

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559)

เจ้าของ

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติชัย ไตรรัตนศิริชัย

อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น

ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ปทุมนากุล

รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี

รองศาสตราจารย์ ดร.กุลธิดา ท้วมสุข

คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัตนา จันทร์เทาว์

รองคณบดีฝ่ายวิจัยและบริการวิชาการ

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.สุกัญญา เอ็มอัมหมัด

บรรณาธิการบริหาร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร เริงธรรม

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ คุณรัตน์

รองศาสตราจารย์ ดร.เศกสรรค์ ยงวนิชย์

รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ศรีสันติสุข

รองศาสตราจารย์ ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง

รองศาสตราจารย์ ดร.ยุภาพร ยุภาศ

รองศาสตราจารย์ พิชันดร นิตยสุทธิ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุขุมวิทย์ ไสยโสภณ

อาจารย์ ดร.วีระกุล ชายผา

อาจารย์ ดร.รุ่งอรุณ บุญสายันต์

อาจารย์ อิมรอน โสะสัน

อาจารย์ พรรสร์ค ปิยะนันท์ศักดิ์

อาจารย์ จักรกฤษ กุมาทมาศ

กิรพัฒน์ เขียนทองกุล

อาจารย์ วิลาลินี ชูทอง

อาจารย์ ว่าที่ร้อยตรีวีเชษฐ หลุดพา

อาจารย์ ภาวิดา รังษี

ผู้ทรงคุณวุฒิระดับชาติประจำวารสาร

Prof. Ikemoto Yukio, D.Sc.

The University of Tokyo, Japan

Prof. Richard Pratt, Ph.D.

The University of Hawaii at Manoa,
U.S.A.

Assoc. Prof. Achmad Nurmandi, Ph.D.	The University of Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia
Prof. Kim Chuan Goh, Ph.D.	Nanyang Technological University, Singapore
Prof. Tetsuo Satoh, Ph.D.	Komazawa University, Japan
Assoc. Prof. Bruce Gilley, Ph.D.	Portland State University, U.S.A.
Prof. Annika Mattisek, Dr. rer. nat.	Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Germany

ราคา 150 บาท

ISSN 2465-4728

จัดพิมพ์โดย โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น
123 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น
จังหวัดขอนแก่น 40002

ออกแบบปก ชินานาง สวัสดิ์รัมย์

จัดรูปเล่ม กิรพัฒน์ เขียนทองกุล

ที่มารูปหน้าปก http://oldwebsite.ohm.go.th/searchsheetlist_en.php?get=1&offset=35900

ติดต่อวารสาร สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
123 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น
จังหวัดขอนแก่น 40002
โทรศัพท์ 043-204-537 อีเมล pspaj.kku@gmail.com
เว็บไซต์ <http://www.polsci.kku.ac.th>

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นวารสารวิชาการ ราย 6 เดือน (มกราคม - มิถุนายน / กรกฎาคม - ธันวาคม) พิจารณาตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ประเภท บทความวิจัย (Research article) บทความปริทัศน์ (Review article) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review) และบทความประเภทอื่น ๆ

บทความต้นฉบับทุกเรื่องตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารนี้ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ทางด้านสาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ การตีพิมพ์บทความข้างต้นได้รับการอนุญาตจากกองบรรณาธิการ เป็นลายลักษณ์อักษร

Political Science and Public Administration Journal

Khon Kaen University

Vol.1 No.2 (July - December 2016)

Owner

Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences
Khon Kaen University, Thailand

Editorial Advisor

Assoc. Prof. Kittichai Triratanasirichai, Ph.D.	President of Khon Kaen University
Prof. Supachai Patomnakul, Ph.D.	Vice President for Research and Technology Transfer
Assoc. Prof. Kulthida Tuamsuk, Ph.D.	Dean of the Faculty of Humanities and Social Sciences
Asst. Prof. Rattana Chanthao, Ph.D.	Associate Dean for Research and Academic Services

Editor

Assoc. Prof. Sukanya Aimimtham, Ph.D.

Executive Editor

Asst. Prof. Sataporn Roengtam, Ph.D.

Editorial Boards

Assoc. Prof. Prasit Kunurat, Ph.D.	Assoc. Prof. Seksorn Yongvanit, Dr. rer. nat.
Assoc. Prof. Somsak Srisontisuk, Ph.D.	Assoc. Prof. Buapun Promphakping, Ph.D.
Assoc. Prof. Yupaporn Yupas, Ph.D.	Assoc. Prof. Pitundorn Nityasutddhi
Asst. Prof. Viyouth Chamruspanth, Ph.D.	Asst. Prof. Sukhumvit Saiyasopon, Ph.D.
Weerakul Chaiphar, Ph.D.	Rungarun Boonsayun, Ph.D.
Imron Sohsan	Pornsarn Piyanantisak
Jackrit Kamudhamas	Kiraphat Khianthongkul
Wilasinee Choothong	Vichet Ludpa
Pawida Rungsee	

International Peer-reviewers

Prof. Ikemoto Yukio, D.Sc.	The University of Tokyo, Japan
Prof. Richard Pratt, Ph.D.	The University of Hawaii at Manoa, U.S.A.
Assoc. Prof. Achmad Nurmandi, Ph.D.	The University of Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia
Prof. Kim Chuan Goh, Ph.D.	Nanyang Technological University, Singapore
Prof. Tetsuo Satoh, Ph.D.	Komazawa University, Japan
Assoc. Prof. Bruce Gilley, Ph.D.	Portland State University, U.S.A.
Prof. Annika Mattisek, Dr. rer. nat.	Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Germany

Price 150 Thai Bath

ISSN 2465-4728

Publisher Khon Kaen University Printing House
123 Mitraphap Road, Nai Mueang, Mueang Khon Kaen,
Khon Kaen 40002, Thailand

Cover Chinanang Sawadram

Layout Kiraphat Khianthongkul

Cover Source http://oldwebsite.ohm.go.th/searchsheetlist_en.php?get=1&offset=35900

Contact Us Department of Public Administration,
Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University
123 Mitraphap Road, Nai Mueang, Mueang Khon Kaen,
Khon Kaen 40002, Thailand
Telephone: +66-204-537 Email: pspaj.kku@gmail.com
Website: <http://www.polsci.kku.ac.th>

The Political Science and Public Administration Journal Khon Kaen University is an academic journal were publishing 6 months at a time (January - June / July - December), seeks original and academic papers, namely research articles, review articles and others

อนุสารนิพนธ์

Editorial Preface

This volume is a journal number 2 concentrating on relevant Political Science and Public Administration articles commencing from engaging urban-development guidelines in a rapid-growth city as Udon Thani, Thailand. It is the importance of stakeholders, particularly the participation of the public and the need for decisions to be made at the local level. Social class is identified as having a huge influence on the ability to participate in the process due to new technology for providing information and social media. Urbanization has traditionally been dominated by central government while decentralization and inviting participation from local public and private sectors would provide a better outcome in respect of social, economic, and environmental matters. The issues of the tide embankments construction in Miyagi prefecture, Tohoku region, Japan mentioning on the 190km massive construction in the severe damage area caused by the Great East Japan earthquake and tsunami in March, 2011 have been discussed including the media's reporting of the 927 embankments that are too high and could hamper the scenic views. The complaints from local people, scientists and experts are gradually increasing evidenced by the three newspapers exceeded 75 articles resulting in the plan review. The municipalities thus need to listen to local residents for more participative determination.

The implementation process of Ban Mankong project at a Micro level in the Northeastern region reveals the three steps from preparation, ongoing and following up of the project. Factors relating to the success are measured by the successful conditions and evaluation stage. Recommendations to

sustain Ban Mankong project at micro level are to define job specification and plan for its development. The evaluation should be practiced both in positive and negative way. The researchers also introduce handbook as a guideline for work instruction in addition to training program. One article concerns about the decentralization and local government after 2007-2016 relating to the political instability and the trust skeptical of local administrative organizations. In order to encourage local administration efficiency, the recommendations for these issues are self-governing province, local syndicate and local amalgamation which imply the effort to solve problem of the decentralization affecting good public services. However, the three offerings are still in tremendous arguing process that needs concrete practice. There should be, therefore, more careful academic study, brainstorming from practitioners and the citizens to avoid negative impacts on involved parties.

The dialogue of the good governance by local administrative organization article aims to analyze and discuss on the myth to be implemented at local level. It is divided into four parts comprising rationale of the good governance concept, Michel Foucault discourse analysis, discussion on local administrative organization's governance and the conclusion. The author does not intend to suggest how to reform Thai bureaucracy system, instead, the holistic consideration is recommended to prevent the society from being dominated by "Good Governance Discourse". The next article is about the concept and the increasing of public debt through populism policy that have been practiced by various governments expensively. It is quite common, said by the author that this policy tends to raise popular vote resulting in the country's debt trap. The author recommends that good public debt should focus on the development in a

long run as public utility or education not merely for the interest of political parties in terms of election votes.

Final article is the book “Critical Social Theory in Public Administration” reviews. As the interdisciplinary of its kind, Public Administration is supposed to provide good service upon societal situation with the desire of both scholars and practitioners’ involvement particularly in social welfare. The book shows its outstanding value on the opposing to the scientific doctrine and positivism that dominate overwhelmingly for long. The author, nonetheless, points that there are also minor weaknesses found in the book as the school of thought, Marcuse, argues that this is to be kept limit in place of holistic perspectives which would support the readers to understand wider. The recommendation from the reviewer is to extract ideas from the Frankfurt School with synthesizing some post-modernism and harmonizing them in conducting research design and developing public administration studies as another alternative model.

In this respect, I do hope all concerned parties will get insights from the articles contributed by various authors. I feel very grateful for those who are involved and those who will in the future via shared devotion as on the participatory theme emphasized in this volume.

Associate Professor Sukanya Aimimtham, Ph.D.

Editor

● Engaging Urban-Development Guidelines in a Rapid-Growth City: A Case Study of Udon Thani, Thailand <i>Thanadorn Phuttharak</i>	1
● Discussion on the Issue of the Tide Embankments Construction in Miyagi Prefecture, Tohoku Region, Japan <i>Yuka Matsumoto and Yukio Ikemoto</i>	13
● กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค: กรณีศึกษา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ The Implementation Process of Ban Mankhong Project at a Micro Level: A Case Study of the Northeastern Region <i>รุ่งอรุณ บุญสายันต์ และ วิพร เกตุแก้ว</i>	31
● การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 - 2559: การเมืองไทยที่ไร้เสถียรภาพกับความไม่เชื่อใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Thailand History of Decentralization Between Constitutional B.E. 2550 - 2559: Instability of Thai Politics and People Do Not Trust in Local Administration Organizations (LAOs) <i>กิริพัฒน์ เขียนทองกุล</i>	53
● วาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Discourse Analysis of Good Governance in Thai Local Administration Organizations (LAOs) <i>ธนภัทร ใจเย็น</i>	75

- แนวคิดและการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะผ่านนโยบายประชานิยม

The Concept and the Increasing of Public Debt Through Populist Policies Utilization

อัญชนา แสงแก้ว

99

- Book Review: *Critical Social Theory in Public Administration*

Pitundorn Nityasuddhi

115

Engaging Urban-Development Guidelines in a Rapid-Growth City: A Case Study of Udon Thani, Thailand

*Thanadorn Phuttharak**

Introduction

The phenomenon of urbanization in developing countries, especially in Southeast Asia, has been growing rapidly in the last decades. Urbanization has caused many changes, particularly in the cities located in strategic areas and easily linked to neighboring cities in the region. The changes caused by urbanization can be divided into various perspectives such as social, cultural, environmental, economic, and so on. However, a lack of knowledge about urbanization and the coordination between local and government agencies are obstacles that have slowed city growth. In addition, urbanization has occurred without appropriate direction, and combining cities is surrounded by other obstacles for urbanization management from an administrative perspective. City management and urban planning between the cities did not occur in the same direction and lacked an integration plan. This resulted in inconsistency in the city's budget management and did not support its expansion.

Another issue is the decentralization of authority from central to local government. In the past, the central government issued policies or implemented development plans with no space for locals' participation. This

* Strategy for Development (Seni Chittakasem) Foundation, Udon Thani, Thailand

Keyword: Participation, Development Guideline, Social Cohesion

resulted in the central government issuing an inappropriate development plan. Therefore, the participation of city agencies in developing plans is essential for locals, especially in the three main sectors related to the city that must cooperate with each other, including the following: 1) the government sector in terms of central and local government 2) the private sector, especially business enterprises and 3) the public sector.

Promptakping et al. (2013) found that participation in city management in Southeast Asia has been a case of cooperation between the government and private sectors to issue guidelines for urban expansion, for instance, providing public infrastructure, community facilities, and related services. However, it was interesting that the public sector did not participate in guiding development plans. The issue of management guidelines is currently generated by representatives from local and central government but still lacks participation from the public sector, such as local citizens.

At least five approaches or modalities exist to engage local governments in committing to sustainable practices. They are as follows: (1) national government policies, programs, and support; (2) donor-funded or donor-initiated programs and projects; (3) civil society-led initiatives; (4) peer-to-peer learning, which networks of city governments and communities often generate; and 5) visionary and innovative local leaders supported by capable local bureaucracies (Sarosa and Arifin, 2012).

This paper focused on relationships among agencies in urban development to determine the role of each agency in implementing a development plan. The study also focused on the participation of each sector in urban development to find out guidelines for urban development that can be applied for sustainable development in the city of Udon Thani.

The findings of the study can be applied to developing guidelines for city management of rapid-growth cities.

Objective

1. We explored the conditions that influenced urban development guideline in Udon Thani.
2. We explored the urban development guidelines in Udon Thani.

Research Methodology

A qualitative approach was implemented in this study to determine guidelines and practices for urban development. In-depth interviews were used as a research tool to collect data from key informants, who were representatives of city stakeholders. Twelve key informants were selected from individuals related to urban development in the past and present. Group interviews and focus group discussions were also used to determine guidelines and practices for urban development. Participants of the group interviews and focus group discussions totaled 45 and were from communities within the Udon Thani municipality. Data was then validated by the triangulation method and analyzed using content analysis.

Research Results

1. Conditions influencing urban development guidelines in Udon Thani

Udon Thani has been considered a rapid-growth city in Thailand over the past decades. The city is growing and expanding rapidly for several reasons. For instance, the advantage of Udon Thani's location has made it the hub of a region filled with regional conveniences, such as a transportation route that links the central and northeast region and international boundaries.

However, rapid growth has caused unexpected problems to the city and now is causing increasing problems inherent to large cities, such as commercial investment by multinational corporations, resource degradation and pollution, drug problems, decreases in available internal labor, and cultural changes. Additionally, Udon Thani is considered an agricultural region. This policy makes agricultural investments in the city worth more; however, the results will be a battle over the water supply among the agricultural and industrial sectors and urban communities. Land ownership within the city is increasingly falling to outsiders, who have come to the city for various activities such as studying, working, cross-national marriage, and the use of temporary services from neighboring countries (Laos), such as shopping or health treatments. This results in substantial infrastructure modifications and leads to the problem of land speculation. According to the urbanization context above, conditions influencing urban development have been introduced in the following detail:

1.1 Impacts caused by rapid urbanization The city's boundaries, which were rapidly expanding in all directions, affected relations between cities that were very close to each other. Udon Thani is related to other cities in the Indo-China region such as Vientiane and Lao PDR. Therefore, the issues and impact of city expansion severely affected people in the city, including both local citizens and migrants. This condition was the catalyst that boosted public sector recognition and drew more attention to the issues. Groups in the public sector tried to discuss and exchange ideas, knowledge, and experience to find the best solution for the city and meet the needs of people in the future.

1.2 Communication technology Communication technology is currently considered a crucial tool to grouping the city's societies.

Technology could help local people access information related to city planning, especially via social networking, which is popular at present. Social networks are a tool to access information and can facilitate the rapid exchange of information between people. This is another factor that boosted social cohesion in Udon Thani. The two conditions reflected a view of social groups appearing in Udon Thani to participate in city management. City management should be conducted based on the participation of city stakeholders, including the public sector, which was directly affected by city policy. Social cohesion for exchanging knowledge, experiences, and ideas about the city issues related to urbanization and urban development was an interesting alternative choice. The activity was conducted by individuals who were directly effect by urban development, and social networking was used as a tool to share information with the public. During the discussion process, participants raised and discussed urban-development issues. Participants were made aware of four points: (1) the group would raise clear issues or impacts; (2) no group leader or formal organization would be present during the discussion stage; (3) participants would be equal; and (4) output of the discussion generated by the collective would benefit the city.

2. Urban development guidelines in Udon Thani issued by city stakeholders

To determine the solutions, city stakeholders, including the government, private, and public sectors, put into effect pilot urban development plans. The pilot plans were operated by city stakeholders for a couple of years, for instance, the Mak Khaeng restoration project. The local government and Udon Thani residents who resided along the stream over saw this project. The project aimed to restore water quality of the Mak Khaeng

stream, which flows through Udon Thani. The local government was effected the development project by providing technology and equipment to clean the stream, and the residents monitored and maintained the cleanliness of the stream. Additionally, another project that is being worked on is one in which the local government is planning to create a new form of public transportation. A plan for light-rail transportation has been introduced in Udon Thani to reduce the large number of vehicles in the city. The project is in the process of public hearing and environmental impact assessment. In addition to these urban-development plans, other urban-development guidelines have been introduced to city stakeholders. The urban-development guidelines include several perspectives, as follows:

2.1 Social and cultural The solution for the slum dealing with drugs and criminal problems was cooperated with by city development-related agencies, including the government sector and the local community. The slum was moved to a new place, Ban Mun Kong, where it was supported by the government budget, which built an infrastructure and houses. Public agencies also cooperated with the government to conduct activities such as rescue groups to help citizens in case of emergencies and the cross-national couple group that conducted voluntary works for the local community, such as teaching English to young people and police assistants. The cross-national couple group was dealing with the local government as well to ask for support from the government regarding social security.

2.2 Economics Economic issues were defined as a flagship to boost development in Udon Thani, so city agencies tried to set up projects to support city growth. In Udon Thani, various agencies have promoted tourism by restoring historic sites and natural attractions. The government and local community supported these activities, while the private sector provided

financial help for them. The process allowed various agencies to participate in the activity and linked it to other development projects for collective benefits, for instance, planning the tram-simulator project to connect major tourism sites within Udon Thani and constructing a tourism center and OTOP shop. Moreover, city agencies are working on the project of bicycle-route construction to promote bicycle activity for health and to reduce traffic congestion in the city. This was done by setting up a discussion forum to gain feedback and suggestions from city stakeholders. A tram project was also introduced to reduce traffic congestion by persuading people to use the tram, especially during prime times. To accomplish these projects, the governor established a foundation of strategic development to study the possibilities for the projects. However, the projects are in the process of project feasibility studies.

From the above mentioned activities, the key is cooperation between the government, private, and public sectors in city management through focusing on the collective benefits of Udon Thani.

2.3 Physical and environmental Regarding the growth of the city, which occurred rapidly, impacts on and significant changes to the physical environment of the city occurred. Residents who living in the city center and suburbs started taking interest in the issues and expressing their feedback on social networks. In addition, some residents or NGOs tried to group people concerned with the same issues and set up small forum to discuss these issues. Physical and environmental issues were key issues that have affected the city significantly. Issues that Udon Thani is dealing with include traffic congestion, waste disposal, and flooding. However, it was found that activities conducted by the public sector were not of as much interest to the government or private sectors.

In conclusion, the participation of city stakeholders in urban development is a key mechanism for creating a sustainable city. City stakeholders attempt to deal with both internal and external factors that are influential on city development.

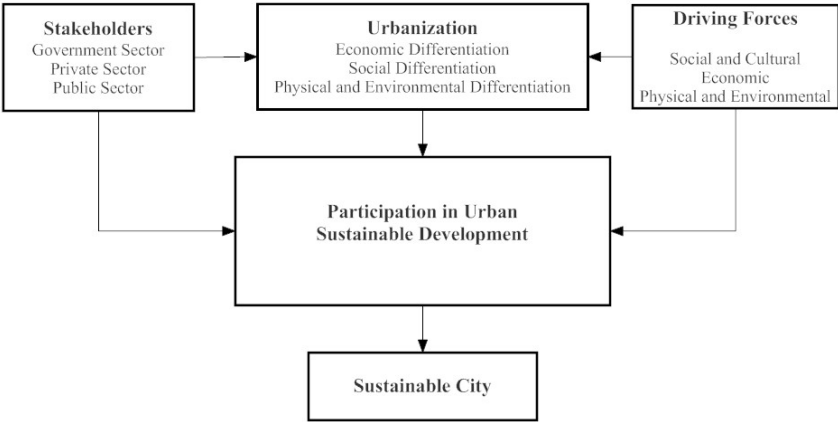


Figure 1: Framework of Udon Thani's urban development

Discussion

An interesting point regarding social cohesion, which is presently occurring, is that most of the discussion participants were middle-class people with easy access to technological tools. Although there are more channels to access communication technology, people with low income fare still struggling to earn more income to live in the city. Although this group realizes they are directly affected and are concerned with the city's problems, they still lack access to information. Due to their working conditions, it is quite difficult to see a group established by lower-income people. This topic should be of concern to the government and private sectors, and these sectors should be concerned with providing proper tools

for accessing information and with allowing more opportunities for participation.

Urbanization in Thailand and other major cities in Southeast Asia have been led by the central government. The city administrators tried to use economics as a flagship of development, where as some cities defined themselves as centers of transportation, education, and tourism. These policies were essential to require cooperation from the public sector because the public sector is made up of people directly affected by the development plan. City administrators should advise the public sector about appropriate guidelines. Additionally, the decentralization of authority from central to local government should be applied. This is one strategy to promote the good governance of city administration to the city stakeholders. In addition, both the public and private sector should be allowed to participate in policy issuance to lead the city to developing a good balance of economic, social, and environmental perspectives.

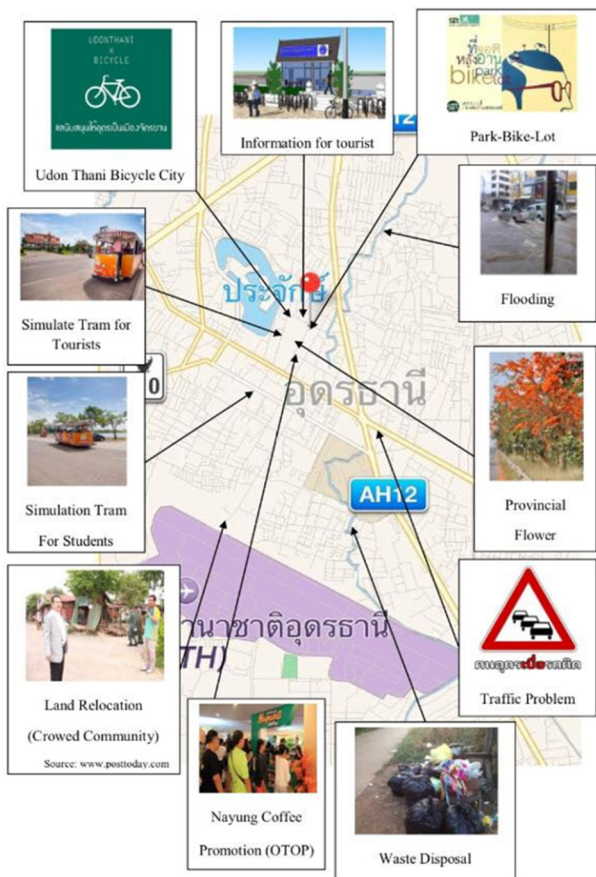


Figure 2: Activities operated by city stakeholders in Udon Thani

Acknowledgements

This research paper is funded through the National Research University (NRU) Grant from Khon Kaen University. Thank you to the Research Group on Wellbeing and Sustainable Development (WeSD) for their helpful advice. Thank you to the government, private, and public sectors in Udon

Thani, particularly the Strategy for Deveopment (Seni Chittakasem) Foundation for the data provided for this project.

References

- Ban Lee, G. (2012). Governance and Accountability in Southeast Asian Cities. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.), *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS*. (pp. 341 - 358). Singapore: Mainland Press.
- Brillantes Jr., A. B. & Flores, H. P. (2012). Decentralization and Good Governance in Southeast Asia: Focus on the Philippines, Indonesia, and Thailand. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.), *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS*. (pp. 293 - 319). Singapore: Mainland Press.
- Chaloemtiarana, T. (2009). *Thailand: The Politics of Despotism*. Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Science and Humanities Textbooks Project, Chulalongkorn University.
- Chareonsin-orarn, C. (2011). *Development Discourse*. (5th ed.). Bangkok: Vibhasa Publishing.
- Dhiravisit, A. (2010). *Principle of Community Development*. Khon Kaen: Khon Kaen University
- Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (2012). *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS*. Singapore: Mainland Press.
- MunHeng, T. (2012). Competitive Cities and Urban Economic Development in Southeast Asia. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.), *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS*. (pp. 115 - 138). Singapore: Mainland Press.
- Permtunjit, K. (1993). *Theories and concepts of urbanization*. Bangkok: Creative Publishing Company Limited.

- Phuttharak, T. & Dhiravisit, A. (2014). Regional rapid growth in cities and urbanization in Thailand. *Journal of Arts and Humanities*, 3(1), pp. 57 - 63.
- Phuttharak, T. & Dhiravisit, A. (2014). Rapid Urbanization-Its Impact on Sustainable Development: A Case Study of Udon Thani, Thailand. *Asian Social Science*, 10(22), pp. 70 - 79.
- Pongsiri, N. (2012). Public-Private Partnerships and Urban Infrastructure Development in Southeast Asia. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.), *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS*. (pp. 139 - 153). Singapore: Mainland Press.
- Prompakping, B., et al. (2013). *The Land-use Changes and Social Vulnerability of Udon Thani City*. Khon Kaen: Khon Kaen Research Group on Wellbeing and Sustainable Development Khon Kaen University.
- Sarosa, W. & Anggriani Arifin, F.P. (2012). Contexts and Challenges in Engaging Local Governments for Sustainable Urban Development in Southeast Asia. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.), *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS*. (pp. 320 - 340). Singapore: Mainland Press.
- Thant, M. (2012). Regional Cooperation and the Changing Urban Landscape of Southeast Asia. In Kioe Sheng, Y. & Thuzar, M. (Eds.), *Urbanization in Southeast Asia ISSUES & IMPACTS*. (pp. 154 - 171). Singapore: Mainland Press.
- Thavinpipatkul, D. (2008). *Urbanization and social change in developing countries* (5th ed.). Bangkok: Chulalongkorn University Press.

Discussion on the Issue of the Tide Embankments Construction in Miyagi Prefecture, Tohoku Region, Japan

Yuka Matsumoto and Yukio Ikemoto***

More than four years and four months have passed since the Great East Japan Earthquake and Tsunami in March, 2011. Various rebuilding processes have been proceeding in disaster hit areas, but some of them have not been going smoothly.

So called “Massive Embankment Issue” in Miyagi prefecture is one of them. It is said that many tide embankments whose total length was about 190km in the prefecture were severely damaged.

After the disaster, the local municipality of Miyagi had discussions in cooperation with experts, and conducted a scientific simulation in order to set a new standard of the tide embankments in the prefecture. However, this plan was met with objections from local residents as the massive tide embankments obstruct the scenic views, disturb fishing activities and other industrial activities, and could make the area even more dangerous as residents are not able see what is happening in the ocean.

Although these issues have not been resolved yet in some places, a fair amount of progress has been made. In those circumstances, one can observe some influence from media reporting, in addition to the initiatives

* Institute of Advance studies on Asia, The University of Tokyo

** Institute of Advance studies on Asia, The University of Tokyo

Keyword: Tide Embankments Construction, Miyagi Prefecture, Japan

implemented by residents and the effort by the municipalities. These examples suggest democratic media reporting may play a role in providing answers to resolving resident-municipality conflicts.

In this paper, I attempt to verify this issue based on my field research on Katsura Island in Urato Islands, Shiogama city in Miyagi prefecture.

Basic Facts Regarding the Construction of Tide Embankments

Miyagi prefecture established a plan for new tide embankments as one of the various rebuilding projects after the disaster. They divided the coastal line into twenty-two units, set the new height for the tide embankments of each unit considering a tsunami estimated to happen every 100 to 150 years using scientific simulation to reinforce the numerical analysis. Some of them exceed T.P. 10 meters¹ including some that are almost 15 meters high. Most of the tide embankments were for the inhabited areas, but some were for the uninhabited islands and were estimated to cost about 20 billion yen or about 17 million US dollars.

The Reaction of Residents and Response by Local Governments

While there were places that reached agreement relatively smoothly, there were some outcries against this measure by some residents. The major complaints from the residents were that as the embankments would (1) take away scenic views, thus affecting the tourism industry, (2) damage the ecosystem in the ocean, (3) make life like living within huge prison-like walls, (4) make work difficult for fishermen as it is important for them to be able to see the condition of the ocean from the land, (5) the

¹ T.P.: height from the average sea level of the Tokyo Bay

walls would be inconvenient and rather unsafe to not to be able to check what's going on with other fishermen as they are accustomed to helping each other, (6) be dangerous for other residents too because they won't be able to notice even if someone is drowning or involved in an accident, and (7) be even more dangerous not to be able to see a tsunami approaching would may not be able to escape.

In response to the claims made by the residents, at the beginning, the mayor of Miyagi prefecture flatly refused to revise the plan saying at a press conference, “With regard to the tide embankment matter, we set the height based on proper scientific basis. [...] It means that we are doing this based on reliable basis, so there is no space for us to compromise about this matter. [...] Let me say clearly that I am in the position of having to protect the lives of people in Miyagi for even the next hundred to two hundreds of years.” Further, he would not change his position about the construction plan for the uninhabited islands either.

Subsequent Events and Change

However, the prefectural government started showing changes in their stubborn stance. In September, 2013, the mayor of Miyagi started suggesting the possibility of revising the plan. Also, the wife of the Prime Minister, Akie Abe, together with scientists called for a review of the plan in November, 2013. In December, 2013, the leading party, the Liberal Democratic Party also called for the review of the plan saying that the embankments would have a negative impact on the tourism industry in the prefecture since there would be concrete all over the coastal line. Furthermore, in December, 2013, the Chief Cabinet Secretary Yoshihide Suga referred to the plan and said, “I thought there was a problem with the plan

when I got to know about it. With regard to the tide embankments that obstruct the view, it would be better to have more green.” These remarks were widely taken up by the media.

Finally, in March 2014, the mayor of Miyagi showed a flexible stance at a press conference and said, “It would cause massive disruption if we were to look over the standard we made at the initial conference all over again. But about the extra height we included in the estimate, we would like to try to reach common ground with residents through discussions.” He finally decided to take a flexible stance and announced that the plan would be substantially revised.

The Case of Shiogama City, Urato Islands

The author conducted field research in Ishihama, on Katsura-Island in Urato Islands, Shiogama City in Miyagi prefecture in March, 2015, in order to piece out the situation between the municipalities and the residents. Urato Islands are parts of Matsushima which is famous as one of the three great views of Japan. Since this area has been designated as one of the Special Places of Scenic Beauty by the country, there have been many regulations to maintain the view. The islands consist of four inhabited islands such as Katsura Island, Nono Island, Sabusawa Island and Hou Island and many other uninhabited islands. They prospered as a fishing area over many years. Among the islands, Katsura Island is popular for its beach, and many tourists from inside and outside the area visit the island. The island is 0.76 square kilometers, which is the second largest among the islands. There used to be about 140 households and about three hundred inhabitants on the island before the 2011 earthquake. Forty-three houses got wiped out by the tsunami on March 11th, 2011 and the whole island was severely damaged by the

disaster. Fortunately, there were no fatalities on the island from the disaster, which is attributed to the fact that they had high awareness of earthquake disaster prevention measures and great communication that enabled them to help each other in the case of a disaster. Since island people know that they are isolated geographically, they have come to be bound by strong bonds over the years.

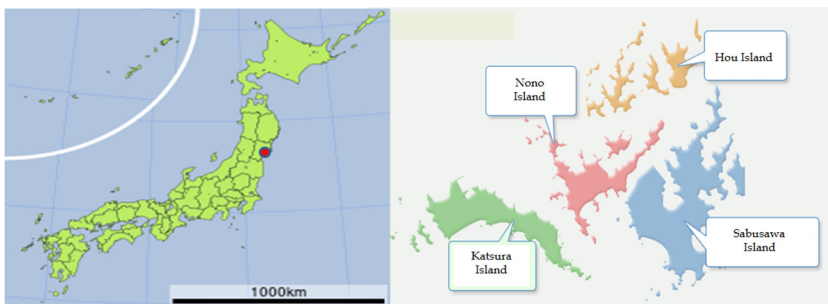


Figure 1: Island in Miyagi prefecture

Source: Google Map

The embankments in the prefecture are divided into five jurisdictions, consisting of four prefectural government divisions and one city division, depending on whether they are a fishing port and or a port for carriers. There were three tide embankments before the earthquake on Katsura Island. The one embankment on which I conducted research in the Ishihama area is under control of one of the prefectural divisions.

After the new standard of the tide embankments was set, Miyagi prefecture and each city conveyed the residents the height of the new tide embankments by each area. Before the earthquake, the height of the embankments in Ishihama area was about T.P.2.3 ~ T.P.2.5 meters, but the

residents were informed that the height of the new embankments would be T.P.4.3 meters, which was more than 2 meters higher than the previous ones. In response to the proposal, the residents of Ishihama decided to take objection to the prefecture due to the following reasons: (1) the breakwaters built in the ocean after the disaster are quite high and they are already shutting out the view from the land. If 4.3-meter-high embankments are to be built on the land, they will not be able to see anything from the land anymore. Having to live in an environment surrounded by huge walls will be distressing for the people in the area; (2) Massive embankments will damage the fishing industry since it is crucial for fishermen to be able to watch the condition of the ocean from the land; (3) As the bond of their community is tight, it is their custom to look out for other fishermen and residents' safety while working and doing housework on the port. Therefore, massive embankments will make this important custom impossible to continue; (4) Although the islanders have to deal with other kinds of natural calamities, huge tide embankments will make the measures against other kinds of natural disasters more difficult, which is dangerous; (5) Although the Ishihama area is facing the mainland and is not facing the open sea where tsunamis usually come from, the height of the embankments are the same as the ones facing the open sea.

Therefore, the residents submitted a formal request to the prefecture in the summer of 2014. Subsequently, they got a reply from the prefecture. The prefecture made a compromise and said that they can take away one meter which they explain was a buffer included in the initial estimate to make it T.P. 3.3 meters.

After discussions among the residents, they decided to agree with the new plan proposed by the prefecture. In fact, they were not completely

happy with the 3.3 meters, but they were afraid that more protests would cause delays in the project, so they decided to meet the prefecture halfway. They are now at in the process of discussing the details more concretely. As 3.3 meters is still high for the residents, they are discussing whether the top one meter of the embankments can be replaced with tsunami-resistant, transparent acrylic boards or manual shutters which they can open and close by themselves.

Background to the Prefecture's Change in Stance

Now, we come to a question about what the underlying factor to the change of the prefecture's attitude was. In the beginning, the prefecture did not seem to consider changing their plan even though they met with strong opposition from the part of the residents.

The role of the media then comes to focus. While I was field researching in the Ishihama area, I interviewed the vice chairman of the area, Eiichi Takahashi. I asked him what he thinks made the prefecture compromise and become more flexible. He stated that the reason may be the large amount of media reporting on the tide embankment matter. The media was reporting how strong the residents' opposition was and how such tall tide embankments were not necessary. I heard the same kind of answers from other residents on the island as well.

Trends in Mass Media's Reporting on the Embankment Issue in Miyagi Prefecture

In order to confirm the above, I conducted research on how media played a part in this development. I checked three major newspapers in Japan, Yomiuri, Asahi and Mainichi newspapers, published during the period

of March 11th, 2011 and April 10th, 2015 to find out how the tide embankment issue in Miyagi was reported.

The total number of reports on the subject of the general construction of tide embankments in Miyagi was 927. Among them, the number of articles reporting on the issue that the tide embankments are too large (complaints, discussion, agreement, etc.) was 198.

For the first few months, the reports were mainly about the damage to the embankments caused by the tsunami and about the matters related to the nuclear accident, such as the necessity of building higher tide embankments around the nuclear facilities in the prefecture.

After a few months, Asahi and Mainichi started pointing out, as early as July 2011, that the tide embankments were too high and that they could hamper the scenic views. That was soon after the municipalities in Tohoku announced various rebuilding projects including a tide embankments project. Gradually, the number of reports about the matter started to increase indicating that there were complaints from some segments of the local residents, scientists and experts as well. These reports started to be seen regularly in 2012 and were seen most in 2013. When the mayor of Miyagi indicated the possibility of compromise in September, 2013, the total amount of reporting by the three newspapers had already exceeded 75, and by the time the prefecture and the government officially announced that it is going to review the plan in March 2014, the total number of reports had surpassed 140.

This issue was picked up not only by newspapers but also by television and other media such as the internet and radio. In January 2014, one of the most popular and influential news shows in Japan called Houdou Station (or News Station in English) of TV Asahi reported on the issue, followed

by Houdou Station Sunday of TV Asahi in February, 2014, News Watch 9 of Nippon Housou Kyokai or NHK, the public broadcasting company, in March, 2014 as a special report for the third anniversary of the Great East Japan Earthquake and Tsunami, and there were more TV and radio programs that picked-up the issue.

Changes in News Reporting

Among many reports on the opposition to the plan for the massive tide embankments, some reports about agreements between the prefecture and residents started to be seen here and there from November, 2013.

In Ishihama's case, which was also reported by Asahi newspaper, the height of the embankments was conveyed from the prefecture to residents in February, 2014, which was actually quite late comparing to other areas and there were already many opposition voices raised from residents and the media at the time. The residents officially announced opposition to the plan in the summer of 2014, and it was in October of the same year that the prefecture showed compromise and both sides reached agreement, which was a relatively smooth process in solving the problem.

For comparison, another case in Kesenuma inner bay area, which was picked up by the media frequently, took a much longer time to settle. They were informed that the height of the embankments in their area was going to be T.P.5.2 meters in October, 2012, which was one of the earliest announcements. They disagreed with the plan and handed in a request to review the plan and asked to make the height T.P.3.8 meters. The prefecture made a compromise and proposed to set the height at T.P.4.1 meters and reached an agreement with residents, but it took until January, 2014 to settle the issue.

A point to note is that the opposition movement by the media hadn't been active yet at the time they were informed by the prefecture, so this suggests that could have made the compromise in the Kesennuma inner bay area take longer to reach.

Looking at the trends in the conflict between the prefecture and residents, and the media reporting in the graph, suggests that there was a role the media played in resolving the problem by reporting during the process of negotiation in addition to direct action by residents vis-à-vis the prefecture and the process of discussions between the two sides. The timing of the prefecture's formal announcement of the review of their plan hints that the fact that the issue was picked up by some major TV programs in addition to the wave of reports by newspapers triggered the prefecture's change instance.

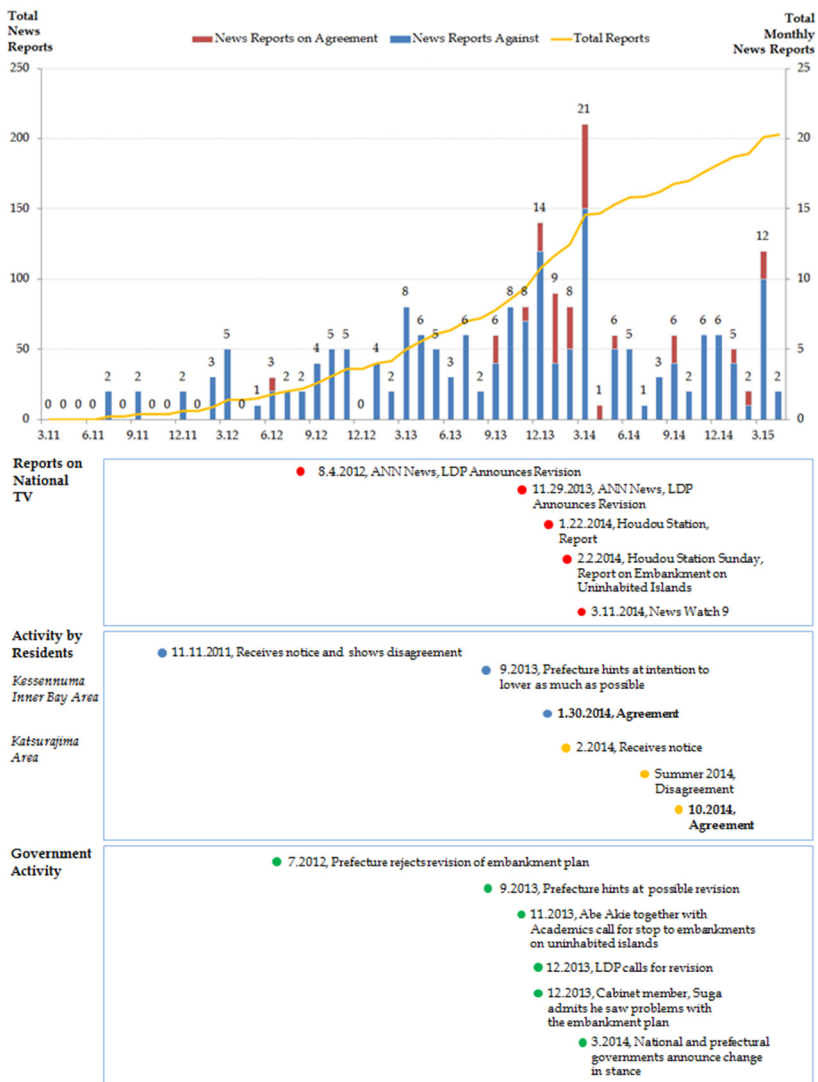


Figure 2: Analysis of News Reports and Events

Survey of Local Governments Regarding Media Reporting

I conducted interviews with some officials of the prefectural government who have been in charge of the tide embankment project. The aim of the interviews was to find out the government officials' level of awareness of the media coverage and how this led to the change in their attitude. I was able to obtain the thoughts of three of the officers.

First, with regard to the question of whether they were aware of the fact that the media had been reporting a lot about the tide embankment issue in Miyagi prefecture, they all responded positively. Then, I asked if the voice from outside including media reporting influenced them to change the plans and their decision making. Their answers were, "We don't change our plan just because there is media reporting, but when there is a large amount of media reporting and voices from the people, we cannot completely ignore it. It's difficult question to answer. If you ask me if the media reporting was the direct cause of the change of our policy, I don't think so. It is that while persistently continuing discussions with residents, we were "aware" of the voice from the media on a side."

Also, in a reply by one of the officers, there was a remark, "The media reporting may give an impression that most residents are against the plan, but that is not true." His comment actually proves that they were very aware of the media reporting.

The results of these interviews also suggest the possibility of influence of media reporting on the matter.

Considering the Embankment Issue through the Capability Approach

As for this so called "too high tide embankments issue" in Miyagi, while there were some contentious cases that were successfully resolved

after both sides attempted to meet half way and there are some cases that have reached a deadlock. It is a standstill between the prefecture that says they cannot compromise any further and the residents that say the prefecture should be more flexible in taking in the request of residents. What is behind the conflicts between the prefecture and residents is the prefecture's lack of effort to try to understand the residents' point of view and flexibility to resolve the problems.

Needless to say, securing the safety of the residents of the areas in question is important. However, people's lives are not just made up of safety. If one constructs tide embankments massive enough to withstand earthquakes that occur every 100 to 150 years, the residents would certainly be safer than before. But natural disasters happen on a scale beyond human understanding. Actually there was a case in Taro-cho in Iwate prefecture in 2011. Since the area had been struck by massive tsunamis in the past, they built huge tide embankments which were 10 meters in 1979. But the tsunami of the Great East Japan Earthquake was said to be about double height of the embankments constructed in Taro-cho. About 200 out of 4434 residents lost their lives in 2011. One of the reasons that so many people died is that they placed too much confidence in the high tide embankments.

Another problem with the massive tide embankments is that the quality of residents' lives would deteriorate if they cannot have the scenic view which has always been a part of their lifestyle. Moreover, it could seriously affect the fishing and other industries as well. As a consequence, it could cause a serious decline in the quality of life in the area if the residents cannot continue their work and live in the area. That could spell the end of the community especially in an aging population. The prefecture has apparently put much confidence in the scientific simulation, but such science

is not absolute since the preconditions such as scale, location and time of the estimated earthquake cannot be one hundred percent certain². But the prefecture trusts the simulation implicitly as if the calculated numbers are absolutely correct, and does not seem to want to let go. Rather than sticking to the scientific base, it is important to work together with residents while trying to understand what is important to the residents, and combine the hardware with software such as programs to secure an evacuation routes and evacuation training with the cooperation of residents in order to secure their safety.

The Role of Democratic Media Reporting

Amartya Sen proposes in his capability perspective, “the well-being of a person can be seen in terms of the quality of the person’s being. Living may be seen as consisting of a set of interrelated ‘functioning’ consisting of beings and doings. A person’s achievements in this respect can be seen as the vector of his or her functioning” (Sen, 1992, p. 39). Also he states that freedom which reflects a person’s opportunities of well-being must be valued (Sen, 1992, p. 41).

In linking this perspective to the issue of the tide embankments in Miyagi, depriving choices of residents, such as fishing or living close together with nature, by rigidly applying the word “safety,” means such actions significantly take away the freedom of residents to realize their well-being. Through the chain of events surrounding the tide embankment issue in Miyagi Prefecture, one can say that the democratic media reporting plays a part in the resolving resident-municipality conflicts. Voices from various directions,

² On this, see Ubaura. M (2013)

voices directly from residents to the municipality, and voices from the media and the society, functioned in the democratic process and led to the revision of the plan by the municipalities and eventually the government.

Sen says that an unconstrained, healthy media is important for several different reasons (Sen, 2009, p. 335). He went on to say that “the press has a major informational role in disseminating knowledge and allowing critical scrutiny [...]. Furthermore, investigative journalism can unearth information that would have otherwise gone unnoticed or even unknown (Sen, 2009, p. 336)”. He adds that “media freedom has an important protective function in giving voice to the neglected and the disadvantaged, which can greatly contribute to human security” (Sen, 2009, p. 336). He concludes the paragraph by saying that public criticism in the media becomes incentive to the rulers to take timely action to avert to paying price (Sen, 2009, p. 336).

The case in Miyagi has become one example of supporting Sen’s idea. In fact, according to the response from the prefecture, there are 382 places including inhabited areas and uninhabited areas in which the prefecture is planning to construct new tide embankments, and it was only about 5 to 10% of them that got opposition from residents. However, because it was reported by the media widely, voice of the minority received attention, and that led to the prefecture to revise the plan. This suggests the power of the media in the democratic process.

As mentioned previously, while many of the cases are settled, there are some cases that still haven’t reached agreement between residents and the municipalities. The municipalities claim that they can’t compromise any further based on the scientific simulation and it would be difficult to make

an exception to the since the height of tide embankments in each area should be consistent.

However, some of the claims from the residents who have been opposing the height set by the municipality appear to make good sense. For example, in the case of Nono Island next to Katsura Island, the municipality is now planning to build a T.P.3.3 meters' tide embankment in the Nonoshima fishing port which is facing the mainland, not the open ocean, but the residents are claiming that it would actually be dangerous to build such a high embankment because it would dam up tsunamis which enters from the ocean side and inundate the area. These claims should be recognized and accepted by the municipalities.

The municipalities concerned say they have had “explanation meetings” so that they can gain the understanding of the residents. However, according to the residents of Nono Island, the meetings have always been one way and the municipalities never listen to the opinions of the residents. The important point is that it is the residents that are and will be living in the area. Therefore, the municipalities need to listen to the voices of the residents of each area and try to deepen their understanding of the people who are struggling to rebuild their lives after the devastating disaster.

References

- Fukuda, T. (2012). *Fukkou Keizai no Genri oyobi Jakkan Mondai*. Hyogo: Kansai Gakuin Daigaku Syuppankai.
- Okada, T. (2013). Higashi Nihon Daishinsai to Fukkou Seisaku wo Meguru Taikou. In Okada, T. & Kenkyusho, J. (Eds.), *Shinsai Fukkou to Jichitai 'Ningen Fukou eno Michi'* (pp. 13 - 40). Tokyo: Jichitai Kenkyuusha.

Sen, A. (1995). *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sen, A. (2010). *The Idea of Justice*. London: Penguin Books.

The Miyagi Prefecture HP. (2015, May 5). Retrieved from <http://www.pref.miyagi.jp/site/chiji-kaiken>

Ubaura, M. (2013). Hisaigo Ichinennhann no Fukkou Keikaku no Jittai to Kadai. In Ohnishi, T., Kidokoro, T. & Seta, F. (Eds.), *Higashinihonn Daishinsai, Fukkou Machidukuri Saizensen* (pp. 180 - 201). Kyoto: Gakugei Syuppansha.

กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*

The Implementation Process of Ban Mankhong Project at a Micro Level:
A Case Study of the Northeastern Region

รุ่งอรุณ บุญสายันต์** และ วิพร เกตุแก้ว***

บทนำ

ในช่วงตอนปลายศตวรรษที่ 20 มีการเปลี่ยนแปลงของโลก (global) เป็นไปทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตของเมืองใหญ่และการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมืองไปในทิศทางเดียวกันทั่วโลก ในส่วนของประเทศไทย การกระจายตัวของประชากรได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ประมาณปี 2566 สัดส่วนของประชากรเมืองในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นถึงร้อยละ 54 เป็นอย่างน้อย ย่อมชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยกำลังกลายเป็นสังคมเมือง ดังนั้นปัญหาของเมืองใหญ่ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความแออัดของการอยู่อาศัย ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมือง การกำจัดขยะและน้ำเสีย ปัญหาความยากจน อาชญากรรม ยาเสพติด ฯลฯ จะกลายเป็นสิ่งที่ท้าทายองค์กรและผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นต่อไป

จากการสำมะโนประชากรและเคหะ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ครั้งที่ 11 พบว่า การกระจายตัวของประชากร ในปี พ.ศ. 2553 มีประชากร 65.5 ล้านคน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีประชากรมากที่สุด 18.8 ล้านคน คิดเป็น 28.7%

* บทความนี้เรียบเรียงจากดัชนีพนธ์ เรื่อง กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค: กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันดัชนีพนธ์เรียบร้อยแล้ว โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษา 3 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร.วิพร เกตุแก้ว ดร.พงศ์ศักดิ์ ตรีรัตนเศรษฐ์ ดร.พีระพงศ์ ภัคศิริ

คณะกรรมการสอบป้องกันดัชนีพนธ์ 5 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิม ศรีชุม ดร.เกรียงพล พัฒนรัฐ รองศาสตราจารย์ ดร.วิพร เกตุแก้ว ดร. พงศ์ศักดิ์ ตรีรัตนเศรษฐ์ และ ดร.พีระพงศ์ ภัคศิริ

** อาจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

*** รองศาสตราจารย์ สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คำสำคัญ: โครงการบ้านมั่นคง ระดับจุลภาค ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

และในปี 2546 ก่อนจะมีการทำโครงการบ้านมั่นคงนำร่องในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีประชากร 63,079,765 คน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่มีประชากรมากที่สุด คือ 21,659,698 คน ดังนั้นภาคนี้จึงเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนซึ่งเป็นผู้ขาดโอกาสทางสังคม อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาต่าง ๆ มากมายในการดำรงชีวิต ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะประเภทกระจายผลประโยชน์ (distributive policy) ซึ่งเป็นการจัดสรรบริการหรือผลประโยชน์แก่ประชาชนบางส่วนอย่างเจาะจง เพื่อยกระดับให้บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิและความเสมอภาคในคุณภาพชีวิตและความมั่นคง มนุษย์ให้เท่าเทียมกันในสังคมมากขึ้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

จากสถิติค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการ ที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตปี พ.ศ. 2545 - 2554 พบว่า จำนวนคนจน และอัตราส่วนร้อยละคนจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมากที่สุด อยู่ในช่วง 44.35% - 18.11% และในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ต่ำที่สุดในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง คนจนในเขตเมืองมีรายจ่ายประมาณ 1,625 - 2,366 บาท/คน/เดือน และในเขตชนบท 1,283 - 2,028 บาท/คน/เดือน

จากการสำรวจข้อมูลชุมชนแออัดทั่วประเทศ พบว่า ชุมชนผู้มีรายได้น้อย ทั้งหมด 6,334 ชุมชน 1,630,447 ครัวเรือน มีผู้ที่เดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจำนวน 728,639 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 44.69 ของชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั้งหมด ข้อมูลชุมชน ที่เดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนผู้ที่เดือดร้อนทั้งสิ้น 1,225 ชุมชน 87,651 ครัวเรือน ใน 175 ชุมชนเมือง ทั้งนี้พบว่าจังหวัดที่มีผู้เดือดร้อน สูงสุด คือ จังหวัดขอนแก่น 13,819 ครัวเรือน จังหวัดนครราชสีมา 8,736 ครัวเรือน และจังหวัดกาฬสินธุ์ 12,536 ครัวเรือน และจำนวนผู้มีรายได้น้อยหรือคนจน ก็มีตัวเลขที่สอดคล้องกัน คือ จังหวัดขอนแก่น 78,860 ครัวเรือน จังหวัดนครราชสีมา 51,687 ครัวเรือน และจังหวัดกาฬสินธุ์ 23,462 ครัวเรือน

ที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง โดยการเคหะแห่งชาติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เช่น มีโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด

โครงการพัฒนนคร โครงการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่แทนการถูกรื้อย้ายไล่ที่ รวมทั้งมีการแก้ปัญหาโดยองค์กรชุมชนเองหลาย ๆ โครงการ เช่น ในที่ดินริมคลอง ที่ดินการรถไฟ เป็นต้น และในช่วงปี พ.ศ. 2535 ได้มีการดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนเอง เป็นการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยรวมประมาณ 50 โครงการ ซึ่งพัฒนาการทั้งหมดนี้ได้เกิดรูปแบบแนวทางการประสานการแก้ปัญหาโดยชุมชนที่หลากหลายอย่างมาก อย่างไรก็ตามโครงการเกือบทั้งหมดเป็นการพัฒนาหรือการแก้ปัญหาลักษณะกระจัดกระจายไม่เป็นระบบของครัวเรือน แม้จะทำให้เกิดองค์ความรู้และประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่ดี แต่พบว่าไม่มีความสัมพันธ์กับขนาดของปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และกำลังสะสมอยู่ในปัจจุบันได้

ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนขึ้น พร้อมทั้งมอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พิจารณาแนวทางและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในการนี้จึงมีโครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดหรือโครงการบ้านมั่นคง สำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนที่มีรายได้ต่อครัวเรือนต่ำมาก โดยได้กำหนดเงื่อนไขรายได้ต่อครัวเรือนต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน (ต่อมาแก้ไขใหม่เป็นไม่เกิน 20,000 บาท ในปี พ.ศ. 2550) ซึ่งกำหนดให้มีโครงการนำร่องจำนวน 10 โครงการ แต่ยังไม่มีในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจากการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ในปี พ.ศ. 2546 พบว่า ชุมชนและท้องถิ่นมีความตื่นตัวอย่างมากในการที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาของเมืองตามแนวทางโครงการบ้านมั่นคง ทั้งยังเกิดรูปแบบการพัฒนาชุมชนที่หลากหลายอย่างเป็นรูปธรรม มีการเชื่อมโยงองค์กรชุมชนให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้และการเรียนรู้ร่วมกันอย่างกว้างขวาง อันแสดงถึงศักยภาพและความพร้อมของชุมชนและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของเมืองร่วมกัน ดังนั้น พ.ศ. 2547 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จึงได้ขยายผลจากการดำเนินโครงการนำร่องมาสู่ “เมืองนำร่องโครงการบ้านมั่นคง” โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2546 มีเป้าหมายดำเนินการจำนวน 15,016 ครัวเรือน 174 ชุมชน ใน 42 เมือง/เขต 30 จังหวัดทั่วประเทศ

ประกอบกับเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ได้อนุมัติงบประมาณกลางปี พ.ศ. 2547 สำหรับดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนและปัญหาสังคมด้านที่อยู่อาศัย จำนวน 149.5 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้กลุ่มคนด้อยโอกาสหรือคนจนที่สุดในสังคม เช่น คนเร่ร่อน คนชรา คนพิการ ฯลฯ รวมถึงผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเร่งด่วนเฉพาะหน้าจากกรณีเพลิงไหม้ ไล่ที่ ให้ได้รับการดูแลและได้รับโอกาสในการพัฒนา โดยให้ชุมชนและท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการดำเนินการ จึงได้ผนวกกลุ่มเป้าหมายนี้ลงไปร่วมกับโครงการบ้านมั่นคง

นโยบายที่อยู่อาศัย “บ้านมั่นคง” ซึ่งมีโครงการบ้านมั่นคงเมือง และต่อมาจึงมีโครงการบ้านมั่นคงชนบท มีเป้าหมายเพื่อต้องการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย และสร้างการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่อยู่อาศัย การพัฒนาองค์กร และชุมชนด้านอื่น ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการให้เชื่อมโยงกันในชุมชนแออัดเดิม โดยมีรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลายตามลักษณะปัญหาความต้องการและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความยินยอมพร้อมใจของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งชุมชน เจ้าของที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักสำคัญที่องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักและเป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญ โครงการบ้านมั่นคงมีแนวทางสำคัญที่จะทำให้องค์กรชุมชนรวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ในแต่ละเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจข้อมูลของเมืองเพื่อนำไปสู่การวางแผน รวมถึงการจัดการเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชน และยังเป็นขบวนการที่กลไกต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้พัฒนาความรู้จากเรื่องที่อยู่อาศัยเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม อันเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ต่อไป

การพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก โดยได้ถูกกำหนดไว้ในทิศทางระดับโลก เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนา ว่า ภายในปี ค.ศ. 2020 จะสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยที่ถูกละเลย โดยการจัดปัญหาสลัมแออัดในเมืองให้หมดไป เพื่อให้คนสลัมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และในรูปแบบใหม่ของการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงนี้ได้รับความสนใจอย่างมากจากหน่วยงานระหว่างประเทศ ทั้งจากสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัยแห่งสหประชาชาติ

(UN Habitat / Nairobi), Cities Alliance (Cities without Slum), UN Global Task Force On Millennium Target เพื่อจะเป็นตัวแบบการดำเนินงานในระดับนานาชาติ ที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงในชีวิตที่ดีของคนจนในเมือง ในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2547 โครงการบ้านมั่นคงได้รับเชิญไปนำเสนอแนวทางการพัฒนา ในการประชุม “World Urban Forum” ที่เมือง Barcelona ประเทศสเปน และในช่วง 3 - 8 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ได้ร่วมกับ UN Habitat จัดงานวันที่อยู่อาศัยโลกขึ้นในประเทศไทย มีชุมชน จาก 17 ประเทศเข้าร่วมงาน โดยได้ศึกษาเรียนรู้แนวทางโครงการบ้านมั่นคง เป็นกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของโลก และต่อมามูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัย แห่งเอเชีย (ACHR) ได้ใช้รูปแบบและแนวคิดของบ้านมั่นคงในประเทศไทย ขยายการทำงานออกไปยัง 167 เมือง 18 ประเทศในเอเชีย ได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย เนปาล พม่า เกาหลี ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ศรีลังกา มองโกเลีย พิจิ อินเดีย ลาว ปากีสถาน จีน ญี่ปุ่น บังคลาเทศ มาเลเซีย และอาฟกานิสถาน ดังนั้น รูปแบบกระบวนการ ปฏิบัติงานโครงการบ้านมั่นคงที่ได้มาจากการศึกษาทางวิชาการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ในปี พ.ศ. 2548 ในการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง 10 จังหวัด ใน 26 ชุมชน โดยผสมผสานระหว่างการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของ โครงการบ้านมั่นคง 6 ประการ การประเมินผลกระทบของโครงการต่อคนจน และการศึกษาเรียนรู้เพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงโครงการอันจะส่งผลให้เกิด ความยั่งยืนต่อไป พบว่า โครงการบ้านมั่นคงประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน เป็นส่วนใหญ่ เกิดรูปธรรมการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจนในทุกภูมิภาค เกิดกลไกชุมชน เครือข่ายท้องถิ่นในเมืองต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายขึ้นกับเงื่อนไขและศักยภาพ ของพื้นที่ เกิดกลไกเมืองที่เข้ามาสนับสนุนทรัพยากรและเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ เมืองที่มีพัฒนาการของกลไกระดับสูง ได้แก่ อุดรธานี ขอนแก่น แต่โครงการเริ่ม ดำเนินงานได้เพียง 2 ปียังไม่สามารถวิเคราะห์ความยั่งยืนของโครงการได้

จากการศึกษางานวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็น แนวทางการศึกษาจากบนลงล่าง (deductive) และยังไม่พยายามแสวงหารอบแนวคิด ที่ใหม่กว่า ยังไม่ปรากฏแนวทางใหม่ ๆ ในการศึกษา ส่วนใหญ่พยายามพิสูจน์ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรโดยใช้วิธีเชิงปริมาณ ซึ่งไม่ได้อธิบายถึงข้อจำกัดและฐานคิด

ของการใช้ตัวแบบ มุ่งวิเคราะห์องค์รวมเป็นระบบ มิได้วิเคราะห์ในระดับที่เล็กกว่า และแนวทางอนุมาน นี้เรียกว่าแนวทางระบุปัจจัย (determinant approach) ซึ่งแทนที่จะสร้างคำอธิบายกลับระบุเพียงว่า มีปัจจัยอะไรมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จ มิได้อธิบายว่ากระบวนการเกิดขึ้นอย่างไรและทำไมถึงเป็นเช่นนั้น เป็นเพียงการประเมินผลกระทบ (impact evaluation) โดยยึดตัวแบบจุดมุ่งหมาย (goal model) หรือแนวทางใช้วัตถุประสงค์เป็นฐาน (objective-based approach) ส่งผลให้ตกอยู่ติดกับดักของวัตถุประสงค์ ไม่ได้มองความล้มเหลวหรือปัญหาอื่นที่เป็นรายละเอียดและไม่ได้เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์โดยตรง นอกจากนี้ยังมีสมมุติฐานที่ผิด เนื่องจากเชื่อว่านโยบายมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลลัพธ์หรือผลกระทบ แต่ในโลกของความเป็นจริงนโยบายมิได้สัมพันธ์กับผลลัพธ์ของนโยบาย แต่เป็นปัจจัยอื่นมากกว่า โดยเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีรายละเอียดที่ซับซ้อนกว่าตัวนโยบาย (instrumental) ดังนั้น McLaughlin จึงเสนอให้ศึกษาที่ระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementing system) มากกว่าตัวนโยบาย (McLaughlin, 1987, pp. 82 - 93) ที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาเชิงคุณภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและศึกษาความยั่งยืน

จากสภาพบริบทที่มีความเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยในเขตเมือง และการให้ความสำคัญกับผู้มีรายได้น้อยหรือคนจนเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศเพื่อนำไปสู่การลดช่องว่างในด้านคุณภาพชีวิตและความมั่นคงมนุษย์ในประเทศ โดยใช้นโยบายประเภทกระจายผลประโยชน์ (distributive policy) ในโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งโครงการนี้เป็นงานยากและท้าทาย เนื่องจากมีเงื่อนไขปัจจัยซับซ้อน เช่น ข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ของกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ราคาที่ดินในเขตเมืองสูง เป็นการเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการทำงานพัฒนาครั้งใหญ่ โครงการบ้านมั่นคงมีวัตถุประสงค์หลายข้อ มีรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลายตามลักษณะปัญหาความต้องการและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง ต้องมีผู้เกี่ยวข้องให้ความยินยอมพร้อมใจหลายฝ่าย และมีหลักสำคัญให้องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักและเป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญในการพัฒนา ประกอบกับยังมีข้อถกเถียงทางวิชาการนโยบายสาธารณะด้านระเบียบวิธี คือ ศึกษาเชิงคุณภาพน้อยและตัวแปรหรือปัจจัยในการศึกษาอาจมีตัวอื่น ๆ นอกจากตัวของนโยบายที่ส่งผลต่อความสำเร็จ การใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพในพื้นที่กรณีศึกษา

จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการค้นหาตัวแปรหรือปัจจัยใหม่ ๆ ได้ ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจศึกษากระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระดับจุลภาค (micro implementation) หรือระดับพื้นที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดการตั้งถิ่นฐานเชิงภูมิศาสตร์ มองว่า การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เป็นปรากฏการณ์ทางภูมิศาสตร์วัฒนธรรม (cultural geography) ของการจัดการทางพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย ทำมาหากิน และการแสวงหาโอกาสต่าง ๆ ของมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกัน ซึ่งสิ่งที่ปรากฏบนพื้นที่เกิดจากผลของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสภาพแวดล้อม ส่วนหนึ่งมาจากบทบาทและความสำคัญทางกายภาพของพื้นที่ที่มีอิทธิพลต่อการตั้งถิ่นฐาน อีกส่วนมาจากบทบาททางวัฒนธรรมและการดำเนินชีวิตของผู้คน รวมถึงโลกทัศน์ ความเชื่อ และความต้องการของคนในพื้นที่ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ มนุษย์กับสังคม และมนุษย์กับสภาพแวดล้อม ที่เชื่อมโยงไปสู่แหล่งที่ตั้งและสิ่งแวดล้อมโดยผ่านการทำกิจกรรมต่าง ๆ และการใช้พื้นที่เพื่อทำกิจกรรม ขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ของแหล่งที่ตั้งถิ่นฐานแต่ละแห่งก็มีผลต่อการกำหนดวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สังคม และวัฒนธรรมของคนในชุมชน รวมถึงการกำหนดรูปแบบของการตั้งถิ่นฐานที่แตกต่างกันด้วย และ Doxiadis (1976, pp. 2 - 26) กล่าวถึงองค์ประกอบในการตั้งถิ่นฐานสำคัญ 5 ประการ (1) สภาพแวดล้อมตาม

ธรรมชาติ (natural environment) ถือเป็นตัวกำหนดขอบเขตที่ชุมชนจะถูกสร้างขึ้นมา (2) คน (Anthropos) (3) สังคม (society) เป็นระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างมนุษย์ด้วยกัน (4) โครงสร้างทางกายภาพ (shells) ได้แก่ ที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม ความสะดวกที่มนุษย์เป็นผู้สร้างและจัดวางลงบนพื้นที่ เช่น อาคารบ้านเรือน ศูนย์การค้า พื้นที่อุตสาหกรรม ฯลฯ และ (5) ระบบโครงข่าย (networks) เป็นระบบทั้งที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัยและทำกิจกรรมของมนุษย์ ได้แก่ ระบบเครือข่ายแม่น้ำลำคลอง ระบบไฟฟ้า ประปา การติดต่อสื่อสาร ระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น ส่วนขนาดและพัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานที่เริ่มจากระดับปัจเจกบุคคลไปจนถึงระดับมหานครขนาดใหญ่ แต่ละแห่งขึ้นอยู่กับสภาพของทำเลที่ตั้งและความสัมพันธ์โดยรวมขององค์ประกอบทั้ง 5 โดยระบบจะพยายามรักษาสภาวะสมดุลขององค์ประกอบระหว่างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยผ่านการพัฒนาทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้คนในชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข ในการวิจัยนี้ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ประวัติความเป็นมาของชุมชน สภาพแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานชุมชน

แนวคิดการจัดการบ้านเมือง (governance) มองว่านโยบายสาธารณะเป็นความร่วมมือภายนอกขององค์กรต่าง ๆ มีลักษณะเป็นเครือข่ายและไม่เป็นทางการมากกว่าเป็นทางการ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง การมององค์กรแห่งเดียวโดยไม่สัมพันธ์กับองค์กรอื่นและพิจารณาเฉพาะโครงสร้างที่เป็นทางานั้นไม่มีความหมายใด ๆ อีกต่อไป ในทางทฤษฎีถือว่าเครือข่ายนโยบาย เช่นนี้เป็นแนวคิดของสถาบันแนวใหม่ (new institutionalism) ดังนั้นแนวคิดการจัดการบ้านเมือง จึงนำเอารูปแบบการองค์กรแบบใหม่มาใช้แทนที่ระบบราชการ และดึงเอาภาคธุรกิจและประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ฉะนั้นพรมแดนของการบริหารระหว่างภาครัฐธุรกิจและประชาสังคมจึงเลือนราง การบริหารโดยวิธีการใหม่ ๆ เช่น การพึ่งพาอาศัยกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับภาคอื่น การมีกติกาใหม่ ๆ ในการติดต่อกัน และการเป็นอิสระจากกัน ดังนั้น แนวคิดใหม่ ในการวิเคราะห์และนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ได้อาศัยทฤษฎีองค์กรแห่งเดียว แต่มององค์กรในฐานะที่เป็น การติดต่อกันภายนอกตามฐานคติระหว่างองค์กร (inter-organizational assumption)

(Bogason, 2006, pp. 105 - 107) ในการวิจัยนี้ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบ การจัดโครงสร้างองค์การและหน้าที่ของคณะกรรมการเมืองและคณะกรรมการโครงการ

ทฤษฎีการวางแผน มีหลักการวางแผน (principle of planning) ดังนี้ (1) ระบุภารกิจ (mission) วัตถุประสงค์ (objective) ความต้องการ (need) หรือเป้าหมาย (target) ให้ชัดเจน (2) กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ (3) จัดทำแผนงานหรือโครงการตามแนวทางที่ได้เลือกไว้ (4) สั่งการหรือมอบหมายให้มีการดำเนินการตามแผนหรือโครงการ (5) ติดตาม ควบคุม ประเมินผล และศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และ (6) ปรับปรุงแก้ไขแผน (Holt, 1993, p. 164) ในการวิจัยนี้ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติ และในการศึกษากระบวนการยังได้ใช้ แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคของ Berman (1978) เข้ามาประกอบ ซึ่งมี 3 ขั้นตอนหลักที่ต้องปฏิบัติ คือ ขั้นตอนการระดมพลังเป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องพิจารณารับนโยบาย และแสวงหาความสนับสนุนนโยบายจากท้องถิ่น ขั้นตอนการปฏิบัติ ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง และ ขั้นตอนการสร้างความต่อเนื่อง ครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

ทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย (policy network) มีลักษณะการรวมตัวของสมาชิกในเครือข่าย 3 ประเภท คือ เครือข่ายภาครัฐซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับชาติ เครือข่ายเอกชนหรือสังคมเป็นลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ และเครือข่ายผสมผสานระหว่างรัฐเอกชน สังคมซึ่งมีขอบเขตของนโยบายไม่ชัดเจน (Compston, 2009, pp. 19 - 21) และในทฤษฎีเครือข่ายนโยบายมีขอบข่ายเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในกระบวนการนโยบาย (Compston, 2009, p. 35) และลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกหรือองค์การแกนหลัก ไม่เพียงแต่เรื่องทรัพยากรแต่รวมถึงกลยุทธ์และเทคนิค การทำงานที่ทำให้นโยบายบรรลุประสิทธิผล ในการวิจัยนี้ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ลักษณะการทำงานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำโครงการไปปฏิบัติ ในขั้นตอนและกิจกรรมต่าง ๆ

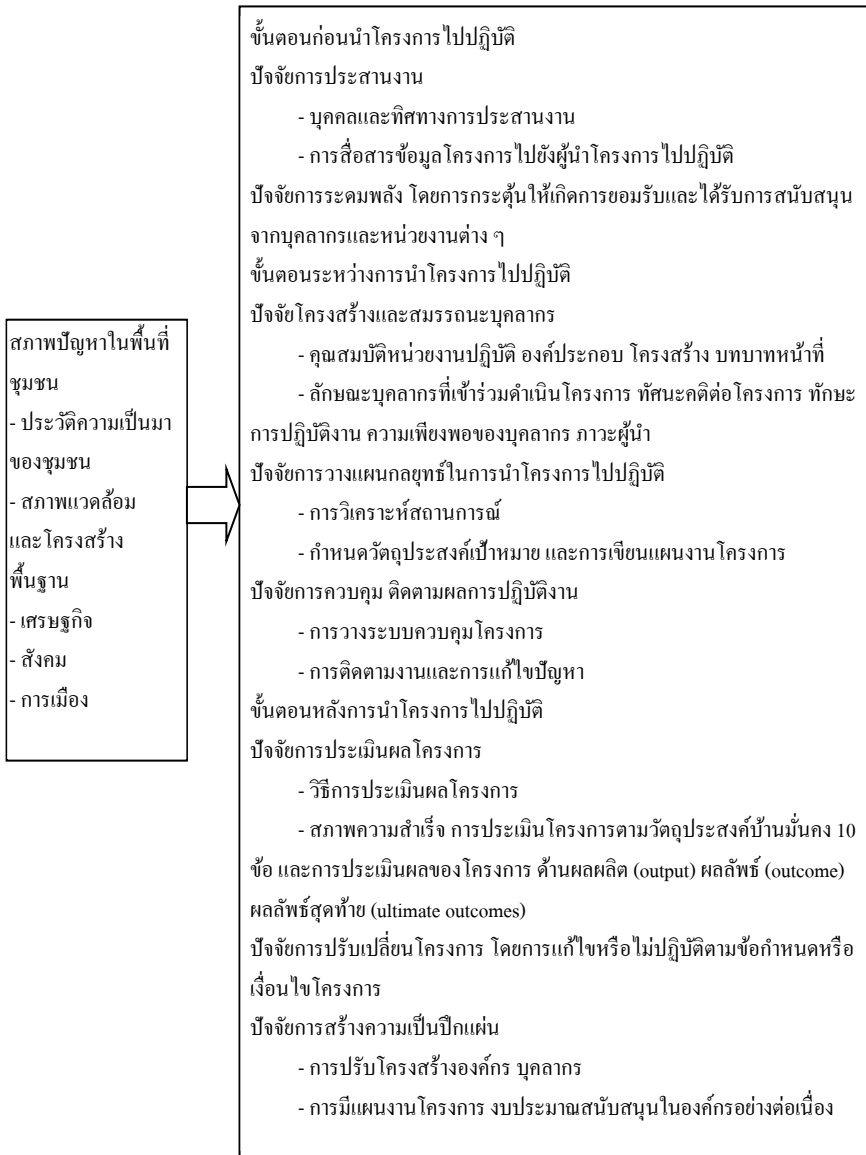
นอกจากนี้ยังมีแนวคิดการประเมินผลโครงการพัฒนาของรัฐของ วรเดช จันทรศร (2527) มีการประเมินผลนโยบาย 3 ระดับ คือ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสุดยอด หรือผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย และ แนวคิดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การสร้างการยอมรับ ในคุณค่าของโครงการให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง และการใช้ประโยชน์และใช้ตัวชี้วัด ความมั่นคงมนุษย์ ของ UNDP (United Nation Development Program) ซึ่งได้นำมา เป็นตัวแปรและเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จโครงการ

ในส่วนของตัวแบบต่าง ๆ นั้น ได้นำมาเป็นตัวแปรในการศึกษาดังนี้

1. *ศึกษากระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติ* ได้แก่ ตัวแบบของ Hambleton (1980) องค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติถึง 5 ปัจจัย คือ (1) ปัจจัยด้านการสื่อสารของนโยบาย (2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงาน ที่ปฏิบัติ (3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ (4) ปัจจัยด้านทรัพยากร (5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบาย

2. *ศึกษาปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำโครงการไปปฏิบัติ* ได้แก่ ตัวแบบของ Edwards (1980) คือ (1) การติดต่อสื่อสาร (2) โครงสร้างของระบบ ราชการ (3) ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบของ Rondinelli, Nellis & Cheema (1983) มี 4 กลุ่ม คือ (1) เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (2) ความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การ (3) คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ตัวแบบของ Meter & Horn (1975) มี 3 ปัจจัยหลัก คือ (1) กระบวนการในการสื่อสาร ได้แก่ ความชัดเจนของ นโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจตลอดจนความพร้อม ที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ (2) สมรรถนะขององค์การ ได้แก่ การมีทรัพยากร ที่เพียงพอในการสนับสนุนกิจกรรม คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ (3) ความร่วมมือ สนับสนุนของผู้ปฏิบัติ และตัวแบบทั่วไป ของ วรเดช จันทรศร (2527) คือ ขีดสมรรถนะ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ความชัดเจนของนโยบายและ กระบวนการในการติดต่อสื่อสาร และการให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อบัณฑิตสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของบัณฑิตสภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าว

อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถสรุปได้ในกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



แผนภาพที่ 1: กรอบแนวคิดการวิจัย กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติ
ในระดับจุลภาค กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้เลือกรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เนื่องจากเป็นแนวทางการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ โดยใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา (case study) เป็นแนวทางหลักที่สำคัญ โดยมีหน่วยในการวิเคราะห์เป็นบุคคลและพื้นที่โครงการ ศึกษาในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) จังหวัดขอนแก่น ชุมชนโพธิ์วาราม จังหวัดอุดรธานี ชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ จังหวัดนครราชสีมา รวม 3 โครงการ ข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งทุติยภูมิและปฐมภูมิ ข้อมูลปฐมภูมิใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่ม มีผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน 5 คน คณะกรรมการเมือง 7 คน ประธานหรือคณะกรรมการชุมชน จำนวน 5 คน และตัวแทนผู้มีรายได้น้อย 15 คน รวมทั้งสิ้น 32 คน และได้ศึกษาโครงการนาร่องที่ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

ผลการศึกษา

ชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) จังหวัดขอนแก่น พบว่า มีการบริหารรวม 26 กิจกรรม โดยใช้ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรและทรัพยากรจากองค์การภาคส่วนต่าง ๆ มารวมเข้าอยู่ในโครงสร้างการทำงานคณะกรรมการพัฒนาเมืองขอนแก่น และคณะกรรมการโครงการ ในการประเมินภาพรวมโครงการบ้านมั่นคงตามวัตถุประสงค์โครงการ 10 ข้อ วัดดูประสงค์ ข้อ 1 บรรลุวัตถุประสงค์ 50% ข้อ 2 - 10 บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ส่วนผลของโครงการ ด้านผลผลิต สำเร็จ 100% ด้านผลลัพธ์ สำเร็จ 33.33% ด้านผลลัพธ์สุดท้าย สำเร็จ 83.30% มีปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ คือ โครงการบ้านมั่นคง คณะกรรมการพัฒนาเมืองขอนแก่น ประธานโครงการชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) ส่วนแนวทางการพัฒนาโครงการ คือ การถ่ายโอนโครงการบ้านมั่นคงไปยังผู้รับผิดชอบในเทศบาลนครควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและมีการฝึกอบรม ควรติดตามสนับสนุนชุมชนอย่างต่อเนื่องให้มีการปรับและนำแผนแม่บทชุมชนมาปฏิบัติ การกระตุ้นให้เข้าไปช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

ที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ ควรมีการติดตามควบคุมการคัดเลือกผู้มีรายได้น้อยที่จะเข้าร่วมโครงการเพื่อให้ประโยชน์ของโครงการกลุ่มเป้าหมาย ควรมีการปรับบทบาทหน้าที่ของอนุกรรมการฝ่ายติดตามประเมินผลการดำเนินการและให้มีการประเมินผลโครงการทั้งระบบ และผลกระทบทางบวกและลบของโครงการต่อนโยบายอื่น ๆ

ชุมชนโพธิ์วราราม จังหวัดอุดรธานี พบว่า พบว่า มีการบริหารรวม 26 กิจกรรม โดยใช้ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรและทรัพยากรจากองค์การภาคส่วนต่าง ๆ มารวมเข้าอยู่ในโครงสร้างการทำงานคณะกรรมการ การเมืองบ้านมั่นคงเทศบาลนครอุดรธานี และคณะกรรมการโครงการ ในการประเมินภาพรวมโครงการบ้านมั่นคงตามวัตถุประสงค์โครงการ 10 ข้อ วัตถุประสงค์ ข้อ 1 บรรลุวัตถุประสงค์ 50% ข้อ 2 บรรลุวัตถุประสงค์ 75% ข้อ 3 - 10 บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ส่วนผลของโครงการ ด้านผลผลิตสำเร็จ 100% ด้านผลลัพธ์ สำเร็จ 66.66% ด้านผลลัพธ์สุดท้าย สำเร็จ 66.64% มีปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ คือความร่วมมือของชุมชนในทุกขั้นตอน นายกเทศมนตรีได้สนับสนุนโครงการ สภาพปัญหาชุมชนแออัดในระดับเมือง ส่วนแนวทางการพัฒนาโครงการ คือ การประสานงานขอเช่าพื้นที่วัดในระยะยาวกับกรมการศาสนา ควรหามาตรการและติดตามหนี้สินที่ยืมมาจากกองทุนหมู่บ้านและการไม่ผ่อนจ่ายบ้านรายเดือน

ชุมชนท่าตะโกสำโรงจันทร์ จังหวัดนครราชสีมา พบว่า พบว่า มีการบริหารรวม 25 กิจกรรม โดยใช้ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรและทรัพยากรจากองค์การภาคส่วนต่าง ๆ มารวมเข้าอยู่ในโครงสร้างการทำงานคณะกรรมการ การเมืองนครราชสีมาและคณะกรรมการโครงการ ในการประเมินภาพรวมโครงการบ้านมั่นคงตามวัตถุประสงค์โครงการ 10 ข้อ วัตถุประสงค์ ข้อ 1 บรรลุวัตถุประสงค์ 50% ข้อ 2 - 10 บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ส่วนผลของโครงการ ด้านผลผลิต สำเร็จ 100% ด้านผลลัพธ์ สำเร็จ 66.66% ด้านผลลัพธ์สุดท้าย สำเร็จ 83.30% มีปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ คือโครงการบ้านมั่นคง ความร่วมมือของคณะกรรมการเมืองนครราชสีมาประธานโครงการชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ ส่วนแนวทางการพัฒนาโครงการ คือ ควรมีการกำหนดบทบาทหน้าที่การประเมินผลและประเมินผลโครงการ

ทั้งระบบ ในคณะกรรมการเมืองนครราชสีมา ควรติดตามสนับสนุนชุมชนอย่างต่อเนื่อง ให้มีการปรับและนำแผนแม่บทชุมชนมาปฏิบัติ

อภิปรายผล

1. กระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลักษณะเป็นความร่วมมือกันทุกฝ่ายในการผลักดัน โครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้แนวคิดการจัดการบ้านเมือง (governance) ทฤษฎี องค์การ ทฤษฎีการวางแผน และทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย ได้ค้นพบองค์ความรู้ “ความร่วมมือระหว่างองค์การในกระบวนการนโยบายสาธารณะ” เป็นการบูรณาการ เชื่อมโยง 3 ส่วน คือ การเชื่อมโยงกลุ่มบุคคล องค์การ และระบบงานให้สอดคล้องกัน และมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในการทำงาน โดยในกระบวนการนำโครงการไปปฏิบัติเป็นลักษณะ “การปรับตัวร่วมกัน ระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ” (mutual adaptation) ทำให้การนำโครงการบ้านมั่นคง ไปปฏิบัติในระดับจุลภาคประสบความสำเร็จ และกระบวนการทั้ง 3 โครงการ มีความคล้ายกัน คือ

1.1 ขั้นตอนก่อนนำโครงการไปปฏิบัติ ปัจจัยการประสานงาน

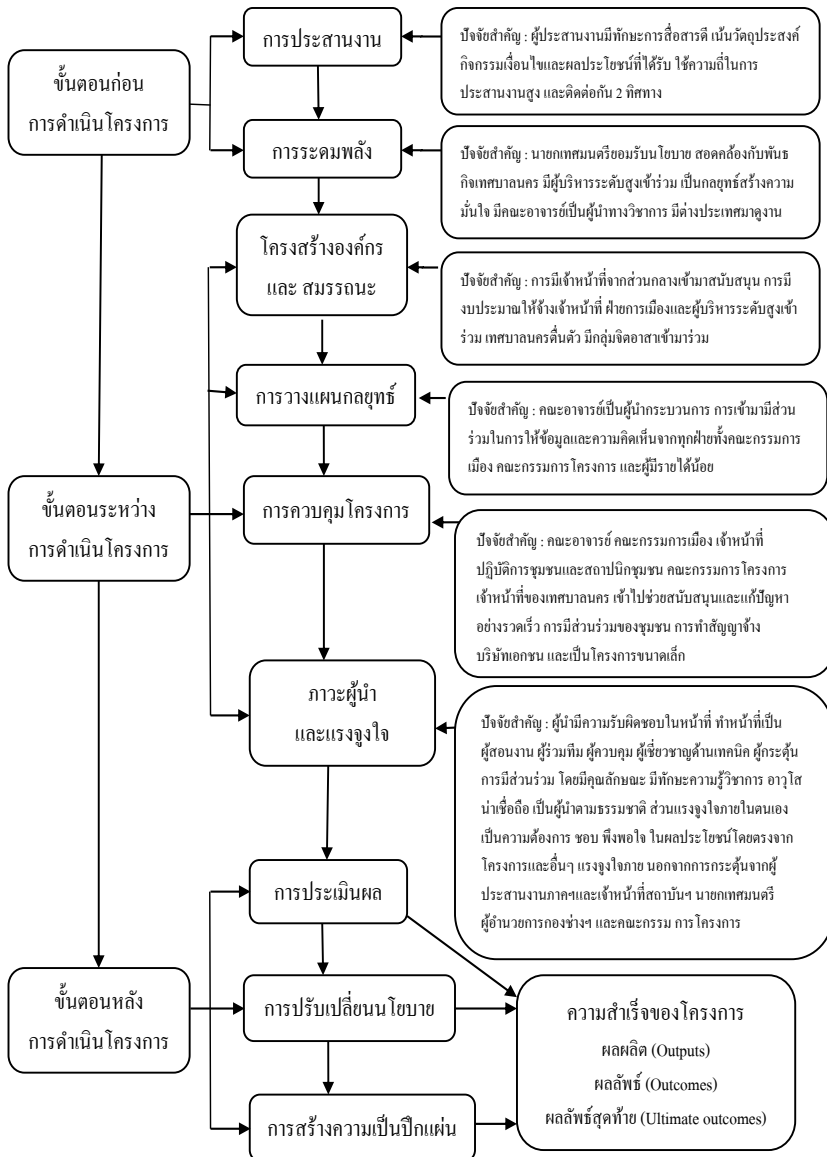
ผู้ประสานงานและทีมประสานงาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ได้เข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีการทำงาน ปัจจัยการระดมพลัง มี 3 รูปแบบ คือ การลงนามบันทึกความร่วมมือ การลงพื้นที่ชุมชนโดยฝ่ายการเมืองท้องถิ่น และการจัดเวทีในชุมชนอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบได้สร้างข้อตกลง ในความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้รับการสนับสนุนทรัพยากร จากเทศบาลนคร

1.2 ขั้นตอนระหว่างการนำโครงการไปปฏิบัติ ปัจจัยโครงสร้าง

องค์การและสมรรถนะบุคลากร มีองค์ประกอบแบบประชาสังคม (civil society) และมีโครงสร้าง 2 ส่วน คือ คณะกรรมการเมือง และคณะกรรมการ โครงการ ทั้ง 2 ส่วนมีรูปแบบการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกัน แต่มีบทบาทหน้าที่บริหารโครงการ โดยช่วยให้ชุมชนดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ รวมถึง

ช่วยขจัดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ร่วมกัน บุคลากรที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ มีทัศนคติที่ดีต่อโครงการบ้านมั่นคงและมีความเชื่อส่วนตัวที่สอดคล้องกับแนวคิดการทำงานโครงการ และส่วนใหญ่ มีประสบการณ์ความรู้และทักษะที่เหมาะสม มีจำนวนบุคลากรเพียงพอ และบุคลากรทั้ง 2 ส่วนมีภาวะผู้นำและมีคุณลักษณะผู้นำ ปัจจัยการวางแผนกลยุทธ์ในการนำโครงการไปปฏิบัติได้ประยุกต์ใช้ความรู้ในกระบวนการวางแผน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยและการนำข้อมูลเพียงบางส่วนไปใช้ประโยชน์ ซึ่งสะท้อนถึงความเชื่อในปรัชญาการวางแผนแบบมุ่งความพึงพอใจระดับหนึ่ง ในการวางแผนมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ปัจจัยการควบคุมและการติดตามแก้ไขปัญหา ได้วางระบบโดยใช้โครงสร้างของคณะกรรมการเมืองและคณะกรรมการโครงการเป็นกลไกการควบคุม และได้วางระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานในเวทีการประชุมคณะกรรมการเมืองในทุก ๆ เดือน

1.3 ขั้นตอนหลังนำโครงการไปปฏิบัติ ปัจจัยการประเมินผลโครงการ คณะกรรมการเมืองและคณะกรรมการโครงการ ไม่ได้ทำการประเมินผลโครงการ ปัจจัยการปรับเปลี่ยนโครงการ ไม่ใช่เกณฑ์รายได้ต่อครัวเรือน ซึ่งเป็นรูปแบบ “การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ” (cooptation) เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของคณะกรรมการโครงการ ปัจจัยการสร้างความเป็นปึกแผ่น มีการปรับโครงสร้างองค์การ มีโครงการและงบประมาณต่อเนื่องในหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง สรุปเป็นภาพรวมของกระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค และปัจจัยสำคัญต่อกิจกรรม ดังแสดงในแผนภาพที่ 2



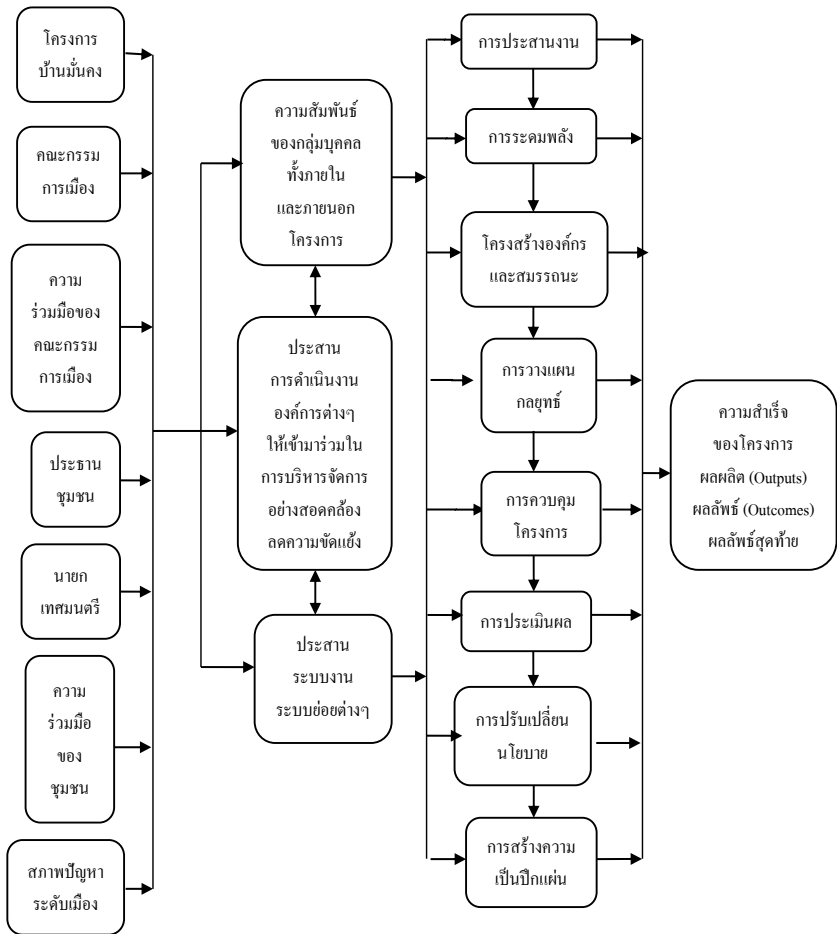
แผนภาพที่ 2: สรุปรกระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติในระดับจุลภาค และปัจจัยสำคัญต่อกิจกรรม

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.1 *สภาพความสำเร็จของโครงการ* มีดังนี้ (1) การประเมินผล ภาพรวมโครงการบ้านมั่นคงตามวัตถุประสงค์โครงการ 10 ข้อ พบว่า ในวัตถุประสงค์ ข้อ 1 “เกิดการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบและมีระบบข้อมูลและแผนรวมของการพัฒนาชุมชนแออัด” บรรลุวัตถุประสงค์ 50% ในทุกชุมชน ข้อ 2 “คนจนในเมืองมีชุมชนมั่นคง คุณภาพชีวิตดี ครอบครัวมีมิติการพัฒนาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม เกิดความมั่นคงและสิทธิการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัย” บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) และท่าตะโกสำโรงจันทร์ บรรลุวัตถุประสงค์ 75% ในชุมชนโพธิ์วาราม สำหรับ “ข้อ 3 เกิดรูปธรรมและรูปแบบการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดอย่างหลากหลาย และเกิดการจัดการร่วมกันของชุมชน ข้อ 4 สร้างความพร้อมและกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนและท้องถิ่น ข้อ 5 เกิดการปรับปรุง ผ่อนปรนกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา ข้อ 6 เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคง สวยงาม สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจ่าย ข้อ 7 เกิดแผนและทิศทางการพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ ข้อ 8 เกิดสถานภาพของชุมชนและคนจนที่ได้รับการยอมรับ ข้อ 9 เกิดระบบการจัดการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ และเชื่อมโยงกับการพัฒนาภายในและภายนอกชุมชน ข้อ 10 เกิดกลไกการพัฒนาที่มีส่วนร่วมหลายฝ่าย บรรลุวัตถุประสงค์ 100% ในทุกชุมชน

2.2 *การประเมินผลของโครงการ* พบว่า ด้านผลผลิต ปริมาณ คุณภาพมาตรฐานในทุกชุมชนสำเร็จทุกตัวชี้วัด สำเร็จ 100% ด้านผลลัพธ์ การตรงกลุ่มเป้าหมาย เสมอภาค เป็นธรรม ในชุมชนสามเหลี่ยม 3 (ไดนาโม) สำเร็จ 33.33% ในชุมชนโพธิ์วาราม สำเร็จ 66.66% และในชุมชนท่าตะโก-สำโรงจันทร์ สำเร็จ 66.66% ด้านผลลัพธ์สุดท้าย ที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม สังคม การจัดการชุมชน สวัสดิการชุมชน เศรษฐกิจ ในชุมชนสามเหลี่ยม (ไดนาโม) สำเร็จ 33.33% ในชุมชนโพธิ์วาราม สำเร็จ 66.66% และในชุมชน

ท่าตะโก-สำโรงจันทร์ สำเร็จ 66.66% 2.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาค ทั้ง 3 พื้นที่มีปัจจัยที่คล้ายกันที่สำคัญคือ ปัจจัยโครงการบ้านมั่นคง เช่น มีวัตถุประสงค์ตรงกับปัญหาและความต้องการ มีกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทั้งคณะกรรมการเมือง คณะกรรมการโครงการ และผู้มีรายได้น้อย ปัจจัยความร่วมมือของคณะกรรมการเมือง โดยเฉพาะมีผู้แทนสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นและนายกเทศมนตรีให้การสนับสนุน และมีเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนสนับสนุนการทำงานอย่างเพียงพอ ปัจจัยประธานชุมชนหรือประธานคณะกรรมการโครงการ เป็นผู้นำและตั้งใจมุ่งมั่นทำงานเพื่อส่วนรวม ปัจจัยนายกเทศมนตรีให้การสนับสนุนโดยใช้อำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมในการบริหารโครงการ ปัจจัยความร่วมมือของคนในชุมชนในทุกขั้นตอน ปัจจัยสภาพปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมือง ซึ่งเป็นปัญหาร่วมของจังหวัดทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมมือในโครงการ สรุปเป็นภาพรวมของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความความร่วมมือระหว่างองค์การในกระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จในระดับจุลภาคในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังแสดงในแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3: ตัวแบบปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความความร่วมมือระหว่างองค์กร
ในกระบวนการนำโครงการบ้านมั่นคงไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จในระดับจุลภาค
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. แนวทางการพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงในระดับจุลภาคเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ในการควบคุมโครงการ ควรมีการกำหนดมาตรฐานงานและมีแผนปฏิบัติการในการประเมินผล ควรมีการประเมินโครงการทั้งระบบและผลกระทบทางบวกและลบต่อโครงการหรือนโยบายอื่น ในการถ่ายโอนโครงการให้กับเทศบาลนคร ควรจัดทำคู่มือ

การปฏิบัติงานและทำการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ ในการติดตามสนับสนุนชุมชนควรให้ ชุมชนนำแผนแม่บทมาปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในทางวิชาการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ควรวิเคราะห์ กลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้ต่ำที่เป็นคนจนอย่างแท้จริง พร้อมทั้งกำหนดเกณฑ์การวัด คุณสมบัติอย่างชัดเจน และควรเพิ่มกิจกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ พร้อมทั้ง มอบหมายอำนาจหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ชัดเจนไว้ในโครงการ ควรกำหนดทางเลือก ของรูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยรูปแบบต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการใช้พื้นที่การก่อสร้าง ในเขตเมืองให้มีประสิทธิภาพอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาว ควรมีการวิเคราะห์ ผลกระทบทางบวกและทางลบต่อนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน บ้านเอื้ออาทร ควรนำทฤษฎีเครือข่ายนโยบายไปใช้กับองค์กรชุมชนที่เคยเข้าร่วมโครงการ บ้านมั่นคง พร้อมทั้งทำการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายเพื่อให้เกิดการพึ่งตนเอง ในการพัฒนา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ ภายในวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ควรตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมมือกันในการเช่าที่ดิน ระยะยาวให้แก่ชุมชน และควรมีการประสานงานกับฝ่ายการเมืองระดับชาติเพื่อนำเข้าสู่ ระบบการเมืองเพื่อให้มีการแก้ไขหรือตรากฎหมายใหม่ที่เหมาะสมต่อไป ส่วนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำรูปแบบและกระบวนการทำงานของโครงการบ้านมั่นคงไป ประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาอื่น ๆ

เอกสารอ้างอิง

วรเดช จันทรศร. (2527). การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า. *วารสาร พัฒนบริหารศาสตร์*, 4, หน้า 535 - 554.

Berman, P. (1978). The study of macro and micro implementation. *Public Policy*, 26(2), pp. 157 - 184.

- Bogason, P. (2006). Network and bargaining in policy analysis. In Peters, B. G. & Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications.
- Compston, H. (2009). *Policy Network and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test*. London: Palgrave Macmillan.
- Doxiadis, C. A. (1976). *Action for Human Settlements*. Athens: Lycabettus Press.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Hambleton, R. K. (1980). *Project design implementation and evaluation*. New York: Cornell University Press.
- Holt, D. H. (1993). *Management: Concept and Practices*. Upper Saddle River, JA: Prentice Hall.
- McLaughlin, B. (1987). *Theories of second language learning*. London: Edward Arnold.
- Meter, D. S. V. & Horn, C. E. V. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6 (4) , pp. 463 - 479.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington, DC: World Bank Group.

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 - 2559: การเมืองไทยที่ไร้เสถียรภาพกับความไม่เชื่อใจ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Thailand History of Decentralization Between Constitutional B.E. 2550 - 2559:
Instability of Thai politics and People Do Not Trust in
Local Administration Organizations (LAOs)

กิริพัฒน์ เขียนทองกุล*

บทนำ

จากพัฒนาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยสมัยใหม่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลายเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475 - 2559) ที่ผ่านมาเป็นระยะเวลา 84 ปีนั้น จะสังเกตได้ว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงต้นยังเป็นรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเสมือนกลไกและแขนขาในการทำงานของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเสียมากกว่า ไม่มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะใด ๆ แก่ประชาชนได้ อาจจะทำให้ได้เพียงการให้บริการสาธารณะขนาดเล็ก เช่น เก็บขยะมูลฝอย ทำความสะอาดถนน ตัดแต่งต้นไม้ริมถนน เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกเชื่อมั่นหรือเห็นคุณค่าและความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าใดนัก และประชาชนก็จะยังมุ่งเน้นที่จะขอรับความช่วยเหลือจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคมากกว่า เพราะมีศักยภาพและงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเดือดร้อนของประชาชนได้มากกว่า จึงทำให้การรวมศูนย์อำนาจเป็นที่ยอมรับของประชาชน และมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยกลายเป็น

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำสำคัญ: ประวัติศาสตร์ การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น

รัฐราชการมีความเข้มแข็งมาอย่างยาวนาน ถึงแม้ว่าหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะมีความพยายามคิดค้นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ (หมายถึง เทศบาล) เพื่อคาดหวังว่าจะเพิ่มศักยภาพในการดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น รวมไปถึงต้องการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย แต่เนื่องจากระบบภายในเทศบาลเองก็มีปัญหาทั้งทางการเมืองและการบริหารจัดการ ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ เช่น การรัฐประหารหลายครั้ง การช่วงชิงบทบาททางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองเก่าและกลุ่มการเมืองใหม่และปัจจัยการเมืองภายนอกประเทศ เช่น สงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้การดำเนินการเชิงนโยบายต่าง ๆ ต้องเน้นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเพราะมีประสิทธิภาพและรวดเร็วกว่า ส่งผลให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยเติบโตได้ช้าและไม่เป็นที่ดึงดูดใจให้รัฐต้องเร่งดำเนินการเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีความพยายามจะลดขนาดและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง โดยให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเข้ามามีบทบาทควบคุมอย่างเต็มขั้น เพราะมองว่าการปล่อยให้ประชาชนปกครองตนเองนั้นก่อให้เกิดปัญหามากมาย ไม่มีความเชื่อมั่นในความรู้ความสามารถของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น และเป็นการลงทุนที่สิ้นเปลืองด้อยประสิทธิภาพในสายตาของรัฐ

จากสถานการณ์ทางการเมืองไทยในช่วงประชาธิปไตยเบ่งบานหลังจาก พ.ศ. 2516 เป็นต้นมานั้น รัฐได้เริ่มกลับมามองและให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งเพื่อเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยโดยการประกาศให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับ นำเสนอรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ (เมืองพัทยา) เพื่อเป็นทางเลือกในการศึกษาการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2535 ประชาชนเริ่มมีการตื่นตัวมากขึ้น มีการแสดงบทบาททางการเมืองมากขึ้น และได้มีการปลุกกระแสให้เกิดการปฏิรูปการเมืองไทยและส่งผลต่อมาถึงการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยด้วย ทำให้รัฐและราชการส่วนกลางไม่สามารถอยู่นิ่งอีกต่อไปจึงต้องยอมให้เกิดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ราชการส่วนกลางก็ยังไม่ยอมจะเสียอำนาจหลักบางอย่างให้กับประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการให้บริการ สาธารณะขนาดใหญ่แทนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ส่งผลให้การปฎิรูป การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ คือดูเหมือนจะมีบทบาทและ อำนาจหน้าที่มากขึ้น แต่ก็ยังคงเพียงโครงสร้างและข้อกฎหมายเท่านั้น (การจัดตั้งสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ราชการส่วนกลางยังไม่ได้มีการดำเนินการวางแผน แบ่งทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้บริการสาธารณะจริง ต่อมาหลังจากการผลักดันให้เรื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นวาระสำคัญหนึ่งที่ต้องมีระบุใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น ได้ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่น ได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น ต่อมาเป็นการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เป็นการบีบบังคับให้ราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคต้องทำหน้าที่เป็นผู้ถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการให้บริการสาธารณะแก่ ประชาชนได้จริง กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ต่าง ๆ ก็เริ่มประกาศใช้อย่างจริงจัง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสนใจ เป็นจำนวนมากจากประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่และ ภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่ชัดเจนขึ้น เมื่อมีภารกิจก็จะส่งผลให้มีงบประมาณ เพิ่มขึ้นมาด้วย ในส่วนของรัฐนั้นก็มองว่าจากกระแสการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนั้น จำเป็นที่จะต้องกระจายงบประมาณลงไปในพื้นที่ท้องถิ่นทั่วประเทศจากเดิมที่กระจุกตัว อยู่ที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จึงได้ทำการจัดสรรงบประมาณใหม่¹

¹ จรัส สุวรรณมาลา ได้เขียนสรุปเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ว่าหลังจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลในขณะนั้น (นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) จำเป็นจะต้องสรรหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณ พ.ศ. 2544 ให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่ปีก่อนหน้านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ประมาณ ร้อยละ 13 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ รัฐบาลในขณะนั้นจึงต้องใช้หลากหลายวิธีในการเพิ่มรายได้ เช่น จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่ม จัดสรรเป็นเงินรายได้จาก ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตเพิ่ม และจัดสรรงบประมาณที่จัดไว้สำหรับส่วนราชการส่วนหนึ่งนำไปให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงบประมาณ (จัดซื้อจัดจ้าง) แทนส่วนราชการเจ้าของงบประมาณเป็นการชั่วคราว

โดยถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสร้างความไม่พอใจให้แก่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคพอสมควร

แต่อย่างไรก็ตาม ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็เริ่มกลับมา มีบทบาทอีกครั้งในช่วง พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา โดยมีบทบาทในการกำกับดูแล การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ใช้อำนาจหน้าที่เหล่านั้น “ควบคุม” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ออกระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำตามซึ่งก่อให้เกิดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความคล่องตัวอย่างที่ควรจะเป็น ถือว่าผิด วัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีอิสระในการดำเนินการและตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น แต่การสร้างกฎระเบียบราชการ แบบส่วนกลางทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้ช้าลง ประกอบกับปัญหา ทางด้านการเบิกจ่ายงบประมาณที่ต้องเป็นไปตามระเบียบราชการ ส่งผลให้ปัญหาไม่ได้ รับการดำเนินการแก้ไขอย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการเมืองและการแย่งชิงผลประโยชน์ในพื้นที่ท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ทำให้การบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนักการเมืองท้องถิ่นนั้น มักจะเน้นนโยบายไปทางประชานิยมหรือการจัดให้บริการสาธารณะเพื่อหาเสียงซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นไม่มีความยั่งยืนเท่าใดนัก ยิ่งส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและไม่ให้คุณค่าแก่การปกครองท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอ่อนแอและไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม

ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผล นโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 8-5 - 8-8.

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นช่วงหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หลังจากเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นอันสิ้นสุดลง ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองในวงกว้าง การเมืองไทยที่ไร้เสถียรภาพและรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง จึงทำให้การกระจายอำนาจก็ต้องถูกชะลอตัวลงไปด้วย เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยพยายามที่จะกำหนดให้เพิ่มหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการให้บริการสาธารณะและตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ พร้อมกับปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ด้วยการให้สิทธิการปกครองตนเองของจังหวัดและชุมชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และได้เพิ่มเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งได้ส่งผลการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุขปโภค ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเท่าเทียมกัน รับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายบริหารงาน บริหารบุคคล บริหารการคลัง และการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยที่ราชการส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลได้เท่านั้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนในการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการทราบข่าวสาร การบริหาร เข้าชื่อร้องขอเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมไปถึงการทำประชาพิจารณ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเมื่อมีการพิจารณาถึงโครงสร้างภายในของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. 2540 - 2550 จะพบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สำคัญคือ การจัดลำดับชั้น (tier system)² การ

² การจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ใช้ระบบปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว (one tier system) ซึ่งมี 6 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบต่างมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน และมีพื้นที่การให้บริการแบบไม่ทับซ้อนกัน แต่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด กลายเป็นองค์กรปกครอง

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในเกี่ยวกับที่มาของผู้บริหารและสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานะความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ไม่ได้ส่งผลกับการกระจายอำนาจเท่าใดนัก อันเนื่องมาจากกระแสความขัดแย้งทางการเมืองสูงจึงทำให้รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจเท่าที่ควร และความพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจในเรื่องต่าง ๆ ก็ยังแสดงให้เห็นอยู่ เช่น การสร้างเกณฑ์มาตรฐานในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การชะลอการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับลดสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ต้องจ่ายให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ และปัญหา “กบฏกทางการคลัง”⁴

ส่วนท้องถิ่นชั้นบน (upper tier) ทับซ้อนพื้นที่เทศบาลและพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (under tier) กล่าวได้ว่า ผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยกลายเป็นระบบสองชั้น (two tier system)

นอกจากนี้ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดรูปแบบโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีโครงสร้างภายในรูปแบบเดียวกันทั้งหมด คือ รูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร (council and executive form) ซึ่งทำให้เกิดการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เนื่องจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น หรือมาจากมติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้แต่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้กิจกรรมทางการเมืองและบทบาททางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นมีความศีกักและมีพลวัตน่าสนใจ โดยมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองในระดับท้องถิ่นและเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองระดับชาติ ตูรายละเอียดยังเพิ่มเติมได้ที นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 48 - 53.

³ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มฐานะกลายเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) จะมีอำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งการเป็นนิติบุคคลนั้นจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่เป็นบุคคลอีกคนหนึ่งที่ยกออกมาจากกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกในท้องถิ่นนั้น และมีสภาพแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถตัดสินใจและกระทำการใด ๆ ก็ได้ตามดุลยพินิจของท้องถิ่นเอง โดยที่ส่วนกลางได้เพียงแต่ควบคุมให้การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นตามกฎหมายเท่านั้น ตูรายละเอียดยังเพิ่มเติมได้ที นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). อ้างแล้ว. หน้า 24.

⁴ จรัส สุวรรณมาลา ได้อธิบายถึง “กบฏกทางการคลัง” ว่าระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางจะประสบกับความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความแตกต่างหรือช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมที่เรียกว่า Hamilton’s Paradox (ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรส่วนกลางที่พื้นที่ต่าง ๆ พึ่งพาทรัพยากรส่วนกลางมากเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการพึ่งพาตนเอง) ส่งผลให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เป็นอย่างมาก และการเมืองระดับชาติไม่สามารถแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้ เนื่องจาก การเสนอนโยบายเพียงชุดเดียวให้กับประชาชนโดยไม่ได้นึกถึง

ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ ก่อให้เกิดช่องทางให้นักการเมืองระดับชาติแทรกแซงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นด้วยการสร้างระบบอุปถัมภ์และการต่างตอบแทนระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก จนทำให้องค์กรที่มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบมีข้อเสนอให้ปรับลดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, หน้า 43)

ในช่วงปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลในขณะนั้น (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) ได้มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำข้อเสนอเพื่อหาทางออกจากวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและดำเนินการในลักษณะองค์กรภาคประชาสังคมอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาล (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, หน้า 8-19) ซึ่งได้มีการเสนอในด้านการกระจายอำนาจคือต้องคิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ เรียกว่า “จังหวัดปกครอง (จัดการ) ตนเอง” แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการอะไรต่อเนื่องมาจากประกาศยุบสภา แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้มีการจุดประเด็นเพื่อให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เริ่มดำเนินการศึกษาหรือทดลองดำเนินการในลักษณะให้ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นได้มีสิทธิปกครองตนเอง โดยทำ “ข้อตกลงของชุมชน” เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการในการอยู่ร่วมกันของชุมชนโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง เช่น ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2552⁵

ความหลากหลายของวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดลักษณะที่ส่วนราชการยินยอมถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ สุดท้ายก็ต้องยอมคืนภารกิจดังกล่าวให้กับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคเหมือนเดิม อันเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ ดุราลยเลียดเพิ่มเติมได้ที่ จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: สู่จังหวัดจัดการตนเอง ใน จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ) *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* (หน้า 1 - 23). กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและทรัพยากรภูมิภาคและนครศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁵ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2552” เป็นผลผลิตจากการเคลื่อนไหวของขบวนการองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญ ที่มีการจัดตั้งกลไกการทำงานพัฒนาท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยใช้กลไกสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเวทีรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนและสร้างเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัดขึ้น และจัดตั้งองค์กรเพื่อประสานงานความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนกับหน่วยงานในภาครัฐและเอกชนภายในจังหวัด จนก่อให้เกิดแผนยุทธศาสตร์จังหวัดอำนาจเจริญที่เป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วนและทุกระดับ ซึ่งธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญนั้นได้กลายเป็นเครื่องมือในการวางกรอบระเบียบกติกาของชุมชนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดอำนาจเจริญ

หรือการเคลื่อนไหวขององค์กรนอกภาครัฐ (Non-governmental organization: NGO) เพื่อผลักดันให้เกิดจังหวัดจัดการตนเอง เช่น กลุ่มภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง⁶ เป็นต้น แต่ก็ยังมีความคืบหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.) ได้ทำให้การเมืองของประเทศไทยในระดับชาติตกสู่สภาวะการรวมศูนย์อำนาจแบบเข้มข้นอีกครั้ง และได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ทำให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหยุดชะงัก เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้น (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) มีแนวทางที่จะควบคุมสถานการณ์ทางการเมือง จึงออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ให้งดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้การเลือกตั้งผู้บริหารของ

มีจุดมุ่งหวังเพื่อเป็นมาตรการปฏิบัติเพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน รวมทั้งเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในพื้นที่ท้องถิ่น และคาดหวังจะยกระดับธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญให้เป็นพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองต่อไป ตูรยละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ อรอนงค์ พลอวยเลิศ, ประพันธ์ สีดำ, ไซยา พลขาง, สุธิดา บัวสุขเกษม และ สุวิมล มีแสง (บรรณาธิการ). (2555). *เฮ็ดจังไค่ จังได้ "ธรรมนูญ" คนอำนาจ*. อำนาจเจริญ: ขบวนการองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญ.

มีการทำการวิจัยศึกษาถอดบทเรียนความรู้เรื่องกระบวนการดำเนินการทำงานของขบวนการองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญในการผลักดันให้เกิดธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ตูรยละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สภาพร เจริญธรรม. (2555). *รายงานการวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์รูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง*. ขอนแก่น: สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

⁶ กลุ่มภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง เป็นกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐที่ประกอบไปด้วยหลายภาคส่วนภายในจังหวัดเชียงใหม่ เช่น นักวิชาการ นักธุรกิจ ประชาชน โดยมีบุคคลที่เป็นแกนนำ คือ นายสวิง ดันอุด นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ นายชำนาญ จันทร์เรือง เป็นต้น ทำการเคลื่อนไหวเรื่องต้องการให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดนำร่องในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ทั้งอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร งบประมาณ การบริหารงานบุคคล โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยประชาชน อันเนื่องมาจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคบริหารจัดการอยู่ในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ไม่มีการกระจายอำนาจและทรัพยากรให้กับจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศไทยเท่าใดนัก จึงได้จัดทำร่าง “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ....” เพื่อผลักดันให้จังหวัดเชียงใหม่มีลักษณะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษคล้ายคลึงกับกรุงเทพมหานคร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกระงับไปในทุกระดับ และให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดหรือเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่หมดวาระเป็นการชั่วคราว เป็นสิ่งที่แสดงถึงความลดทอนการมีส่วนร่วมและความเป็นประชาธิปไตยของประชาชนเป็นอย่างมาก

ต่อมารัฐบาลได้มีการจัดตั้ง “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ พลังงาน สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สื่อมวลชน สังคม และอื่น ๆ เพื่อนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอให้แก่ “คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ” โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ซึ่งในด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีการศึกษาถึงแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีประเด็นปฏิรูป คือ (1) ด้านการกระจายอำนาจ (2) ด้านการจัดระบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น (3) ด้านกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (4) ด้านการเงินการคลังท้องถิ่น (5) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น และ (6) ด้านระเบียบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีข้อเสนอต่าง ๆ หลายประการ⁷ แต่ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 โดยสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้นได้ตกไปในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 เนื่องจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ 135 ต่อ 105 เสียง งดออกเสียง 7 เสียง ส่งผลให้สภาปฏิรูปแห่งชาติต้องถูกยุบไปตามมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ว่าด้วยการสิ้นสุดหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยมีการจัดตั้ง “สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ” เพื่อมาดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะเพิ่มเติม และ “ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน เพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559

⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ คณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). รายงาน เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ต่อเนื่องจากสภาพภูมิรัฐแห่งชาติ ซึ่งจะมีการลงประชามติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559

จากสถานการณ์ในการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2550 - 2559 ที่ผ่านมานั้นจะสังเกตได้ว่าส่วนใหญ่การถ่ายโอนภารกิจนั้นเป็นไปตามความต้องการของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ ไม่ได้ปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ การบริหารมีปัญหาหลายประการในการจัดความสัมพันธ์ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ายังมีน้อยมาก เนื่องจากการประชาสัมพันธ์หรือการสร้างกลไกต่าง ๆ ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยังน้อยอยู่ การทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเชิงรุกได้ ทำหน้าที่เพียงเสนอข้อมูลปัญหา แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่สามารถที่จะคาดการณ์หรือทำนายถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับกระบวนการกระจายอำนาจในอนาคตได้ เรื่องของการถ่ายโอนบุคลากร ซึ่งขาดแรงจูงใจในการชักจูงให้บุคลากรที่มีความสามารถไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และการจัดการการคลังท้องถิ่นยังพบว่ามีปัญหาในเรื่องของการจัดเก็บภาษีอากรและการจัดสรรรายได้หรือของอุดหนุนจากราชการส่วนกลางที่ไม่เพียงพอ

ดังนั้น การเร่งให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะทำงานได้ตามภารกิจที่ต้องรับถ่ายโอนได้ ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้จะนำไปสู่การอธิบายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการดำเนินการจัดการบริการสาธารณะแทนส่วนราชการได้ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการปกครองท้องถิ่น สุดท้ายจะนำไปสู่การสร้างข้อเสนอพยายามที่จะยุบ หรือยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดหรือรูปแบบหนึ่ง ซึ่ง ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2555, หน้า 15 - 24) ได้ตั้งข้อสังเกตบางประการจากกระบวนการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไว้ 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง แต่ในส่วนว่าด้วยโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น กลับกำหนดให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีลักษณะโครงสร้างที่ตายตัว คล้ายคลึงกับการเมืองระดับชาติ ซึ่งการกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้นต้องเกิดมาจากการมอบความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่การกำหนดลักษณะเป็นแบบแผนหนึ่งเดียวตายตัว (one size fits all) จึงเป็นเสมือนอุปสรรคสำคัญในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจจะไม่มีความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือจนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) ก็ยังไม่ได้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขใด ๆ ในปัญหาดังกล่าว

ประการที่สอง การจัดการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพรวมนั้น องค์กรของรัฐที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางได้ขยายตัวลงไปทำงานในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องคู่ขนานไปกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติแล้วองค์กรของรัฐที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางนั้นจะต้องทำหน้าที่เหมือนกับพี่เลี้ยงในการจัดตั้งและฝึกสอนงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วค่อย ๆ ลดบทบาทและความสำคัญลงจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจได้ด้วยตนเอง แต่องค์กรของรัฐที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางดังกล่าวนั้นก็กลับมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จากการวิเคราะห์ของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้สรุปว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยอ่อนแอ คือ กลไกระบบราชการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปทำงานแทนส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกที่เป็นตัวแทนของกรมซึ่งสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เข้าไปอยู่ในท้องถิ่น จึงทำให้หลายกิจกรรมมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเรียกว่า เป็นสภาพของการรวมศูนย์อำนาจอย่างแตกกระจาย (fragmented centralism)⁸

⁸ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้อธิบายคำว่า “การรวมศูนย์อำนาจอย่างแตกกระจาย” (fragmented centralism) ว่าสภาพการปกครองของไทยนั้นมีลักษณะที่สร้างให้ราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการกำหนดบทบาทของการปกครองท้องถิ่น โดยมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ประสานงานเป็นหลักมากกว่าจะขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นลักษณะการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจอยู่เป็นส่วนใหญ่และเป็นการปกครองหรือบริหารงานของรัฐตามลำดับชั้นบัญชา และในราชการส่วนกลางเองก็มีปัญหาเรื่องกรมต่าง ๆ มีอิสระจากกันและกันในด้านงบประมาณและแผนงานถึงแม้ว่าจะสังกัดกระทรวงเดียวกันก็ตาม ซึ่งส่งผลให้แต่ละกรม

ประการที่สาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นมีการลดขนาดและกระจายตัวมากขึ้นจากในอดีต โดยพื้นฐานทางทฤษฎีด้านการปกครองท้องถิ่นนั้น ขนาดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหากมีขนาดเล็กเพียงใด จะส่งผลให้การเมืองระดับท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตยสูงมากขึ้นไปด้วย แต่ถ้ามีจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กจนเกินไปและจำนวนมาก ๆ อาจจะทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จำกัดตามไปด้วย ถ้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้ด้วยข้อจำกัดทางศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จะทำให้ประชาชนไม่มีความเชื่อถือในระบบการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นก็จะไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้ ซึ่งส่งผลให้การกระจายอำนาจเพื่อสร้างให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะไม่มีความหมาย

ประการที่สี่ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นยังเป็นเพียงการปฏิรูปโครงสร้างในระดับส่วนบนเท่านั้น คือการจัดโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ และมอบภารกิจหน้าที่ รวมถึงทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในระดับปฏิบัติการแล้ว การทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ในกรอบของกลไกระบบราชการที่คล้ายคลึงกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคอยู่ ซึ่งไม่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องต่อการปฏิบัติการจริง เช่น การจัดให้มีผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ระดับพนักงานชั้นปฏิบัติการขององค์การบริหารตำบลก็ยังเป็นข้าราชการ รวมไปถึงระเบียบปฏิบัติงานต่าง ๆ ก็ยังคงเป็นระเบียบราชการที่ทางกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดขึ้น หรือระเบียบการบริหารงานบุคคลก็ยังคงใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือการประเมินประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance

ต่างทำหน้าที่ของตนเองโดยแทบไม่มีความเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกัน การขอความร่วมมือจากกันและกันหรือเพียงแต่ขอข้อมูลจากกันนั้นทำไม่ได้โดยง่าย ซึ่งส่งผลให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 22 -

Assessment: LPA)⁹ ส่งผลต่อการได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษ (โบนัส)¹⁰ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงควบคุมอย่างค่อนข้างจะเคร่งครัดจากราชการส่วนกลางผ่านทางกลไกต่าง ๆ เหล่านี้

ประเด็นข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

หลังจากการรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 การเมืองไทยยิ่งขาดความมีเสถียรภาพและส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นหยุดชะงักลงเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้นจะพยายามกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นก็ตาม แต่รัฐบาลในขณะนั้น (พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) เน้นนโยบายที่จะแก้ปัญหาด้านการเมืองเป็นหลักมากกว่าทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเริ่มมีบทบาทในพื้นที่ท้องถิ่นมากขึ้นอีกครั้งในฐานะเป็นผู้เข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการต่าง ๆ เพราะไม่ได้รับงบประมาณหรือเครื่องมือใด ๆ จากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการจัดบริการสาธารณะเท่าใดนัก บางภารกิจจึงเกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น

⁹ “การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (Local Performance Assessment: LPA) เป็นระบบการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เดิมชื่อ “การประเมินมาตรฐานการปฏิบัติงานราชการและนิเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (Core Team) ซึ่งมีการประเมิน 4 ด้าน คือ (1) ด้านการบริหารจัดการ (2) ด้านการบริหารบุคคลและกิจการสภา (3) ด้านการบริหารการเงินและการคลัง และ (4) ด้านการบริการสาธารณะ

¹⁰ การเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (โบนัส) ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปี แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษหรือไม่ก็ได้ ให้เป็นสิทธิของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม หากจะมีการเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษนั้น ต้องอ้างอิงตามคะแนนประเมินของการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย หากไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินก็ไม่มีสิทธิในการเบิกจ่าย หากมีการเบิกจ่ายไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวถือว่ามีความผิดทางกฎหมาย

การจัดการศึกษา การสาธารณสุข จึงต้องขอถ่ายโอนภารกิจกลับไปให้ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคอีกครั้ง

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นนั้น ในขณะนี้ได้มีข้อเสนอและแนวทางในการแก้ไขหรือสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. “จังหวัดจัดการตนเอง” (self-governing province) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2535 ซึ่งได้เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยประชาชนในจังหวัดเอง ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของราชการส่วนกลาง โดยมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะเป็นการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ได้มีโอกาสเลือกผู้นำของตนเองและมีความเข้าใจในปัญหาของพื้นที่มากกว่าเนื่องจากเป็นคนในพื้นที่เอง มีพรรคการเมืองหลายพรรคที่มีการออกนโยบายดังกล่าวเพื่อเป็นการหาเสียงในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ก็ไม่ได้ได้รับการยอมรับและกล่าวถึงเท่าใดนักจนกระทั่งปี พ.ศ. 2553 จากข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยได้มีความพยายามจะแสวงหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ ซึ่งการหยิบยกประเด็นจังหวัดจัดการตนเองได้ถูกนำมาศึกษาใหม่อีกครั้งอย่างเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น มีการจัดทำเอกสารเพื่อสื่อสารประเด็นดังกล่าวเป็นจำนวนมาก¹¹ แต่การขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าวชัดเจนที่สุด คือการขับเคลื่อนให้เกิด “จังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง” ซึ่งมีข้อเสนอในรายละเอียดการบริหารจัดการเป็นจำนวนมาก เช่น ให้จังหวัดกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคแล้วให้ข้าราชการส่วนภูมิกาคนั้นย้ายมาสังกัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสภาพเหมือนที่มาจาก การสรรหาจากตัวแทนทุกภาคส่วนเพื่อกำกับติดตามงานของผู้บริหารจังหวัดจัดการตนเอง และจัดความสัมพันธ์ทางการคลังโดยให้จังหวัดจัดการ

¹¹ งานเขียนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดจัดการตนเองมีออกมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหลายหน่วยงาน เช่น สถาบันจัดการทางสังคม (สจส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม (สปร.) เป็นต้น และมีการนำเสนอถึง “ร่างกฎหมายพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดจัดการตนเอง พ.ศ...” โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สัตวาลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์ และ ศยามล ไกรยูรวงศ์ (บรรณาธิการ). (2558). *ทำไม... จังหวัดต้องจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

ตนเองมีหน้าที่จัดเก็บภาษีไว้เพื่อเป็นรายได้ในอัตราร้อยละ 70 เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอเหล่านี้จะเชื่อว่าเป็นการเพิ่มศักยภาพของจังหวัดจัดการตนเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ (ภายในเขตจังหวัดนั้น) มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการจัดให้บริการสาธารณะมากขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละพื้นที่ลงอันเนื่องมาจากจังหวัดจัดการตนเองจะเป็นผู้บริหารและกระจายงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เอง ซึ่งสามารถตอบสนองต่อความต้องการในการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้มากกว่า ไม่ผูกติดกับระบบราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคต่อไป และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่กับการกำหนดนโยบายในการปกครองตนเอง โดยมีวลีว่า “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” เป็นตัวขับเคลื่อนแนวคิดดังกล่าว

2. “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสหการ” (local syndicate) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 หมวดที่ 4 สหเทศบาล ซึ่งได้ระบุว่าถ้ามีกิจการบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เองเพียงผู้เดียวนั้น ให้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษสำหรับกิจการนั้น ๆ โดยมีผู้แทนของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในประเทศฝรั่งเศส ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสหการ คือ การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือเป็นการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนอื่น ๆ (Public-private partnership: PPP) และมีการจัดตั้งองค์กรดูแลการกิจนั้นอย่างชัดเจนโดยมีลักษณะเป็น “หุ้นส่วน” (joint venture) ร่วมกันแบ่งปันหรือลงทุนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น บุคลากร อุปกรณ์ งบประมาณ เพื่อดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะเฉพาะภารกิจในพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ โดยยังคงความเป็นสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งไว้ ไม่ได้เป็นการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรเดียวกัน ซึ่งการร่วมมือในลักษณะนี้เป็นการช่วยเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดให้บริการสาธารณะในบางประเภทที่ต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมากได้มากขึ้น เช่น การจัดทำประปาชุมชน การจัดทำโรงงานเตาเผาขยะ เป็นต้น ซึ่งในอดีตนั้นประเทศไทยไม่ได้มีการนำแนวคิด

ดังกล่าวมาปรับใช้หรือดำเนินการเท่าใดนัก แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสหการนั้นได้ถูกเสนอขึ้นมาเป็นวาระในการแก้ไขปัญหาของการไม่มีศักยภาพในการจัดให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่เชิงทรัพยากรที่ไม่เพียงพอค่อนข้างบ่อพอสมควร แต่ไม่ได้รับการตอบรับที่ดีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าใดนัก เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าขั้นตอนการดำเนินการควรเป็นไปในลักษณะอย่างไร จนกระทั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแนวทางและประกาศใช้เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเพิ่มศักยภาพการจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งหลังจากการออกประกาศในเรื่องดังกล่าวแล้ว อาจจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสหการมากยิ่งขึ้นตามมาด้วย¹²

3. “การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (local amalgamation)

เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาในช่วงหลังการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2537 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 7,853 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งต่อมาในช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไปสักระยะแล้ว เริ่มมีการเล็งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในประเทศไทยมีจำนวนเยอะเกินไปและมีขนาดเล็ก

¹² ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสหการได้เป็นข้อเสนอหนึ่งในด้านการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น อันเนื่องมาจากแม้ว่าจะมีนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดทำสหการได้ แต่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดรองรับการกระทำดังกล่าว จึงไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้ความสนใจที่จะร่วมมือกันดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะเพื่อให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่เดียวกันได้ โดยมีนักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์การคลังสาธารณะ เช่น ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ศาสตราจารย์ ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒน์ ให้ข้อเสนอที่เห็นตรงกันว่าควรจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดทำสหการมากยิ่งขึ้น จะเป็นการช่วยให้ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารและเพิ่มศักยภาพให้กับการจัดให้บริการสาธารณะ อ้างอิงจาก ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์. (1 กันยายน 2558). *สัมภาษณ์*. และ สกนธ์ วรรณวิวัฒน์, ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (16 พฤศจิกายน 2558). *สัมภาษณ์*. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสนับสนุนให้มีการร่างระเบียบข้อกฎหมายเรื่องสหการเพิ่มเติมได้ที่ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). *อ้างแล้ว*. หน้า 16 - 17.

เกินกว่าที่จะมีศักยภาพในการดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะบางประเภทเนื่องมาจาก
มีงบประมาณที่ไม่เพียงพอและสิ้นเปลืองต่อค่าบริหารจัดการองค์กร (administrative
cost) จึงมีข้อเสนอที่ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยเสนอให้มีการนำ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งที่มีพื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน มาควบรวมเป็น
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว เพื่อเพิ่มงบประมาณและศักยภาพของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ลดจำนวนองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นลงในภาพรวม ส่งผลให้มีความประหยัดต่อขนาด (economy of scale)
ในการจัดให้บริการสาธารณะ ลดค่าบริหารจัดการองค์กร เช่น ค่าจ้างบุคลากรหรือ
ผู้บริหารทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง แนวคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ
การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในอดีตนั้นก็มีจำนวนองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และค่อย ๆ สร้างเกณฑ์มาตรฐานการให้บริการสาธารณะ
ขึ้นต่ำขึ้น เพื่อบีบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและไม่สามารถดำเนินการ
ตามเกณฑ์มาตรฐานการให้บริการสาธารณะขั้นต่ำให้ไปควบรวมกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และใช้ข้อเสนอต่าง ๆ ในการชักจูงให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กไปควบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง
เช่น การเพิ่มงบประมาณในช่วงปีแรกของการควบรวม เป็นต้น ในประเทศไทยก็มีการนำ
แนวความคิดดังกล่าวมาใช้แต่เป็นลักษณะกฎหมายบังคับ โดยนำมาตรา 41 จัดว่า
แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
โดยมีเกณฑ์ว่าหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ให้ยุบรวม
เข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ซึ่งแนวคิด
การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือว่าเป็นที่ถกเถียงกันเป็นจำนวนมาก
อันเนื่องมาจากการศึกษาและการวางแผนทางเกี่ยวกับรายละเอียดตำแหน่งของผู้บริหาร
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณ ตำแหน่งบุคลากรที่ถูกโอนย้ายมารวมกัน
จะต้องอยู่ในลักษณะแบบใด จะใช้เกณฑ์อย่างไรในการควบรวม เช่น ใช้เกณฑ์ประชากร
เกณฑ์งบประมาณ เกณฑ์พื้นที่ เป็นต้น ซึ่งมีข้อเสนอในเบื้องต้นภายในคณะกรรมการ
ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ แต่ยังไม่มีการนำกรณีตัวอย่างจริง

ที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทยมาวิจัยศึกษาอย่างชัดเจน¹³ จากกระแสการตอบรับกับนโยบายดังกล่าวขององค์กรที่เป็นตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลประเทศไทย ได้รับกระแสการตอบรับที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าใดนัก

จากข้อเสนอและแนวทางในการแก้ไขหรือสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แบบนั้นถือเป็นการแสดงให้เห็นถึงการพยายามแก้ปัญหาความอ่อนแอและไม่ศักยภาพที่เพียงพอของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะทั้ง 3 แบบนั้นก็ยังมีประเด็นถกเถียงอีกเป็นจำนวนมากและยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ควรมีการศึกษาทั้งในเชิงวิชาการ การระดมความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติการ และความคิดเห็นของประชาชน และต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง อันเนื่องมาจากการปฏิรูปไม่ว่าจะแบบใดก็ตามย่อมส่งผลกระทบต่อนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชนเป็นจำนวนมาก

เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2559 สมาชิกเคลื่อนไหวการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้เห็นชอบรายงานแผนปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น กลายเป็น “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.” ซึ่งเสนอปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

¹³ การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นข้อเสนอหนึ่งในด้านการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย รองศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ คณบดีคณะบริหารการจัระบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ได้ทำการศึกษาจากข้อมูลงานวิจัย เรื่อง ประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยระยะ 15 ปี (2557) ว่าประชาชนมีความใกล้ชิดและพึงพอใจในการจัดให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จัดบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้มีวิธีการจัดการคือนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมาควมรวมกันให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ดีขึ้นและประชาชนได้ประโยชน์มากขึ้น ซึ่งอยู่ในระหว่างการทำวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวโน้มและผลลัพท์จากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว” เพื่อศึกษาถึงปัจจัยและความสำเร็จเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวที่สามารถควมรวมด้วยความสมัครใจ ดูรายละเอียดและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมได้ที่ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). *อ่วงแล้ว*. หน้า 31 - 54.

ควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ให้เป็นระบบเดียวกัน และยกฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลให้เป็นระบบเทศบาลเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต สอดคล้องกับแนวคิด “การควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งส่งผลคือ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดเป็น “เทศบาล” เพียงรูปแบบเดียว เท่านั้น ทำให้ลดความซ้ำซ้อนและลดความสับสนของประชาชนในภาพรวม และยกระดับให้องค์กรบริหารส่วนตำบลกลายเป็นเทศบาลเพื่อคาดหวังที่จะใช้พระราชบัญญัติเทศบาลเป็นกฎหมายกำกับดูแลในการจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากเทศบาลได้มีการกำหนดภารกิจและการให้บริการสาธารณะเป็นจำนวนมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ยังเป็นการช่วยเพิ่มศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นอีกด้วย อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดของคณะราษฎรหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งมีความต้องการให้มีเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและขยายตัวเต็มในทุกพื้นที่ของประเทศซึ่งจะกลายเป็นโรงเรียนฝึกหัดระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยกระดับองค์กรบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลนี้ จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในประเทศไทยจะมีเพียงรูปแบบเดียวทั้งหมด ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นต่อการบริหารจัดการหรือวางนโยบายเฉพาะพื้นที่ เช่น เทศบาลบางแห่งต้องการเน้นไปทางด้านส่งเสริมการท่องเที่ยว เทศบาลบางแห่งต้องการเน้นไปทางประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งการกำหนดให้อยู่ในโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดียวกันนั้นอาจจะไม่สามารถส่งเสริมนโยบายเชิงพัฒนาเท่าที่ควร และอาจจะไม่สอดคล้องต่อวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมในพื้นที่ท้องถิ่นจริง ๆ ก็เป็นไปได้ ซึ่งต้องมีการศึกษาหรือสร้างรูปแบบการปกครองเฉพาะกิจหรือเขตพิเศษขึ้นเพื่อส่งเสริมและแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนิกรูปแห่งชาติ. (2558). *รายงาน เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: สู้จังหวัดจัดการตนเอง. ใน จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ), *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* (หน้า 1 - 23). กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (1 กันยายน 2558). *สัมภาษณ์*.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และ ศยามล ไกรยูรวงศ์ (บรรณาธิการ). (2558). *ทำไม... จังหวัดต้องจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). *15 ปี การกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2557). *รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เป็นไท.

สกันธ์ วรรณวิวัฒนา. ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (16 พฤศจิกายน 2558). *สัมภาษณ์*.

สถาพร เริงธรรม. (2555). *รายงานการวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์ตัวแบบจังหวัดจัดการตนเอง*. ขอนแก่น: สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อรอนงค์ พลอยวิเลิศ, ประพันธ์ สิต้า, ไซยา พลขาง, สุธิดา บัวสุขเกษม และ สุวิมล มีแสง (บรรณาธิการ). (2555). *เอ็ดจิ้งไต้ จิ้งไต้ "ธรรมนุญ" คนอำนาจ*. อำนาจเจริญ: ขบวนการองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญ.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Discourse Analysis of Good Governance in
Thai Local Administration Organizations (LAOs)

ธนภัทร ใจเย็น*

“วาทกรรมเกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างสิ่งที่บุคคลสามารถพูดได้อย่างถูกต้อง
ในช่วงเวลาหนึ่งภายใต้กฎเกณฑ์หรือตรรกะชุดหนึ่งกับสิ่งที่เขาพูดออกมาจริง ๆ”
(Foucault, 1972 อ้างถึงใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2544, หน้า 92)

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์และวิพากษ์ให้เห็นถึงที่มา วิธีการ
รูปแบบ และลักษณะพฤติกรรมที่แฝงเร้น หรือความเป็น “มายาคติ” (myth) ในการนำ
หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ “ธรรมาภิบาล” (good Governance) ไป
ปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วนได้แก่ (1) กำเนิด
ความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาล (2) วิวิธวิทยาว่าด้วยวาทกรรม (discourse)
ของมิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) (3) วิเคราะห์อภิปรายวาทกรรมว่าการปฏิบัติตาม
หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) สรุป
และข้อเสนอแนะ

กำเนิดและความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance)

ในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532)
เรื่อง “Sub-Sahara : From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมล ทับจุมพล,

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ราชภัฏเลย

คำสำคัญ: วาทกรรม ธรรมาภิบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2541, หน้า 1 - 3) ได้ระบุถึงความล้มเหลวในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ แยกตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราว่าวิกฤติการณ์ของแอฟริกันนั้นเป็นวิกฤติการณ์ของธรรมาภิบาล ซึ่งธนาคารโลกให้ความหมาย “Governance” ว่าหมายถึงการใช้อำนาจในการจัดการกับทรัพยากรของประเทศเพื่อการพัฒนา (สมบุรณ์ ศิริประชัย, 2552, หน้า 3 - 4) และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลซึ่งจะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการกฎหมายที่เป็นอิสระ รวมทั้งมีระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อมีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544, หน้า 196)

สำหรับประเทศไทยเกิดความตื่นตัวและให้ความสนใจกับแนวคิด “ธรรมาภิบาล” (good governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะหลังเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งรุนแรงในเอเชีย ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลประกาศลอยตัว (ลด) ค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ประกอบกับหนังสือแสดงเจตจำนงการกู้ยืมเงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (I.M.F.) ที่รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542, หน้า 5) ตามนัยนี้ นักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่าประเทศไทยใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเข้ามาแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่บางกลุ่มเห็นว่าเป็นการครอบงำขององค์ระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และประเทศทุนนิยมตะวันตก (สมบุรณ์ ศิริประชัย, 2552, หน้า 91)

ที่มาของคำว่า governance สามารถย้อนกลับไปในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 14 โดยศิลปินชาวอิตาลีผู้หนึ่งชื่อ ลอเรนเซตติ (Lorenzetti) ได้วาดภาพปูนปั้นที่มีชื่อเสียงบรรยายถึงเรื่องราวที่แตกต่างกันระหว่าง “Good and Bad governance” (Anne Mette Kjaer, 2004, p. 1) ในเชิงวิชาการแนวคิด governance มีรากเหง้ามาจากคำว่า government ที่หมายถึงการแสดงออกถึงอำนาจของผู้นำทางการเมือง แนวคิดนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้แพร่หลายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ระหว่างทศวรรษที่ 1980 คำนี้กลับปรากฏออกมาในความหมายใหม่ซึ่งหมายถึงบางสิ่งที่กว้างกว่าคำว่า government แต่ก็ยังไม่มียามที่ยอมรับกันได้จนถึงปัจจุบัน ในเชิงนิรุกติศาสตร์

(Etymology) คำว่า governance สามารถย้อนกลับไปถึงคำกริยาภาษากรีกคำว่า “Kubernan” (to pilot/steer) และถูกใช้โดยเพลโต (Plato) ที่กล่าวถึงวิธีการออกแบบการปกครอง ส่วนในพจนานุกรมของ Concise Oxford Dictionary คำว่า governance ถูกใช้ในความหมายเดียวกับ government ซึ่งหมายถึง “การแสดงออก หรือลักษณะทางการปกครอง หรือเป็นหน่วยงานหรือหน้าที่ทางการปกครอง” (Anne Mette Kjaer, 2004, หน้า 1) อย่างไรก็ตามระหว่างทศวรรษที่ 1980 นักรัฐศาสตร์กล่าวถึงคำว่า governance ที่แตกต่างไปจาก government และใช้ในความหมายที่รวมถึงตัวแสดงอื่น ๆ ในประชาสังคม (civil society actors) ด้วย

เดิมทีคำว่า good governance ถูกแปลเป็นครั้งแรกในประเทศไทยว่า “ธรรมรัฐ” โดยกลุ่มนักวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มแรกที่สร้างขอบเขตการตีความคำว่า good governance ได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอ “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ” เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ (นฤมล ทับจุมพล, 2546, หน้า 59 - 60) ต่อมาเมื่อประเทศไทยถูกผลักดันให้เข้าโครงการรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ เรื่องซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือการใช้นโยบาย good governance เข้ามาบริหารจัดการประเทศ โดยทั่วไปมักจะพบคำว่า good governance มากกว่า governance จากการทบทวนพบว่าการแปลว่า “ธรรมาภิบาล” มากที่สุด (สมบุญศิริประชัย, 2552, หน้า 63) นอกจากนี้ยังแปลเป็นคำอื่น ๆ อีก 7 คำได้แก่คำว่า “ธรรมรัฐ” ใช้ครั้งแรกโดยชัยวัฒน์ สถาอานันท์ “สุประชาสนการณ์” โดยดิน ปรัชญพฤทธิ “ธรรมราชภรณ์” โดยอมรา พงศาพิชญ์ “การกำกับดูแลที่ดี” โดยวรภัทร โตชนะเกษม และพูนิจ ปิยะอนันต์ “ประชารัฐ” โดยสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำว่า “ธรรมาภิบาล” โดยชัยอนันต์ สมุทวณิช และคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำแนวคิด good governance มาใช้ในสังคมไทยนอกจากการแปลคำศัพท์และความหมายที่มากมายแตกต่างกันแล้ว ยังมีปัญหาในการกำหนดองค์ประกอบของความเป็น good governance ซึ่งแต่ละ

บุคคล องค์กร และสถาบันต่างกำหนดองค์ประกอบที่แตกต่างกันไป สำหรับองค์ประกอบของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานกลางภาครัฐของไทย เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งครอบคลุมถึงหลักการ 6 ประการ ได้แก่ นิติธรรม (rule of law) คุณธรรม (ethics) ความโปร่งใส (transparency) การมีส่วนร่วม (participation) ความรับผิดชอบ (accountability) และความคุ้มค่า (cost recovery) (บุษบง เจริญชัยชนะ, 2544, หน้า 197) ต่อมาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีเนื้อหาสาระและจุดมุ่งเน้นแตกต่างไปจากเดิม โดยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ของงาน ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการบริหาร อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน (สมบุรณ์ ศิริประชัย, 2552, หน้า 86)

หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเอาไว้หมวด 4 มาตรา 74 วรรคแรก ที่ระบุเอาไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์ และเผ่าพันธ์ ขอบน้ำตาล, 2553, หน้า 30 - 34)

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะหน่วยงานหลักในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบราชการได้กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจนเอาไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 - 2555 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2558) มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เอาไว้ 10 ประการ ได้แก่ (1) หลักประสิทธิผล

- (2) หลักประสิทธิภาพ (3) หลักการตอบสนอง (4) หลักการความรับผิดชอบ
(5) หลักความโปร่งใส (6) หลักการมีส่วนร่วม (7) หลักการกระจายอำนาจ
(8) หลักนิติธรรม (9) หลักความเสมอภาค และ (10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ

นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ก็ได้บัญญัติแนวทางการบริหารราชการให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 55/1 ได้บัญญัติให้จัดตั้ง “คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” (กธจ.) ขึ้นในทุกจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จนกระทั่งได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552” (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2558) จะเห็นได้ว่าแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลได้กลายมาเป็น “ธรรมาภิบาลแห่งชาติ” เพื่อให้มีผลใช้บังคับแก่หน่วยงานรัฐทั้งปวง ทั้งนี้บทความนี้มุ่งศึกษาการนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้วาทกรรมที่ว่า “ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด” อีกด้วย

วิธีวิทยาว่าด้วยวาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse and discourse analysis)

คำว่า discourse (วาทกรรม) เป็นศัพท์ที่ได้รับความนิยมมากอย่างน้อยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาในการโต้เถียงทางวิชาการ “วาทกรรม” ถูกใช้อย่างแพร่หลายโดยไม่มีการให้นิยามแนวคิดว่าด้วยวาทกรรมมีลักษณะคลุมเครือ ความหมายเกือบจะว่างเปล่า หรือแม้จะถูกนำไปใช้อย่างจริงจังแต่ค่อนข้างมีความแตกต่างกันทั้งความหมายและบริบท แต่สิ่งที่ชัดเจนก็คือ “วาทกรรม” คือแนวคิดทั่วไปที่ภาษาถูกประกอบสร้างขึ้น อันเนื่องมาจากความแตกต่างในรูปแบบของอากัปกิริยาที่บุคคลแสดงออกมาเมื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในชีวิตสังคม (Phillips & Jorgensen, 2002, p. 1) ดังนั้นการวิเคราะห์วาทกรรมจึงหมายถึงการวิเคราะห์ถึงรูปแบบเหล่านี้ การวิเคราะห์วาทกรรม (discourse

analysis) ถือเป็นทางเลือกในวิธีการศึกษาหรือวิธีวิทยา (methodologies) ซึ่งมีไม่เพียง การเปลี่ยนผ่านจากวิธีการเชิงปริมาณ นามธรรม หรือข้อสรุปทั่วไป ไปสู่วิธีการเชิงคุณภาพ รูปธรรม และเรื่องราวเฉพาะ แต่ยังเกี่ยวข้องกับสมมติฐานที่มีความสำคัญต่อความถูกต้องและยังเป็นพื้นฐานสำหรับการวิจัยเชิงการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis research) อีกด้วย (Wood & Kroger, 2000, p. 3)

มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault, 1926 - 1984) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ผู้นำของปรัชญายุคหลังสมัยใหม่ (postmodernism) ได้ให้ความหมายของ “วาทกรรม” (discourse) ว่าหมายถึง “ระบบและกระบวนการสร้าง (constitute) อัตลักษณ์ (identity) และความหมาย (significance) ให้กับสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็น ความรู้ ความจริง อำนาจ หรือตัวตนของเรา” (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 19 - 20) ฟูโกต์เห็นว่าความจริง (truth) เป็นวาทกรรมที่ประกอบสร้างขึ้น (a discursive construction) ทำให้ระบอบความรู้ที่แตกต่างกันเป็นตัวกำหนดว่าอะไรถูก อะไรผิด จุดมุ่งหมายของฟูโกต์ก็คือการตรวจสอบโครงสร้างของระบอบความรู้ ซึ่งก็คือกฎเกณฑ์ของสิ่งที่เราพูดได้หรือไม่ได้ (Phillip & Jorgensen, 2002, p. 4) วาทกรรมเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยสังคมทั้งกลุ่มคนที่ครองอำนาจและกลุ่มคนที่ต่อต้านอำนาจ จัดว่าเป็นเทคโนโลยีทางอำนาจที่ถูกใช้ทั้งการเก็บกด ปิดกั้น และจัดระเบียบวิถีชีวิตของคนในสังคม การวิเคราะห์วาทกรรมทำให้เห็นแง่มุมของอำนาจโดยเฉพาะในแง่มุมของความรู้ได้อย่างละเอียดอ่อนยิ่งขึ้น เมื่อวาทกรรมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถอ้างได้ว่ามีผู้ผลิต ผู้ควบคุมอย่างชัดเจน ดังนั้นอำนาจในแง่ของวาทกรรมจึงเป็นอำนาจที่กระจายตัว และแทรกซึมอยู่ในแนวระนาบเชื่อมต่อกันอย่างหลากหลายยากที่จะหาจุดกำเนิดหรือจุดศูนย์กลางของการผลิต ดังนั้นไม่ว่าผู้กระทำใด ๆ ล้วนตกอยู่ภายใต้วาทกรรมหรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจในเรื่องความรู้ และความจริงด้วยกันทั้งสิ้น (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2555, หน้า 17 - 18) ประเด็นของการวิเคราะห์วาทกรรมไม่ได้อยู่ที่ว่าคำพูดนั้น ๆ เป็นจริงหรือเท็จ แต่อยู่ที่กฎเกณฑ์ชุดหนึ่งที่เป็นตัวกำกับให้การพูดนั้น ๆ เป็นไปได้มากกว่าจะเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง

วาทกรรมถูกสร้างขึ้นมาจากความแตกต่างระหว่างสิ่งที่บุคคลสามารถพูดได้ อย่างถูกต้องในสถานการณ์หนึ่ง หรือภายใต้ตรรกะชุดหนึ่งกับสิ่งที่บุคคลนั้นพูดออกมา

ดังนั้นพื้นที่ของวาทกรรมคือกฎเกณฑ์ของความแตกต่างดังกล่าว (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 21) กฎเกณฑ์นี้จะเป็นตัวกำหนดการดำรงอยู่ เปลี่ยนแปลง หรือการเลื่อนหายไของสรรพสิ่ง นอกจากนี้ฟูโกต์ยังเห็นว่าเอกลักษณ์และความหมายเป็นเรื่องของการใช้อำนาจและความรุนแรงเข้าไปบังคับยึดเบียดให้เป็นของวาทกรรมชุดหนึ่งในขณะเดียวกันวาทกรรมดังกล่าวนั้นก็ก็จะเก็บกด ปิดกั้น ขจัดหรือทำลายมิให้สิ่งที่แตกต่างไปจากเอกลักษณ์และความหมายของสิ่งที่วาทกรรมนั้นสร้างขึ้นมาปรากฏตัวขึ้นได้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 24) ตัวอย่างเช่น “บัตรประจำตัวประชาชนหรือหนังสือเดินทาง” กับวาทกรรมเรื่อง “ความเป็นพลเมือง” เป็นต้น

“การวิเคราะห์วาทกรรม” (discourse analysis) ในแนวคิดของมิเชล ฟูโกต์ หมายถึง ความพยายามศึกษาและสืบค้นถึงกระบวนการ ขั้นตอน ลำดับเหตุการณ์ต่าง ๆ ในการสร้างเอกลักษณ์ และความหมายต่าง ๆ ให้กับสรรพสิ่งที่ห่อหุ้มตัวเราในสังคม ในรูปแบบของวาทกรรมและภาคปฏิบัติการของวาทกรรมว่าเป็นมาอย่างไร มีการต่อสู้เพื่อช่วงชิงการนำ (hegemony) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ อย่างไรบ้าง มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคล สถานที่ เหตุการณ์อะไรบ้าง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้าง รวมถึงการเก็บกดหรือปิดกั้นสิ่งเหล่านั้นของวาทกรรมมีอย่างไร (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 27 - 28) สำหรับมุมมองของนักวิเคราะห์วาทกรรมเห็นว่ามนุษย์เป็นเพียงร่างทรงหรือผู้กระทำตาม ผู้ต่อย้าย หรือผลิตซ้ำ (enact) กฎเกณฑ์ของสิ่งที่พูดมากกว่าที่จะคิดค้น หรือสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ ในการวิเคราะห์วาทกรรมนั้นมิได้อยู่ที่ว่าคำพูดหรือสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นจริงหรือเท็จ แต่ความสนใจกลับอยู่ที่กฎเกณฑ์ชุดหนึ่งที่เป็นตัวกำกับให้การพูดหรือการกระทำนั้นเป็นไปได้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 29 - 30)

กล่าวโดยสรุปตามทัศนะของมิเชล ฟูโกต์ สิ่งที่เราเรียกว่า “วาทกรรม” (discourse) เป็นเรื่องที่มีมากกว่าภาษา คำพูด หรือการตีความ แต่เป็นเรื่องของอำนาจและความรุนแรงที่แสดงออกมาในรูปของภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรม (discourse practice) สอดคล้องกับสิ่งที่ฟูโกต์กล่าวเอาไว้ในงานเขียนเรื่อง The order of discourse ว่า “ในทุก ๆ สังคมการผลิตวาทกรรมจะถูกควบคุม คัดสรร จัดระบบ และแจกจ่ายภายใต้กฎเกณฑ์ชุดหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่พลิกแพลงเพื่อให้เรามองไม่เห็นอำนาจ และอันตราย

รวมตลอดถึงความน่าเกลียด น่าสะพรึงกลัวของวาทกรรม เพื่อให้วาทกรรมดังกล่าวดำรงความเหนือกว่าในสังคม” สำหรับปัจจุบันกฎเกณฑ์ที่รู้จักกันดีคือการกีดกัน หรือปิดกั้นในรูปแบบที่เรารู้กันเคยก็คือ “การห้าม” (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543, หน้า 25)

การวิเคราะห์วาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การวิเคราะห์ให้เห็นภาพที่ชัดเจนของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี(ธรรมาภิบาล) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จำเป็นต้องพิจารณาว่า “หลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล)” นั้นเป็น “นโยบายสาธารณะ” (public policy) ประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับนโยบายการคาดเข็มขัดนิรภัยหรือนโยบายดื่มไม่ขับ เป็นต้น ดังนั้นจำเป็นต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์ว่าด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนน่านโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation process) ด้วย ซึ่งในทัศนะของวรเดช จันทรศร (2552, หน้า 32 - 41) เห็นว่าประกอบไปด้วย 2 ขั้นตอนหลัก และ 5 ขั้นตอนย่อย ได้แก่ *ขั้นมหภาค* ประกอบไปด้วย (1) ขั้นการแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการ (2) ขั้นการสร้างการยอมรับให้หน่วยปฏิบัติ *ขั้นจุลภาค* ประกอบไปด้วย (1) ขั้นระดมสรรพกำลัง (2) ขั้นปฏิบัติและดำเนินงาน และ (3) ขั้นการสร้างต่อเนื่องและความเป็นสถาบัน สำหรับการวิเคราะห์ให้เห็นวาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไทยนั้น ผู้เขียนขอจำแนกการวิเคราะห์ให้อภิปรายออกเป็น 4 ด้านได้แก่ ด้านโครงสร้างและกฎหมาย ด้านกิจกรรมและการปฏิบัติ ด้านตัวบุคคล ผู้ปฏิบัติ และด้านการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

1. ด้านโครงสร้างและกฎหมาย

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 7,853 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ 9 มีนาคม 2558) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558) โดยแบ่งออกเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,440 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,335 แห่ง และองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะและมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการกำกับดูแลผ่านกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานปฏิบัติหรือฝ่ายเลขานุการ ด้วยเหตุนี้จึงมักเกิดข้อโต้แย้งหรือถกเถียงกันเสมอว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะถูกควบคุมโดยราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคอีกหรือไม่? โดยฝ่ายแรกต้องการเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง แต่ฝ่ายหลังยังต้องการกำกับดูแล ด้วยเหตุผลว่าเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จะเห็นได้ว่าการใช้ “ข้ออ้างเชิงเหตุผล” (justify) ในลักษณะ “วาทกรรม” (discourse) ของแต่ละฝ่ายมานานแล้ว

จุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” ในกรณีประเทศไทยกล่าวได้ว่า มิได้เกิดจากภายใน แต่เกิดมาจากกฎเกณฑ์ หรือระเบียบชุดหนึ่งที่บุคคล/คณะบุคคล ในสังคมได้รับเอามาและยึดถือเอาไว้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2544, หน้า 113) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการ “นำเข้า” ในกรณีของ “ธรรมาภิบาล” เป็นวาทกรรมที่ได้รับมาจากแนวคิดเรื่อง “governance” ของธนาคารโลก (World Bank) ที่กล่าวเอาไว้ ในรายงานในปี ค.ศ. 1989 ว่า วิกฤติการณ์ของประเทศแถบตอนใต้ของทะเลทราย ซาฮารา ทวีปแอฟริกันนั้นเป็นวิกฤติการณ์ของการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งภายหลังเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งรุนแรงในประเทศไทยเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 ทำให้ไทยต้องลดค่าเงินบาท สถาบันการเงินล้มละลาย และบริษัทห้างร้านต่าง ๆ จำนวนมากต้องล้มเลิกกิจการลง จึงเกิดกระบวนการเรียกร้องโดยนักวิชาการ ชนชั้นนำและองค์กรต่าง ๆ ผลักดันให้ไทยนำแนวคิด good governance มาใช้ โดยแต่ละกลุ่มหรือองค์กรต่างแปลคำศัพท์คำนี้แตกต่างกันออกไป เช่น ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นการได้รับอิทธิพลหรือถูกครอบงำจากธนาคารโลก (World Bank) และองค์การระหว่างประเทศ ที่มีอิทธิพลไปทั่วโลกนั่นเอง

ในด้านของการใช้คำศัพท์ ความหมาย และองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กร สถาบัน และบุคคลผู้มีชื่อเสียง

ในสังคมไทยสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจในแง่ของวาทกรรมเป็นสิ่งที่กระจายตัวแทรกซึมอยู่ในแนวนานาแบบเชื่อมต่อกันอย่างหลากหลายยากที่จะหาจุดกำเนิดหรือจุดศูนย์กลางของการผลิต (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2555, หน้า 17 - 18) ทั้งนี้คำว่า governance นักวิชาการทั้งต่างประเทศและไทยต่างเห็นร่วมกันว่ายังไม่สามารถให้นิยามความหมายที่ตรงกันได้ โดยมีนิยามความหมายต่าง ๆ กันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญของการผลิตวาทกรรมว่าด้วยธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ได้ออกกฎเกณฑ์และระเบียบว่าด้วยธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้หน่วยงานภายใต้สังกัด รวมทั้งบุคลากรและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายปฏิบัติในลักษณะสั่งการจากเบื้องบน (top-down) ซึ่งอาจแปลความหมายได้ว่าชนชั้นผู้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชา มี “ธรรมาภิบาล” สูงกว่า ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะหน่วยงานส่วนกลางหรือต้นสังกัดเหล่านี้ก็ยังคงถูกกล่าวหา หรือมีข้อสงสัยในเรื่องการขาดธรรมาภิบาลมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นบุคคลในคณะรัฐมนตรี (ค.ร.ม.) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาถึงความมีธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ นักการเมือง หรือผู้บริหารมักจะแสดงออกให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่าตนเองยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ โดยมักจะจัดกิจกรรมและ/หรือโครงการที่อ้างว่าส่งเสริมธรรมาภิบาลให้แก่องค์กร โดยมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่และประกาศแถลงการณ์ในโอกาสต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่กิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นมีลักษณะของการ “สร้างภาพลักษณ์” (image) มากกว่าการปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สิ่งที่กำหนดเป็น วิสัยทัศน์ ค่านิยม เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นเพียงการปฏิบัติตามแบบแผนในเชิงโครงสร้างหรือรูปแบบ (forms) เท่านั้น แต่เนื้อหาสาระ (content) ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการปฏิบัติยังเป็นข้อสงสัย และที่สำคัญมิได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ที่แท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียง มายาคติ (myth) อย่างหนึ่งของระบบราชการไทย

ในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” หรือ “ก.ธ.จ.” (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2558) โดยต้องการแสดงให้เห็นว่าภาครัฐได้ดำเนินการให้หน่วยงานบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมหรือการยอมรับในบรรดาข้าราชการและ เจ้าหน้าที่รัฐ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการ ธรรมาภิบาลจังหวัด” ทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) แต่จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้กลับเต็มไปด้วยข้าราชการประจำเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดหรือบุคคลที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการอื่น ๆ มาจากข้าราชการประจำ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการอื่น ๆ แม้จะมีกรรมการจาก ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนบ้างก็ตาม จึงไม่แน่ใจว่าคณะกรรมการธรรมาภิบาล จังหวัด (ก.ธ.จ.) จะทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะสถานะและตำแหน่งของคณะกรรมการ ชุดนี้เป็นเพียง “ผู้ได้บังคับบัญชา” ของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง ทำให้เกิด วิกฤตการณ์ย่อย ๆ ที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” ทั้งนี้ เพราะ “เป้าหมาย” กับ “รูปแบบและวิธีปฏิบัติ” ยังไม่อาจไปด้วยกันได้นั่นเอง นอกจากนั้นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ธ.จ. เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถปฏิบัติดำเนินงานได้อย่างสมบูรณ์เพราะยังไม่มีบุคลากรเจ้าหน้าที่ประจำ ไม่มีแม้แต่อาคารสถานที่และงบประมาณของตัวเอง

2. ด้านกิจกรรมและการปฏิบัติ

ในด้านการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามแผนงาน หรือโครงการนั้นจะ ดำเนินงานผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย การแบ่งส่วนราชการ ปี พ.ศ. 2545 ภายใต้วิสัยทัศน์ (Vision) ที่ว่า “เป็นองค์กรหลัก ในการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” นอกจากนั้นกรมยังได้กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2557 - 2560 เอาไว้ว่า “ข้าราชการ

ส่วนท้องถิ่นมีภูมิคุ้มกันต่อปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลและเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนในพื้นที่ภายในปี พ.ศ. 2560” โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการในด้านต่าง ๆ เอาไว้หลายด้าน ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่ดีและถูกต้อง

อย่างไรก็ตามจากการสังเกตและติดตามข่าวสารทางสื่อสารมวลชนและสัมภาษณ์บุคลากรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่ง กลับพบว่า มีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการอย่างกว้างขวาง โดยหลักฐานที่ยืนยันได้ก็คือข้อมูลการจัดอันดับของสถาบันที่ปรึกษาความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและการเมือง (Political and Economic Risk Consultant: PERC) ประจำปี พ.ศ. 2550 พบว่าไทยติดอันดับคอร์รัปชันมากที่สุดเป็นอันดับ 3 ในเอเชีย (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 6) นอกจากนั้นรายงานของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังได้สรุปให้เห็นถึงสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถจำแนกสาเหตุการคอร์รัปชันได้ 7 ประการ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 9 - 15) ได้แก่ ปัญหาด้านงบประมาณและการจัดทำบัญชีไม่โปร่งใส การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ช่องว่างของระเบียบกฎหมาย บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจ การขาดประชาสัมพันธ์รายละเอียดโครงการ การขาดการตรวจสอบดูแลจากหน่วยงานที่หลากหลาย และปัญหาการใช้อำนาจอิทธิพลของนักการเมือง

ในด้านการกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งแต่เดิมถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าผูกขาดอำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบดั้งเดิมก่อนปี พ.ศ. 2542 แต่ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาได้เกิดนโยบายการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจมากขึ้น เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง มีอำนาจใช้ดุลยพินิจในงบประมาณและบุคลากรอย่างเต็มที่ เป็นต้น แต่ที่ผ่านมามักเกิดข้อสงสัยอยู่เสมอว่า หน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคได้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดรัดกุมหรือไม่ เพราะสิ่งที่ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอก็คือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคยังคงต้องพึ่งพาหรือขอรับความช่วยเหลือหรือที่เรียกว่า “ขอความร่วมมือ” จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ อยู่เสมอ อย่างที่ประชาชนรับทราบและรู้เห็นกันมานาน ประกอบกับนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับชาติทั้งในคณะรัฐบาลและฝ่ายค้าน ย่อมจะสร้างความ “เกรงใจ” และ “เกรงกลัว” ให้กับข้าราชการประจำ ส่งผลให้การกำกับดูแลจึงไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลย่อมเกิดขึ้นได้ยาก

ในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลนั้น หน่วยงานกลาง และหน่วยงานต้นสังกัดมักนิยมจัดโครงการประกวดเพื่อส่งเสริมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันอย่างแพร่หลาย เช่น สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (กพร.) สถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) เป็นต้น กิจกรรมและโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจัดทำขึ้นเป็นครั้งคราวเพื่อส่งเข้าประกวด และรับรางวัล “การบริหารจัดการที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและมีส่วนร่วม” ของสถาบันและองค์กรเหล่านั้น ในทัศนะของผู้เขียน เห็นว่าเข้าข่ายเป็น “วาทกรรม” เช่นกัน เพราะเป็นการแสดงออกเชิงรูปแบบหรือพิธีกรรมซึ่งในทัศนะของมิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) เห็นว่าเป็น “พิธีกรรมของความจริง” (Ritual of Truth) (อานันท์ กาจนพันธุ์, 2555, หน้า 126) โดยต้องการแสดงออกให้เห็นว่ารัฐและหน่วยงานเหล่านั้นได้ดำเนินการให้หน่วยงานภายใต้สังกัดยึดหลักบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมหรือความศักดิ์สิทธิ์ให้ผู้คนที่ทั้งหลายยอมรับโดยไม่มีข้อโต้แย้ง สะท้อนให้เห็นว่า “กิจกรรมและโครงการว่าด้วยธรรมาภิบาล” กับการประพฤติปฏิบัติอย่างมีธรรมาภิบาลจริง ๆ เป็นคนละเรื่องกัน

กล่าวโดยสรุปปัญหาหลักในการนำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถือว่าไม่แตกต่างไปจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือมีการปฏิบัติและจัดกิจกรรมในเชิงสัญลักษณ์ (symbolic) มากกว่าการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง ในด้านการให้บริการประชาชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานระดับ 3 รองจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มิใช่หน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น กรณีเกิดปัญหาด้านภัยพิบัติหรือสาธารณภัย ชาวบ้านก็ยังคงไปร้องทุกข์หรือร้องเรียนที่ศาลากลางจังหวัด (โดยผู้ว่าราชการจังหวัด) หรือที่ว่าการอำเภอ (โดยนายอำเภอ) อยู่เสมอไม่มีใครไปร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังคำพูดติดปากที่ว่า “น้ำท่วมก็ผู้ว่าฯ ฝนแล้งก็ผู้ว่าฯ ยาเสพติดก็ผู้ว่าฯ ยาจนก็ผู้ว่าฯ” จึงมักเกิดคำถามว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ไหน และทำอะไร? ดังนั้นคำขวัญที่นิยมกล่าวกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด” จะเป็นเพียงแค่ “คำขวัญ” หรือ “วาทกรรม” ชุดหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือเกิดช่องว่างระหว่างสิ่งที่พูดกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

3. ด้านตัวบุคคลและผู้ปฏิบัติ

การนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องกล่าวถึง “นักการเมือง” และ “พนักงานท้องถิ่น” อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ย่อมต้องอาศัยการยอมรับ ความร่วมมือ และการปฏิบัติจริงของทุกฝ่ายในองค์กรท้องถิ่นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากกรอบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องตรวจสอบที่ละขั้นตอนได้แก่ *ประเด็นแรก* ระดับการยอมรับนโยบาย (หลักเกณฑ์การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล) ของนักการเมืองท้องถิ่น และบุคลากรเจ้าหน้าที่มีมากน้อยเพียงใด *ประเด็นที่สอง* มีการระดมสรรพกำลัง และความเป็นปึกแผ่นของชุมชน ประชาคม และสังคมในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และ *ประเด็นที่สาม* ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนและองค์กรในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เรื่องธรรมาภิบาลมีมากน้อยเพียงใด และสามารถสร้างความต่อเนื่องและเป็นสถาบันได้หรือไม่ การตอบคำถามทั้ง 3 ข้อได้หรือไม่อย่างไร? จำเป็นต้องพิจารณาที่ละประเด็น

ประเด็นแรก : ระดับการยอมรับนโยบายว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับคำถามที่ว่า นักการเมืองและบุคลากรเจ้าหน้าที่ยอมรับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่? คำตอบคงไม่สามารถพิจารณาแค่เพียงถ้อยคำหรือคำขวัญที่ประดิษฐ์หรือสร้างขึ้นมาให้ดูสวยหรู แต่จะต้องสังเกตหรือตรวจสอบจาก “พฤติกรรมและการกระทำ” ที่แฝงเร้นหรือซ่อนอยู่ภายใน เปรียบเสมือน “ภูเขาน้ำแข็ง” ย่อมจะมีส่วนที่ “เหนือน้ำ” และส่วนที่อยู่ “ใต้น้ำ” ดังนั้นพฤติกรรมและการกระทำของนักการเมืองและบุคลากรที่ไม่ปรากฏออกมาภายนอก แต่เป็นพฤติกรรมที่แฝงอยู่เบื้องหลัง คือเกณฑ์การพิจารณาตัดสินว่านักการเมืองหรือบุคลากรขององค์กรเหล่านั้น ยอมรับมาตรฐานว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างแท้จริงหรือไม่ จากการศึกษางานวิจัยหลายชิ้น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติดมิชอบของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่จำนวนมาก เช่น วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา (2553) ในหนังสือเรื่อง “การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 4 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยไปได้สัมภาษณ์นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอย่างน้อย 2 ประการได้แก่ *ประการแรก* ปัญหาการใช้เงินไม่คุ้มค่า และ*ประการที่สอง* ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ปัญหาการใช้เงินไม่คุ้มค่า เกิดขึ้นหลายลักษณะ เช่น การแจกสิ่งของที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง การทำถนนด้วยคุณภาพ ขาดมาตรฐาน การก่อสร้างไม่เชื่อมต่อกันจนต้องตั้งงบประมาณซ่อมแซม เป็นต้น

นอกจากนั้นยังสัมภาษณ์นายอนุชา สุณสวัสดิกุล (ศาลปกครองกลาง) ที่พบว่าสถิติคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในศาลปกครองมีสัดส่วนสูงมากจำแนกได้ออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่ (1) คดีความเกี่ยวกับตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหารและสมาชิกสภา มักจะพบปัญหาคดีเกี่ยวกับการมีส่วนได้ส่วนเสียในงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคดีอาชญากรรม (2) คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มักจะเป็นเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายและ

เลื่อนขึ้นเงินเดือน ฯลฯ (3) คดีความเกี่ยวกับบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแล อบท. เช่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการไม่ทำหน้าที่ หรือทำหน้าที่แล้วมีปัญหา เช่น การออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้อง เลี่ยงการใช้อำนาจ ละเลยการสอบสวน เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า นักการเมืองและบุคลากร เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหลาย แห่ง ยังคงประพฤติปฏิบัติที่ขัดแย้งกับ หลักธรรมาภิบาล ดังนั้นจึงน่าเชื่อว่าการยอมรับนโยบายของนักการเมืองและ บุคลากรมีอยู่ในระดับน้อย ซึ่งตรงกันข้ามกับสิ่งที่เขียนเอาไว้ในประกาศหรือ วิสัยทัศน์ พันธกิจขององค์กร ตัวอย่างเช่น วิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแห่งหนึ่งมีข้อความดังนี้ “...มุ่งมั่นพัฒนา...ให้ได้อยู่ สู่การพัฒนาที่ สมดุลและยั่งยืน ภายใต้หลัก...และการบริหารจัดการที่ดี” ซึ่งเป็นวลีหรือ ข้อความที่สวยหรู และดูดี แต่การประพฤติปฏิบัติที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ตามวลี หรือถ้อยคำเหล่านี้หรือไม่? ยังเป็นข้อกังขาหรือข้อสงสัยอยู่เสมอ หรือเป็นได้เพียง “คำขวัญ” หรือ “วาทกรรม” ชุดหนึ่งเพราะเป็นการพูดถึง “การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี” ภายใต้กฎหมายหรือตรรกะชุดหนึ่งที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งแตกต่าง ไปจาก “ธรรมาภิบาล” ที่แท้จริงนั่นเอง

ประเด็นที่สอง : การระดมสรรพกำลังของชุมชน และสังคมเพื่อ สนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เรื่องธรรมาภิบาล

โดยทั่วไปประชาชนย่อมคาดหวังการบริการจากหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะไปอย่างซื่อสัตย์สุจริตและยุติธรรม แต่ในกรณี ที่เกิดปัญหาขึ้น จะมีประชาชนส่วนน้อยเท่านั้นใช้วิธีการร้องทุกข์หรือร้องเรียน แต่คนส่วนใหญ่มักจะนิ่งเฉยเพราะเกรงกลัวหรือไม่อยากมีเรื่องกับหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นการระดมสรรพกำลังของประชาชนในการสนับสนุนให้ เกิดธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรท้องถิ่นจึงเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ห่างไกลตาม ภูมิภาค และชนบทย่อมจะขาดการรวมตัวกันของประชาชนหรือขาดองค์กร อิสระที่จะเข้าไปตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและท้องถิ่น

ตรงกันข้ามชาวบ้านส่วนใหญ่กลับถูกรวบจำ ชักจูงด้วยอำนาจและอิทธิพลของนักการเมืองในลักษณะการจัดตั้งเป็นฐานคะแนนเสียงขึ้นมาเพื่อใช้ในการฉ้อโกงต่าง ๆ เช่น กรณีทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มมวลชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองมีลักษณะเป็น “กลุ่มจัดตั้ง” มากกว่ากลุ่มที่เกิดขึ้นโดยอิสระที่มีเจตนารมณ์เพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้เราจึงมักจะได้ยินนักการเมืองบางคนใช้คำพูดหรือวลีที่ว่า “ให้ฟังเสียงประชาชน” หรือ “ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ” แท้จริงแล้วเบื้องหลังคำพูดที่ฟังดูดีเหล่านี้มีเจตนาแอบแฝงหรือมีวาระซ่อนเร้นจึงกลายเป็น “วาทกรรม” ย่อย ๆ ภายใต้วาทกรรมหลักคือ “ประชาธิปไตย” ของนักการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นนั่นเอง

ประเด็นที่สาม : การปฏิบัติ การดำเนินงานและสร้างความต่อเนื่องเป็นสถาบันของนโยบายว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล)

ประเด็นการปฏิบัติดำเนินงานถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายจากการวิเคราะห์ในประเด็นที่ 1 และ 2 จะเห็นได้ว่า หากนโยบายว่าด้วยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลไม่ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริงจากนักการเมืองและบุคลากรเจ้าหน้าที่ จึงทำให้การระดมสรรพกำลังของชุมชนและสังคมกระทำได้อย่าง ซึ่งจะมีผลทำให้การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปได้อย่าง ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุหลัก 3 ประการได้แก่ *ประการแรก* นักการเมืองและพนักงานเจ้าหน้าที่ยังขาดอุดมการณ์และความจริงจังในการบริหารงานอย่างสุจริตและโปร่งใส *ประการที่สอง* ระบบการเมืองมีลักษณะระบบอุปถัมภ์ (spoils system) และระบบพรรคพวก (patronage system) *ประการที่สาม* ขาดกลไก และเครื่องมือในการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างจริงจังทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะภาคประชาสังคม (civil society) ที่เกิดขึ้นได้ยากและมีอยู่น้อย

สำหรับกิจกรรมและพฤติกรรมที่ประชาชนมักพบเห็นกันอยู่บ่อย ๆ ได้แก่ การขึ้นป้ายคัดค้านหรือป้ายไวฉนขนาดใหญ่ที่มีรูปของนักการเมืองทั้ง

ระดับชาติและท้องถิ่น ในลักษณะการประชาสัมพันธ์หน่วยงาน โครงการ หรือ กิจกรรมงานพิธีต่าง ๆ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้มีลักษณะสุ่มเสี่ยงต่อการหาเสียง หรือคะแนนนิยมโดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงโครงการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก โดยแฝงนัยยะเพื่อการเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากรแต่กลับไม่สามารถประเมินผลและตรวจสอบถึงความคุ้มค่าได้ นอกจากนั้น โครงการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ สิ่งของ และการก่อสร้างอาคาร สถานที่เพื่อบริจาคให้แก่หน่วยงาน และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ก็ มักจะมีความโน้มเอียงไปสู่ความไม่โปร่งใส และการทุจริตตั้งที่ปรากฏเป็นข่าว ในหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อสารมวลชนอยู่เสมอ จึงทำให้กิจกรรมหรือโครงการเหล่านี้มีลักษณะเป็น “วาทกรรม” ที่ปิดบังความจริงในอีกด้านหนึ่งด้วย

4. ด้านการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

การตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อระดับธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีงานวิจัยหลายชิ้นสนับสนุนได้แก่ สุรวลัย เสถียรไทย (บรรณาธิการ) (2546) ในงานวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม” มองว่านโยบายของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเป็นกระบวนการที่ขาดหลักธรรมาภิบาล โดยรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุนและพ่อค้าเป็นหลัก ละเลยการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยภาคประชาชน จึงก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม หรืองานของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2543) เรื่อง “ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย: แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยตลาดคอร์รัปชัน” ได้อ้างอิงสาเหตุการเกิดคอร์รัปชันของ ดร.โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Dr. Robert Klitgaard) อดีตคณบดีของ Rand Graduate School California ดังสมการด้านล่างนี้

$$Co = M + D - A \text{ (Co=Corruption, M = Monopoly, D = Discretion, A = Accountability)}$$

หมายความว่า หากมีการผูกขาดอำนาจและการใช้ดุลยพินิจมาก และขาดการตรวจสอบบรรทัดชอบการทุจริตคอร์รัปชันย่อมเกิดขึ้นได้มากนั่นเอง

จากการศึกษาพบว่าหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. 2535 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา นโยบายและแนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบและกว้างขวางที่สุด มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่ม (ขยายหน่วยงาน) มากขึ้น มีบุคลากรเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น และที่สำคัญมีการกระจายงบประมาณมากขึ้น แต่ที่ผ่านมาหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตาม กลับมีอยู่น้อยโดยเฉพาะภาคประชาชน และประชาสังคม นอกจากนั้นหน่วยงานตรวจสอบยังคงเป็นส่วนราชการมีช่องคอร์รัปชัน และมักจะถูกฝ่ายการเมืองใช้อำนาจอิทธิพลแทรกแซง ส่งผลให้ในอดีตที่ผ่านมาเราจึงไม่เห็นการจับกุมคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองได้ สำหรับองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งจะทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือมักจะมืออยู่อย่างจำกัด หรือถูกกล่อมเกล่า และจงใจด้วยอำมีสินจ้าง และการจัดตั้งจากฝ่ายการเมืองตั้งที่เห็นกันอยู่ในวาทกรรมเรื่องสี่เสือหรือวาทกรรมของ “กลุ่มการเมือง” เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นักการเมืองทั้งหลายต่างกล่าวอ้างถึง อยู่เสมอผ่านหนังสือราชการ ป้ายโฆษณาหาเสียง จอทีวี หรือป้ายประชาสัมพันธ์ และคำปราศรัยจึงเป็นเพียง “วาทกรรม” ว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” อันเป็นการแสดงออกให้เห็นถึง “อำนาจ” กล่าวคือ “อำนาจ วาทกรรม และความรู้” มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจาก “วาทกรรม” เป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ของ “อำนาจ” และวาทกรรมจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอยู่บนฐานของความรู้หรือตรรกะชุดหนึ่งซึ่งทำหน้าที่กล่อมเกล่า และ/หรือครอบงำสังคมให้ยินยอมและคล้อยตามโดยไม่รู้สึกตัว โดย/ไม่ตั้งคำถาม ในกรณีของ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” ถือว่าอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยความมีคุณธรรม จริยธรรมของผู้บริหารและองค์กร ซึ่งการมีธรรมาภิบาลได้จริงหรือไม่นั้นไม่สำคัญ สิ่งสำคัญคือการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ (symbolic) ภายใต้กฎเกณฑ์หรือตรรกะว่าด้วย “การบริหารจัดการที่ดี” ที่สังคม (บางกลุ่ม) นิยมยกย่องหรือยอมรับ ทั้งนี้ผู้มีอำนาจย่อมเป็นผู้ผลิตหรือสร้างกฎเกณฑ์หรือ

ตรรกะความรู้ว่าด้วยธรรมาภิบาลว่าหมายถึงอะไร เมืองค์ประกอบตัวชี้วัดอะไรบ้าง และองค์กรใดหรือหน่วยงานใดมีอำนาจหรือหน้าที่ในการชี้ขาดตัดสินความมีธรรมาภิบาลนั่นเอง

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวិเคราะห์วาทกรรมว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีวิเคราะห์ตามปรัชญายุคหลังสมัยใหม่ (postmodern) ของนักวิชาการชาวฝรั่งเศสอย่าง มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault, 1926 - 1984) ที่เรียกว่า “การวิเคราะห์วาทกรรม” (discourse analysis) สามารถช่วยให้ผู้อ่านและผู้สนใจศึกษาแนวคิดและวิธีวิทยาหลังสมัยใหม่ เพื่อสามารถเข้าใจโลก และชีวิตสังคมได้ดียิ่งขึ้น ทำให้ผู้ศึกษาเปิดโลกทัศน์มุมมองใหม่ ๆ โดยเฉพาะสิ่งที่ถูกปิดบัง ซ่อนเร้นเอาไว้ภายใต้วาทกรรมหนึ่ง ๆ

สำหรับการนำแนวคิด “good governance” มาใช้ในสังคมไทย พบว่ามีการให้ความหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กร สถาบัน และบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสังคมไทยสะท้อนให้เห็นว่า “อำนาจในแง่มุมมองวาทกรรมเป็นสิ่งที่กระจายตัวแทรกซึมอยู่ในแนวนานเชื่อมต่อกันอย่างหลากหลายยากที่จะหาจุดกำเนิดหรือจุดศูนย์กลางของการผลิต” สิ่งที่กำหนดเป็น “วิสัยทัศน์” “ค่านิยม” “เป้าหมาย” และ “ยุทธศาสตร์” ของหน่วยงานเป็นเพียงการปฏิบัติตามแบบแผนในเชิงโครงสร้างหรือรูปแบบ (forms) เท่านั้น แต่เนื้อหาสาระ (content) ในแง่ของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการปฏิบัติยังเป็นข้อสงสัย และที่สำคัญมิได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ที่แท้จริง จึงเป็นเพียง “มายาคติ” (myth) อย่างหนึ่งของระบบราชการรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนักการเมืองหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะแสดงออกให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่าตนเองยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ โดยมักจะจัดให้มีกิจกรรมและ/หรือโครงการที่อ้างว่าส่งเสริมธรรมาภิบาล ทั้ง ๆ ที่กิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นมีลักษณะของการ “สร้างภาพลักษณ์” (image) มากกว่าการปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง

ดังนั้น “ธรรมาภิบาล” จึงมักจะถูกใช้โดยองค์กร และหน่วยงานเพื่อใช้เป็นข้ออ้าง (justified) ว่าหน่วยงานของตนเองมีธรรมาภิบาลทั้งนี้เพื่อปกปิดหรืออำพรางสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบธรรมในการบริหารงานเพื่อมิให้บุคคลภายนอกรับรู้หรือรับรู้ไปในทางที่เป็นคุณแก่ตนเอง ในลักษณะเป็นการสร้าง “มายาคติ” (myth) ที่มีนิยามกระทำเป็นปกตินิสัยที่เรียกว่า “การสร้างภาพลักษณ์” ให้กับองค์กร ซึ่งอันที่จริงแล้วคำว่า “ธรรมาภิบาล” จะมีจริงหรือไม่ก็ไม่ใช่สำคัญเพราะบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรทั้งหลายแทบจะไม่มีเวลาหรือโอกาสได้ศึกษาหรือตรวจสอบความมีอยู่จริงของธรรมาภิบาล ดังนั้นพวกเขาจึงทำได้แต่เพียงการพูดถึงสิ่งที่อ้างว่าเป็น “ธรรมาภิบาล” ตามโอกาส และความจำเป็นเท่านั้น ดังนั้นสิ่งที่เขียนเอาไว้จึงเป็นได้เพียงแค่ “คำขวัญ” หรือ “วาทกรรม” เพราะเป็นการพูดถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล)” ภายใต้กฎเกณฑ์หรือตรรกะชุดหนึ่งที่อยู่เบื้องหลัง หรือที่บังคับให้ต้องปฏิบัติตามนั่นเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือธรรมาภิบาลที่เน้นการเมืองกล่าวอ้างถึงอยู่เสมอผ่านหนังสือราชการ คำปราศรัย และป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในโอกาสต่าง ๆ กลายเป็นเพียง “วาทกรรม” ว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” อันสะท้อนให้เห็นถึงการแสดงออกของ “อำนาจ” กล่าวคือ “อำนาจ วาทกรรม และความรู้” ย่อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจาก “วาทกรรม” เป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ของ “อำนาจ” และวาทกรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยความรู้หรือตรรกะชุดหนึ่งซึ่งทำหน้าที่กล่อมเกล้า และหรือครอบงำคนในสังคมให้ยินยอม และคล้อยตามโดยไม่รู้สึกตัวหรือไม่มีการตั้งคำถามนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

บทความนี้ผู้เขียนไม่ต้องการเสนอแนะว่าสังคมไทย ระบบราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปอย่างไร เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลที่แท้จริงในการบริหารจัดการ แต่สิ่งที่ต้องการเสนอแนะก็คือ “การมีหลักปรัชญา หรือการคิดพิจารณา และการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ” เกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางสังคม การเมือง ทั้งนี้เพื่อมิให้สังคมตกอยู่ภายใต้ “วาทกรรม” หรือการครอบงำของวาทกรรม

บางอย่าง อันส่งผลให้ประเทศและสังคมไม่อาจแก้ไขปัญหา หรือไม่อาจจะเปลี่ยนแปลง
ไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิมได้

อนึ่งผู้เขียนมิได้มีเจตนาโจมตี หรือกล่าวให้ร้ายองค์กรหรือหน่วยงานใด
แต่จุดมุ่งหมายคือเพื่อชี้ให้เห็นถึงความรู้และความจริงในอีกมุมหนึ่งที่มีมักจะถูกปิดบัง
อำพราง หรือซ่อนเร้นโดยการทำงานของ “วาทกรรม” (discourse) ที่ดำรงอยู่ในสังคม

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (15 กรกฎาคม 2558). วิสัยทัศน์ ค่านิยม พันธกิจและ
ประเด็นยุทธศาสตร์. *กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. สืบค้นจาก
[http://www.Dlp.go.th/Servlet/DLAServlet? Visit=mission](http://www.Dlp.go.th/Servlet/DLAServlet?Visit=mission).

โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*.
กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2543). *วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง
เอกลักษณ์ และความเป็นอื่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิภาษา.

_____. (2544). *รัฐศาสตร์แนววิพากษ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นพพร ประชากุล (แปล). (2547). *Les corps deciles from Surveiller et Punir by
Michel Foucault*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

นฤมล ทับจุมพล. (2541). *แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมาภิบาลแห่งชาติ. ใน* พิทยา
ว่องกุล (บรรณาธิการ). *โลกาภิวัตน์ ประชาธิปไตย การจัดการปกครอง
และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2546). *แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมาภิบาลแห่งชาติ*.
ใน *ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์
พับลิชชิ่ง.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2543). *ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย*.
กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. หลักสูตรการป้องกันการราชอาณาจักร รุ่นที่ 41 ประจำปี พ.ศ. 2541 - 2542.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. ใน รัฐศาสตร์ไทยกับศักยภาพในการจัดการความขัดแย้ง (เล่มหนึ่ง)*. เชียงใหม่: ธนุขพรินติ้ง.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟิก.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). (2553). *การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 4 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างความขัดแย้งของภาคประชาชนและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์ และ เผ่าพันธุ์ ขอบน้ำตาล. (2553). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเจริญรัฐการพิมพ์.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย (2552). *ธรรมาภิบาลภายใต้โลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย*. รัฐศาสตร์สาร, 30(2).
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (15 กรกฎาคม 2558). *คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด*. สำนักนายกรัฐมนตรี. สืบค้นจาก <http://www.ggc.opm.go.th/index.php?page=board>
- สุธาวลัย เสถียรไทย (บรรณาธิการ). (2546). *ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อานันท์ กาจนพันธุ์ (2555). *คิดอย่างมิเชล ฟูกูเกต์: คิดอย่างวิพากษ์*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Phillips, L. & Jorgensen, M. W. (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage Publications.

Wood, L. A. & Kroger, R. O. (2000). *Doing Discourse Analysis: Methods for Studying Action in Talk and Text*. London: Sage Publications.

แนวคิดและการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะ ผ่านนโยบายประชานิยม

The Concept and the Increasing of Public Debt Through
Populist Policies Utilization

อัญชนา แสงแก้ว*

บทนำ

การดำเนินงานของรัฐบาลนั้น ในทุก ๆ กิจกรรมมักจะต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล ซึ่งเงินในการลงทุนเหล่านั้นจะมาจากรายได้ของรัฐบาล (ภาษีอากร) ด้วยเหตุนี้ในบางครั้ง รัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการนำไปลงทุน รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้เพื่อนำมาลงทุน และใช้จ่ายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลตั้งไว้ ปัจจุบันประเทศไทยมีหนี้สินสาธารณะเป็นจำนวน 5,985,175.01 บาท¹ จึงสามารถกล่าวได้ว่าประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยนั้น ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการก่อหนี้สาธารณะได้เลย แต่สิ่งที่ต้องให้ความสนใจคือ การก่อหนี้สาธารณะในแต่ละครั้งของแต่ละรัฐบาลนั้น จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศไทยและประชาชนชาวไทยมากน้อยเพียงใด และจากผลงานในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าประเทศไทยภายใต้การนำของรัฐบาลต่าง ๆ โดยเริ่มมาตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ประเทศไทยได้เริ่มรู้จักนโยบายที่เรียกว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งนโยบายประชานิยมคือ นโยบายที่มุ่งเน้นสร้างความนิยมจากประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของประเทศ และนโยบายในลักษณะนี้มักเป็นนโยบายที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานที่ค่อนข้างสูงจนทำให้บางครั้งเกิดเป็นหนี้สาธารณะได้จำนวนมากเช่นกัน จึงสามารถกล่าวได้ว่า การก่อหนี้สาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยนั้นมิใช่เรื่องแปลกใหม่หรือเป็นเรื่องที่เสียหาย

* รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ) มหาวิทยาลัยมหิดล

คำสำคัญ: หนี้สาธารณะ นโยบายประชานิยม

¹ รายงานและข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ประจำเดือนตุลาคม พ.ศ. 2559

เพราะในหลายๆ ประเทศล้วนแล้วแต่มีการกู้เงินเป็นหนี้สาธารณะด้วยกันทั้งสิ้น แต่การก่อหนี้สาธารณะที่ติดนั้นควรจะเป็นการก่อหนี้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาพัฒนาประเทศให้เกิดผลดีในระยะยาว เช่น การลงทุนในระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา เป็นต้น มิใช่เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเงินของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

แนวคิดหนี้สาธารณะ

มีแนวคิดอยู่ 2 แนวคิดที่มีความเห็นเรื่องภาระของหนี้สาธารณะที่แตกต่างกัน ต่างฝ่ายต่างถกเถียงกันมาหลายยุคหลายสมัยเรื่องของภาระของหนี้สาธารณะ เพราะบางกลุ่มก็บอกว่าการสร้างหนี้สาธารณะจะเป็นการก่อหนี้ให้กับคนรุ่นหลัง แต่ก็มีบางกลุ่มออกมาโต้แย้งว่าการสร้างหนี้นั้นก็เพื่อประโยชน์แก่คนรุ่นหลัง จึงทำให้สามารถจำแนกแนวคิดภาระของหนี้สาธารณะได้ 2 แนวคิด คือ

1. แนวคิดฝ่ายที่เห็นว่าหนี้สาธารณะเป็นสิ่งชั่วร้าย หรือพวกอนุรักษ์นิยม (conservative)

แนวคิดนี้จะมองการก่อหนี้สาธารณะในแง่ลบ ทั้งเรื่องมองว่าการกู้เงินของรัฐบาลนั้นจะทำให้รัฐบาลมองว่าได้เงินมาโดยง่ายจึงทำให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปอย่างฟุ่มเฟือย หรือมองว่าการการกู้เงินของรัฐบาลจะเป็นการสร้างภาระให้แกคนรุ่นหลัง เพราะเงินที่จะต้องชำระคืนก็ต้องมาจากเงินภาษีของประชาชนคนรุ่นหลัง หรือแม้กระทั่งมองว่าการกู้เงินของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อการบริโภคและการลงทุนของประชาชนทั่วไป เพราะการกู้เงินของรัฐบาลจะทำให้เงินในมือของประชาชนลดลงและไม่เกิดการบริโภค

จากแนวคิดนี้จะเห็นได้ว่า แนวคิดแบบอนุรักษ์นิยมนั้น ค่อนข้างจะต่อต้านต่อการก่อหนี้สาธารณะ และมองการก่อหนี้สาธารณะในเชิงลบทั้งสิ้น จึงได้เกิดแนวคิดเสรีนิยมที่ออกมาคัดค้านและได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะไว้อย่างตรงข้ามกับอนุรักษ์นิยมอย่างสิ้นเชิง

2. ฝ่ายที่เห็นว่าหนี้สาธารณะมิใช่สิ่งที่ชั่วร้ายหรือพวกเสรีนิยม (liberal)

ฝ่ายเสรีนิยมจะมีการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างตรงข้ามกับฝ่ายอนุรักษ์นิยมอย่างสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่มองว่าการกู้เงินของรัฐบาลจะทำให้รัฐฟุ่มเฟือย ฝ่ายเสรีนิยม

คิดว่าการกู้เงินของรัฐบาลจะยังทำให้รัฐบาลระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินเนื่องจากการกู้เงินนั้นจะมีภาระผูกพันในการชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยหรือว่าเรื่องของการกู้เงินจะเป็นการสร้างภาระหนี้แก่คนรุ่นหลังฝ่ายเสรีนิยมเห็นว่าไม่ถือว่าเป็นการสร้างภาระแก่คนรุ่นหลังแต่อย่างใด เนื่องจากการกู้เงินต่าง ๆ ของรัฐบาลก็เป็นการกู้เพื่อลงทุนนั้น ถือว่าเป็นประโยชน์แก่คนรุ่นหลังมากกว่าที่จะถือว่าเป็นภาระ และเรื่องของการกู้เงินจะทำให้การบริโภคของประชาชนลดลงนั้น ฝ่ายเสรีนิยมเห็นว่าแท้จริงแล้วการกู้เงินไม่มีผลทำให้ปริมาณการบริโภคและการลงทุนภายในประเทศลดลงเลย เพราะรัฐบาลไม่ได้นำเงินก้อนนั้นไปเก็บไว้เฉย ๆ แต่รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการลงทุน จึงทำให้เงินลงทุนนั้นกลับมาสู่ประชาชนอีก

จากแนวคิดเสรีนิยมจะเห็นได้ว่าฝ่ายนี้มองการก่อหนี้สาธารณะเป็นสิ่งที่สมควรกระทำ มิใช่เรื่องเลวร้าย ออกจะทำให้เกิดผลดีมากกว่า ซึ่งตรงข้ามกับฝ่ายอนุรักษ์นิยมอย่างสิ้นเชิง ซึ่งการที่ใครจะมีความเชื่อต่อการก่อหนี้สาธารณะอย่างไรก็ต้องอยู่ที่ทัศนคติส่วนบุคคล

ความหมายของหนี้สาธารณะ

เมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายโดยมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ จึงทำให้รัฐบาลต้องมีการหาทางชดเชยการขาดดุลนั้นด้วยการก่อหนี้สาธารณะขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อการพัฒนาประเทศและเพื่อบริการสาธารณะแก่คนในประเทศ ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ที่ดำเนินการแบบนี้มักจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อนำมาลงทุนในด้านต่าง ๆ ภายในประเทศ เพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างพื้นฐานหรือจัดให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในประเทศ และเป็นการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการก่อหนี้สาธารณะนั้น แม้จะฟังดูคล้ายเป็นเชิงลบแต่แท้จริงแล้วการก่อหนี้สาธารณะก็มักจะเป็นไปเพื่อต้องการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น

ในด้านความหมายของหนี้สาธารณะ (public debt) มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ไว้ดังนี้

พนม ทินกร ณ อยุธยา (อ้างถึงใน ไพรัช ตระการศิรินนท์, หน้า 2548) ได้ให้ความหมายของหนี้สาธารณะว่า เป็นหนี้ที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เป็นผู้กู้และเหตุผลที่ไม่เรียกหนี้รัฐบาล (government debt) มี 3 ประการ คือ

(1) แม้รัฐบาลจะเป็นผู้กู้เงินก็ตาม แต่ภาระหนี้ที่นั่นจะผูกพันรัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ จึงเป็นภาระหนี้ของประเทศ

(2) ผู้ที่จะต้องรับภาระในการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยคืนก็คือประชาชนผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษี เพื่อให้รัฐบาลนำเงินภาษีนั้นไปชำระหนี้

(3) เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของหนี้และภาระที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้สำนึกของหน้าที่ของประชาชนและหันมาสนใจการเมืองมากขึ้น

ไตรรัตน์ โภคพลการณ (2553) ได้ให้ความหมายของหนี้สาธารณะคือ หนี้ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันต้องชำระ และเป็นภาระของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ ของรัฐบาลและมีผลกระทบต่อประชาชนด้วย

นอกจากนี้ในทางทฤษฎี หนี้สาธารณะยังหมายถึง หนี้ที่รัฐบาลก่อขึ้น (government debt) หากแต่ไม่เรียกว่าหนี้ของรัฐบาลเพราะจะมีผลผูกพันสะสมมาทุกรัฐบาล ไม่ว่ารัฐบาลใดเป็นผู้ก่อและต้องอาศัยเงินงบประมาณ ซึ่งหมายถึงหนี้ที่ไม่ใช้หนี้ของรัฐบาลหรือผู้หนึ่งผู้ใด แต่เป็นหนี้ของประชาชนทุกคน (ไตรรัตน์ โภคพลการณ, 2553)

จากนิยามความหมายหนี้สาธารณะของนักวิชาการข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า หนี้สาธารณะคือ หนี้ที่รัฐบาลกู้ยืมมาจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อนำมาใช้ในกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ของรัฐ โดยรัฐมีภาระผูกพันต้องชำระ ซึ่งถือว่าเป็นภาระของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาล โดยเป็นผลสะสมทุกรัฐบาลไม่ว่ารัฐบาลใดจะเป็นผู้ก่อหนี้ จึงทำให้ถือว่าหนี้มิใช่ของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง แต่ถือว่าเป็นหนี้ของประชาชนทั้งประเทศ

ประวัติการก่อหนี้ของประเทศไทย

ประวัติการก่อหนี้ของประเทศไทย เริ่มแรกประเทศไทยเริ่มก่อหนี้ภายนอกประเทศก่อนการก่อหนี้ภายในประเทศ โดยมีประวัติการก่อหนี้ดังต่อไปนี้

1. หนี้ภายนอกประเทศ

ในปี พ.ศ. 2437 ได้มีผู้เชี่ยวชาญการคลังชาวอังกฤษชื่อ มิสเตอร์อินเนส (Mr. Inness) ซึ่งเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังของรัฐบาลอียิปต์และทางการอียิปต์ ให้ยืมตัวมารับราชการในประเทศไทยเป็นเวลา 3 ปี มิสเตอร์อินเนสได้ทำบันทึกถึงเสนาบดีกระทรวงการคลังว่าลักษณะการเก็บภาษีของประเทศไทยนั้นดี แต่วิธีการเก็บภาษีในตอนนั้นยังไม่สามารถจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองได้รวดเร็วเหมือนประเทศอื่น ๆ ได้ เช่น การสร้างทางรถไฟ ถ้าใช้จ่ายเฉพาะจากเงินที่เหลือจ่ายจากการเก็บภาษีอย่างเดียว ก็จะสร้างออกต่อไปได้ทีละเล็กละน้อยไม่เสร็จตามความต้องการ สมควรที่จะแก้ปัญหานี้ด้วยการกู้เงินมาเป็นทุนสร้างทางรถไฟและอื่น ๆ มิสเตอร์อินเนสจึงเสนอให้รัฐบาลพิจารณากู้เงินเพื่อมาทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองดังเช่นประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นด้วยกับกรณีที่จะกู้เงินเพื่อมาดำเนินการก่อให้เกิดประโยชน์ จึงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงพระคลังพิจารณาดำเนินการกู้เงินเพื่อใช้สร้างทางรถไฟ

ถึงแม้ว่าในช่วงแรกการจัดหาเงินกู้จะมีอุปสรรคที่เกี่ยวกับระเบียบพระคลัง ซึ่งก็คือโดยวิธีปฏิบัติกันในประเทศ เมื่อประเทศหนึ่งประเทศใดจะทำการกู้เงิน ประเทศนั้นจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อพิมพ์ประกาศโฆษณาให้ประชาชนหรือผู้ที่จะให้เงินกู้ได้ทราบฐานะทางการเงิน การรับจ่ายเงินและอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่มีข้อกำหนดว่าในงบประมาณ พระเจ้าแผ่นดินอาจนำเอาเงินแผ่นดินไปใช้สำหรับพระองค์เองได้ร้อยละ 15 ของรายได้ ซึ่งเรื่องนี้มีผิดกับวิธีการของประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากจะรับได้ แต่หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบจึงยอมเสียสละส่วนบุคคล ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2445 ประเทศไทยเกิดการเริ่มดำเนินการกู้เงินอย่างจริงจัง ในช่วง พ.ศ. 2445 - 2446 รัฐบาลไทยโดยกระทรวงพระคลังได้มอบหมายให้นายริเวท คาร์แนค ตัวแทนทางการคลังของรัฐบาลสยาม

ที่กรุงลอนดอนเป็นผู้ร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการขอกู้เงินร่วมกับพระยาสุรียานุวัตร จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2447 ตลาดการเงินในยุโรปเริ่มดีขึ้น ประเทศไทยจึงกู้เงินสำเร็จ เป็นครั้งแรกจากตลาดการเงิน ณ กรุงลอนดอน จำนวน 500,000 ปอนด์ และตลาดการเงิน ณ กรุงปารีส จำนวน 500,000 ปอนด์ โดยธนาคารฮ่องกง ลอนดอน และ ธนาคารอินโดจีน ปารีส เป็นผู้จัดการกู้ซึ่งได้มีพระราชหัตถเลขาลงวันที่ 15 มีนาคม ร.ศ. 123 (พ.ศ. 2448) พร้อมกันนั้นได้พระราชทานบรมราชานุญาตให้พระยาสุรียานุวัตร ดำเนินการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศอีกจำนวน 1 ล้านปอนด์ โดยไม่ต้องมีสิ่งใดค้ำประกัน ในที่สุดก็ได้มีการตกลงทำสัญญากันเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2448 หลังจากที่ได้ทำสัญญากันแล้ว ธนาคารฮ่องกงและธนาคารอินโดจีนก็ออกหนังสือชี้ชวนโดยแถลง ให้ทราบว่าการประเทศไทยต้องการจะกู้เงินเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟและกิจการอื่น ๆ เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านปอนด์ โดยออกเป็นพันธบัตรชนิดจ่ายเงิน ให้แก่ผู้ถืออายุ 40 ปี จำหน่ายในราคา 95.5 ต่อราคาที่ตราไว้ 100 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี จ่ายดอกเบี้ยปีละ 2 งวด พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2436 - 2446 พันธบัตรนี้ได้รับความสนใจอย่างมาก เพราะหลังจากเปิดรับ คำเสนอ เวลา 10.00 น. ก็ต้องปิดรับคำเสนอเวลา 11.00 น. ทันที เพราะปรากฏว่ามีผู้คนเป็นจำนวนมากแย่งกันยื่นคำเสนอให้กู้และมีผู้เสนอให้กู้เป็นจำนวนถึง 8 เท่า ของจำนวนที่ขอกู้

หลังจากนั้นรัฐบาลก็ได้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อลงทุนในด้านต่าง ๆ โดยการ ออกพันธบัตรจำหน่ายอีกหลายเงินกู้ อย่างไรก็ตามนับแต่ปี พ.ศ. 2467 เป็นต้นมา รัฐบาลก็ได้กู้เงินจากต่างประเทศโดยการออกพันธบัตรอีกเลย หากทำการกู้เงินจาก รัฐบาลต่างประเทศ หรือจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ และกู้ตามโครงการ ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของรัฐบาลต่างประเทศจนกระทั่งปี พ.ศ. 2521 จึงมีการเริ่มออก พันธบัตรจำหน่ายในตลาดต่างประเทศอีกครั้งที่ประเทศญี่ปุ่นและเยอรมัน

2. หนี้ภายในประเทศ

ส่วนการก่อหนี้ภายในประเทศเริ่มจาก วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2476 รัฐบาล สมัยพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินกู้ภายในประเทศ พ.ศ. 2476 และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาการจัดการกู้เงิน

โดยออกเป็นพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาที่จะกู้เงินจำนวน 10 ล้านบาท เพราะในขณะนั้นเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำการจัดเก็บภาษีกระทำได้ยากลำบากและถ้าจะเพิ่มอัตราภาษีอีกก็จะเป็นภาระแก่ประชาชน โดยดอกเบี้ยมีอัตราสูงถึงร้อยละ 7 โดยรัฐบาลได้ออกพันธบัตรจำนวน 10 ล้านบาท เป็นพันธบัตรชนิดชำระเงินให้แก่ผู้ถือมีราคา 100 / 1,000 / 5,000 และ 10,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี จ่ายดอกเบี้ยปีละ 2 งวด โดยมีกำหนดจะชำระให้ครบถ้วนภายใน 10 ปี พันธบัตรนี้ได้รับความสนใจอย่างดีมีผู้ยื่นจองครบตามจำนวนที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด จึงทำให้เงินกู้จำนวนนี้จึงเป็นเงินกู้ภายในประเทศครั้งแรกของไทย และหลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้มีการออกพันธบัตรต่อมาเรื่อย ๆ อย่างในปี พ.ศ. 2483 กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้สำนักงานธนาคารชาติไทยทำหน้าที่จัดการจำหน่ายรวม 4 รายคือ พันธบัตรเพื่อเงินกู้สหกรณ์ พ.ศ. 2483 วงเงิน 20 ล้านบาท พันธบัตรเงินกู้เทศบาล พ.ศ. 2483 วงเงิน 20 ล้านบาท พันธบัตรเงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2483 วงเงิน 20 ล้านบาท และพันธบัตรเงินกู้ช่วยชาติ พ.ศ. 2483 วงเงิน 10 ล้านบาท

จากข้อมูลข้างต้นทำให้เราทราบว่าประเทศไทยนั้นจริง ๆ แล้วได้เริ่มมีการกู้เงินเกิดเป็นหนี้สาธารณะเพื่อนำมาพัฒนาประเทศมานานแล้ว ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในช่วงแรกประเทศไทยเริ่มกู้เงินมาจากต่างประเทศและเริ่มมีการออกเป็นพันธบัตรเพื่อกู้เงินจากประเทศต่าง ๆ จนกระทั่งมาถึงหลังการปฏิวัติประเทศจึงเริ่มมีการออกเป็นพระราชบัญญัติเงินกู้ภายในประเทศ พ.ศ. 2476 และจึงเริ่มมีการออกพันธบัตรเพื่อกู้เงินกับประชาชนภายในประเทศ และก็ได้ใช้วิธีนี้เรื่อย ๆ มาจนปัจจุบัน

หนี้สาธารณะประเภทต่าง ๆ

ประเภทของหนี้สาธารณะสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ แบ่งตามระยะเวลาชำระหนี้สาธารณะ การแบ่งตามระยะเวลานี้ แบ่งออกเป็น การกู้ระยะสั้น การกู้ระยะกลาง และการกู้ระยะยาว โดยลักษณะของแต่ละประเภทก็แตกต่างกันไป ดังนั้น *การกู้ระยะสั้น* หมายถึง การกู้เงินที่มีกำหนดเวลาการชำระคือเงินต้นภายในระยะเวลา 1 ปี ซึ่งรัฐบาลมักจะกระทำเมื่องบประมาณขาดดุล เพราะในระยะ

ที่งบประมาณขาดดุลนี้ปริมาณเงินมีไม่เพียงพอที่จะชดเชยจำนวนเงินที่ขาดไป
หนี้ระยะสั้นได้แก่ การออกตั๋วเงินคลัง (treasury bills) หรือการเบิกเงินเกินบัญชี
(overdraft)

การกู้ระยะกลาง หมายถึง การกู้เงินที่มีกำหนดเวลาการชำระคืนเงินต้นภายใน
ระยะเวลา 1 - 5 ปี การกู้ในระยะกลางนี้รัฐบาลอาจทำเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงิน
ในกิจการบางประเภท ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินในปีปัจจุบันมาใช้จ่ายรายการ
ดังกล่าวได้ โดยการกู้ในกิจการดังกล่าว รัฐบาลได้พิจารณาแล้วว่าเมื่อลงทุนไปแล้ว
จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนภายในระยะเวลาไม่นานจนเกินไป

การกู้ระยะยาว หมายถึง การกู้ที่มีกำหนดเวลาการชำระคืนเงินต้นตั้งแต่ 5 ปี
ขึ้นไป การกู้เงินระยะยาวนี้รัฐบาลมักจะทำเมื่อมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินไปใช้จ่าย
ในโครงการลงทุนต่าง ๆ เพราะกิจการลงทุนจะต้องใช้เวลานาน เช่น โครงการสร้างเขื่อน
เป็นต้น โดยการก่อหนี้ระยะยาวนี้รัฐบาลจะออกพันธบัตร ซึ่งมีกำหนดชำระคืนตั้งแต่
5 ปีขึ้นไป แต่โดยมากจะอยู่ในระหว่าง 10 - 20 ปี

แบ่งตามแหล่งที่มาของหนี้สาธารณะ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

การกู้ภายในประเทศ คือ การกู้จากประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทย
ธนาคารออมสิน และกู้จากสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกัน
ชีวิต หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ เป็นต้น

การกู้ภายนอกประเทศ คือ การกู้โดยตรงของรัฐบาล และการกู้ของรัฐวิสาหกิจ
ซึ่งรัฐบาลค้ำประกัน โดยมีแหล่งเงินกู้ที่สำคัญ คือ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย
ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น ตลาดการเงิน ตลาดเงินทุน
และอื่น ๆ

หนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นกับนโยบายประชานิยม

ประชานิยม เป็นคำที่ถูกแปลมาจากคำว่า populism เดิมทีในประเทศไทย
นักวิชาการต่าง ๆ มักจะใช้คำนี้โดยการทับศัพท์ว่า ป๊อปปูลิสต์ หรือ พ็อพพิวลิสต์ ต่อมา
ในเวทีวิชาการจากการนำเสนอของ พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร
ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2544

จึงมีการนำเสนอคำว่า “ประชานิยม” ขึ้น และตั้งแต่นั้นมาคำว่า ประชานิยม จึงถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในเชิงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายทางการเมืองของรัฐบาลเรื่อยมา (ชาติชาย มุกสง อ้างถึงใน สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) ในช่วงเริ่มต้นนั้นนโยบายประชานิยมจะเป็นสิ่งที่คล้ายกับนโยบายรัฐสวัสดิการ คือนโยบายที่รัฐมุ่งให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนในกลุ่มขาดแคลนอย่างทั่วถึง เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตและโอกาสที่ดีขึ้น โดยรัฐบาลชุดแรกของประเทศไทยที่มีการถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยการนำคำว่า ประชานิยม มาใช้ คือรัฐบาลภายใต้การนำของคุณทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากในนโยบายต่าง ๆ ของคุณทักษิณ นั้นเป็นนโยบายที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม กระตุ้นการใช้จ่ายลงทุนในระบบเศรษฐกิจ รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มที่ยากจนมีสิทธิและได้รับความใส่ใจมากขึ้น เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการรถเมล์ฟรีเพื่อประชาชน เป็นต้น ถึงแม้ในช่วงแรกนั้นการดำเนินนโยบายประชานิยมจะมีปัญหาด้านคุณภาพการบริการบ้าง แต่ด้วยผลในภาพรวมที่ส่งผลดีแก่ประชาชนในกลุ่มคนยากจนอย่างทั่วถึง จึงทำให้กลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายมาเป็นฐานเสียงที่สำคัญให้กับคุณทักษิณในระยะเวลาต่อมา (วิโรฒ สันติประภพ, 2556) ความสำเร็จของนโยบายประชานิยมที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลของคุณทักษิณนั้น ส่งผลให้เกิดรูปแบบการเมืองของประเทศไทยที่เปลี่ยนไป คือ พรรคการเมืองต่าง ๆ เริ่มมีการแข่งขันในการนำเสนอ นโยบายที่มุ่งนำเสนอประชานิยมกันอย่างมาก มีการนำเสนอ นโยบายที่มุ่งช่วยเหลือคนตามสาขาอาชีพมากขึ้น เช่น นโยบายรับจำนำข้าว ที่มุ่งเน้นช่วยเหลือกลุ่มอาชีพเกษตรกร นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำที่มุ่งช่วยกลุ่มอาชีพรับจ้างที่มีรายได้น้อย เป็นต้น โดยพรรคการเมืองมุ่งหวังให้นโยบายของพรรคตนจะเป็นที่นำเสนอและจะได้รับเลือกตั้งมากขึ้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีการขับเคลื่อนผ่านนโยบายประชานิยมมานานมากกว่า 10 ปี เพราะระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจึงมุ่งเน้นในการนำเสนอและสร้างแรงจูงใจในประชาชนผ่านนโยบายประชานิยมตลอดมา จนกระทั่งมีนักวิชาการบางกลุ่มมองว่า ประชาชนจำนวนมากเริ่มเสพติดต่อนโยบายประชานิยม ซึ่งเป็นนโยบายที่ให้ผลดีในระยะสั้น

แต่ส่งผลเสียในระยะยาว คือ นโยบายประชานิยมนั้นถือว่าเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลัง เพราะการจัดสรรรายจ่ายในนโยบายเหล่านี้มีต้นทุนค่าเสียโอกาสรวมอยู่ด้วย จึงส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารพัฒนาประเทศในระยะยาวได้เท่าที่ควร

รัฐบาลที่ถูกกล่าวถึงและถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในเรื่องการดำเนินนโยบายประชานิยม คือ รัฐบาลชุดนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถึงแม้ว่าจากการศึกษาแนวโน้มหนี้สาธารณะโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะพบว่า หนี้สาธารณะคงค้างมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตลอดทั้งก่อนและหลังรัฐบาลคุณยิ่งลักษณ์ (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) แต่เนื่องจากรัฐบาลคุณยิ่งลักษณ์ได้มีการนำเสนอ นโยบายที่มุ่งเน้นไปในทางประชานิยมมาตั้งแต่เริ่มต้น เช่น นโยบายจำนำข้าว นโยบายรถคันแรก จึงส่งผลให้ถูกนักวิชาการวิพากษ์นโยบายมาอย่างต่อเนื่องโดยตลอดทั้งก่อนและหลังดำเนินการ เริ่มมาตั้งแต่ก่อนหน้าดำเนินนโยบายใน พ.ศ. 2555 ได้มีการประมาณการถึงรายได้ของประเทศที่จะสูญเสียไปกับนโยบายประชานิยมต่าง ๆ อาจสูงถึง 6.71 แสนล้านบาท โดยโครงการที่คาดว่าจะมีค่าใช้จ่ายมากที่สุดคือ โครงการจำนำข้าว ที่คาดว่าโครงการนี้ต้องใช้เงิน 3.76 แสนล้านบาท ซึ่งภายหลังสรุปการดำเนินงานของรัฐบาลจึงทำให้ทราบว่า ในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ได้มีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้จำนวน 8 โครงการสำคัญ โดยได้มีการใช้งบประมาณดำเนินการทั้งหมด 827,178.85 ล้านบาท (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) โดยมีรายละเอียดและแหล่งงบประมาณดังนี้

โครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)
1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบแผ่นดิน)	
โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย	35,257.85
โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร	15,420.66
โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก	67,434.00
โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต)	3,276.07

โครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)
2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบแผ่นดิน) และ เงินกู้ในประเทศ	
โครงการรับจำนำข้าวเปลือก	443,076.91
3. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ (กฎหมายพิเศษ)	
โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่าง ยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามลพิษของ ประเทศไทย	19,750.00
4. รายได้จากภาษีสรรพสามิต/ดอกเบี๋ย (สูญเสียรายได้)	
การลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล	233,113.00
โครงการบ้าน ธรส. (ธนาคารอาคาร สงเคราะห์) เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก	9,850.36

ที่มา: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทนิติต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในภายหลังการดำเนินการของรัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์ได้มีการนำเสนอโดยสำนักบริหารหนี้สาธารณะว่า ช่วงอายุรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นก่อนเข้าทำงานของคุณยิ่งลักษณ์ ปรากฏยอดหนี้สาธารณะของประเทศอยู่ที่ 4.272 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 41.10 ต่อ GDP แต่ภายหลังรัฐบาลคุณยิ่งลักษณ์สิ้นสุดจากการเข้ายึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ปรากฏยอดรวมหนี้สาธารณะเป็น 5.533 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 46.15 ต่อ GDP หรือเท่ากับการเพิ่มขึ้นประมาณ 1.261 ล้านล้านบาท โดยข้อมูลจากสำนักบริหารหนี้สาธารณะ ยังได้ระบุว่าหนี้สาธารณะส่วนมากเป็นหนี้ที่เกิดจากนโยบายจำนำข้าว ซึ่งเป็นจำนวนถึง 667,000 ล้านบาท โดยเป็นวงเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันให้

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำนวน 4.67 แสนล้านบาท และวงเงินเพื่อรักษาสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. อีก 2 แสนล้านบาท โดยมีต้นทุนของเงินกู้ยืมที่ประมาณร้อยละ 3 ต่อปี (รัฐบาลปรับแผนหนี้สาธารณะ, 2557)

ปัจจุบันภายหลังจากการเข้ายึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี จึงส่งผลให้นโยบายประชานิยมที่กำลังดำเนินการ หรือที่ถูกวางแผนไว้โดยรัฐบาลก่อนหน้านี้ได้ถูกยกเลิกไปตามความเห็นของคณะ คสช. และนโยบายทั้งหมดจึงถูกปรับมาเป็นนโยบายที่ถูกเรียกว่า นโยบายประชารัฐ คือนโยบายที่เกิดขึ้นเพื่อต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายประชานิยมโดยการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชนในระยะยาวซึ่งแตกต่างจากนโยบายประชานิยมที่ผ่านมา ตามความคิดเห็นของนักวิชาการว่า นโยบายประชารัฐมิได้มุ่งหวังให้เกิดการสร้างควมนิยมในระยะสั้นเหมือนนโยบายประชานิยม เพราะนโยบายประชานิยมมักจะส่งผลให้เกิดผลเสียตามมา และนโยบายประชารัฐก็ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของแหล่งที่มาของอำนาจว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ มุ่งหวังแค่ผลประโยชน์ของการดำเนินนโยบายแก่ประชาชนเท่านั้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมิได้ขับเคลื่อนประเทศผ่านนโยบายประชานิยมเหมือนดังรัฐบาลที่ผ่านมา ๑ มาแล้ว (วุฒิ นนทฤทธิ์, 2559)

แนวโน้มหนี้สาธารณะและนโยบายประชานิยมประเทศไทยในอนาคต

ปัจจุบันถึงแม้ประเทศไทยจะไม่มีการดำเนินนโยบายในรูปแบบประชานิยมแล้ว แต่ในอนาคตหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเกิดการจัดการเลือกตั้งประเทศไทยก็จะกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งอีกครั้ง พรรคการเมืองต่าง ๆ จะเริ่มกลับเข้าสู่การแข่งขันและตั้งนโยบายขึ้นเพื่อสร้างความน่าสนใจแก่ประชาชน ซึ่งก็คือนโยบายประชานิยมอีกครั้ง และนโยบายประชานิยมส่วนใหญ่มักนำมาซึ่งการก่อหนี้สาธารณะที่มากขึ้น ดังนั้นสิ่งที่ควรตระหนักคือการทบทวนอดีตที่ผ่านมาและนำไปปรับปรุงแก้ไขในอนาคตเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดเหมือนดังในอดีตได้

การก่อหนี้สาธารณะมิใช่เรื่องแปลกใหม่ เพราะหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกก็มีการ กู้เกิดเป็นหนี้สาธารณะด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน ทั้งหมดล้วนมีหนี้สาธารณะที่กู้ไปเพื่อพัฒนาประเทศของตนทั้งสิ้น จึงทำให้ ดูเหมือนว่าการก่อหนี้สาธารณะในประเทศต่าง ๆ นั้นไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ หรือเป็น เรื่องที่ไม่ดีอะไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยที่ไม่มีเงิน จากการเก็บภาษีที่มากพอที่รัฐบาลจะนำไปลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ได้ตามความต้องการของประชาชน ดังนั้น การกู้ยืมเงินด้วยวิธีการต่าง ๆ จึงไม่ใช่เรื่องผิด แต่การก่อหนี้สาธารณะที่ต้นนั้นควรจะเป็นการก่อหนี้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาพัฒนา ประเทศให้เกิดผลดีในระยะยาว เช่น การลงทุนในระบบสาธารณูปโภค ด้านการศึกษา เป็นต้น

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการกู้ยืมเงินซึ่งทำให้เกิดหนี้สาธารณะนั้น รัฐบาลควรมีการ กำหนดนโยบายและวางแผนที่ดี มิใช่มุ่งหวังเพียงคะแนนนิยมจากประชาชนเท่านั้น โดยไม่คำนึงในเรื่องอื่น ๆ เพราะถ้ารัฐบาลไม่มีการวางแผนที่ดี หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เศรษฐกิจของประเทศไม่เติบโต ก็จะทำให้เกิดผลตามมาต่อประเทศอย่างแน่นอน ดังเช่น นโยบายประชานิยมในลาตินอเมริกา สมัยของประธานาธิบดีเปเรซ ที่มีการใช้นโยบายประชานิยมอย่างเข้มข้นในยุคนั้นส่งผลให้ทางเศรษฐกิจของประเทศภายในระยะเวลา 1 ปีเศษ รัฐบาลของประเทศก็ใช้เงินสำรองของประเทศจำนวนมากจนหมด ก่อให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงต่อประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้เกิดปัญหา อื่น ๆ ตามมาอย่างมากมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ที่เกิดขึ้นล้วนมาจากการบริหารทางการคลัง ที่ผิดพลาด ดังนั้นรัฐบาลประเทศไทยในอนาคต ควรมีมาตรการในการควบคุม การใช้จ่ายเงินไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินที่ขาดดุลอันเนื่องมาจากนโยบายประชานิยมไปเรื่อย ๆ โดยมาตรการในการลดการใช้จ่ายเงินในงบประมาณขาดดุลมีหลายวิธี เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บภาษีภายในประเทศเนื่องจากภาษีเป็นเงินรายรับของ รัฐบาลที่ต้องจัดเก็บเพื่อนำมาบริหารประเทศ หรือมาตรการการวางแผนให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิด การใช้จ่ายงบประมาณอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศตาม วัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

เอกสารอ้างอิง

- ชาติชาย มุกสง. (24 ธันวาคม 2559). นโยบายประชานิยม. *สถาบันพระปกเกล้า*.
สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%A2%E0%B8%A1>
- ไทรรัตน์ โกศพลภรณ์. (2553). *การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ*.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปรกรณ์ วิทยานนท์. (2556). ทีดาร์ไอ: ประเด็นที่ซับซ้อนในการบริหารหนี้สาธารณะ.
ประชาไท. สืบค้นจาก <http://www.prachatai.com/journal/2013/03/45812>
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ:
โอเดียนสโตร์
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2557). *เศรษฐศาสตร์สาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิโรฒ สันติประภพ. (2556). ขวนคิด 3 แนวทางอยู่กับประชานิยมแบบไทย ๆ.
ไทยพับลิก้า. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2013/10/populism-veerathai/>
- _____. (2556). จากนโยบายประชานิยม... สู่นโยบายไร้ความรับผิดชอบ.
ไทยพับลิก้า. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2013/02/populism-and-irresponsibility/>
- วุฒิ นนทฤทธิ์. (24 ธันวาคม 2559). นโยบายประชารัฐ ต่างจากประชานิยมอย่างไร?
และประชาชนจะได้อะไร? *โพสต์ทูเดย์*. สืบค้นจาก <http://www.posttoday.com/social/think/409357>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). การบริหารหนี้สาธารณะ: สิ่งที่รัฐบาลและประชาชนควรเข้าใจ. สืบค้นจาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/public-debt-management/>

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (10 ธันวาคม 2559). ข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้าง. สืบค้นจาก http://www.pdmo.go.th/popup_money_data.php?m=money&ts2_id=1

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย* ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทผู้ติดตามความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จับตามนโยบายประชานิยม. (13 ธันวาคม 2559). *ไทยพับลิก้า*. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2016/12/registration-of-poor-people-14-12-2559/>

Book Review:

Critical Social Theory in Public Administration

*Pitundorn Nityasuddhi**

Title: Critical Social Theory in Public Administration
Author: Richard C. Box
Place of Publication: Armonk, New York
Publisher: M.E. Sharpe
Year: 2005
ISBN: 0-7656-1555-X

The book “Critical Social Theory in Public Administration”, by Richard C. Box, seems rather to be another new analyzing approach to studying public administration viewing it as interdisciplinary in its nature. Based upon the author’s empirical-oriented assumptions and relatively inspiration, public administration, as its tasks are to serve and solve public interests, in neoliberal capitalist society, has faced with inequity, inequality, extreme concentration of wealth and poor, pointless and damaging war and violence, and environment destruction on a massive scale. Remarkably, critical theory, for some reasons, has not had a significant impact within public administration. Owing to such circumstances, as his assertion, it may be time

* Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Thailand.

Keyword: Book Review, Critical Social Theory, Public Administration

when public administration is especially receptive to critical analysis of society.

Frankfurt School of Thought model was mainly utilized in societal-related-public-administering critical analysis, focusing on Herbert Marcuse's work. The book started by introducing critical social theory and its application to research in public administration. It explored the history of critical theory used in public administration and presented framework of the theory: contradiction, dialectic, and change, critical reason and imagination, and emancipation and self-determination. This part of the book offered Marcuse's "the research of total administration" along with features of a better society. It criticized positive-based research methodology using in public administration intent upon describing the status quo and enable prediction and control which was rarely useful for improving the practice of public services. It also described how the present was constructed, and society was characterized by forms of oppression.

The second theme of the text addressed topic of importance to public administration practice based on mixed method, critical and postmodern. The author examined that a critical description of community politics was the context for examining the possibilities for public practitioners to facilitate citizen discourse using a pragmatic discourse model to create meaningful change, which was questioned on a grounds that a critical perspective was needed to fully understand the political and economic setting of administration. Administrative impact on private lives was addressed, arguing that public practitioners should take care to avoid damage to private lives. One connection between private lives and the critical social theory framework was the description of the market-oriented societal context that shapes administrative action.

Finally, the text illustrated a central problem that there was a difficulty to find a public to assume responsibility for putting individual concerns on the public agenda. Public administration encountered the expectation that people want to participate in self-governance and that such involvement may make a difference in democratic processes and outcomes. An important characteristic of everyday application of a critical theory framework was also illustrated, which could be applied to situations of class inequity and oppression that were the traditional concerns of radical thought.

The outstanding value of this book is that it provides the readers academic independence by offering another public administration alternative of thought - opposing to the hegemony of the so called scientific doctrine, positivism, having dominated public administration over a century. Its abstract also stimulates us to clearly imply that public administration is no doubt interdisciplinary-based; and such a positivism could relatively no longer be used as a philosophical foundation for public administration research. Furthermore, it reflects public administration upon societal situations, with attention to the desire of some scholars and practitioners to engage in thought and action designing to create constructive social welfare. It also encourages awareness in public administration of societal conditions that tend to shape and constrain scholarship, teaching, practice, and social change.

A few weak points are still found, however. Though there have been controversies amongst theorists within the Frankfurt School of Thought, the only one of the School was just simply specifically determined, Marcuse. This leads the scope of analyzing context to be kept within narrow limits; instead of using holistic perspectives of thought of such a School as a model for criticizing analysis which would assist the readers in understanding holistically.

With a great emphasis of the book upon critical social theory, as its outstanding concern, but postmodernist model was combined. In philosophical view point, even though both criticism and post-modernism share common characteristic of a radically unfavorable judgment, each has its own integrity, uniqueness, significant scope of domain, and specific way of analysis, separately. Criticism's dialectic and postmodernism's hermeneutic methods seem thereby to be unable to be put together. Otherwise, ambiguity would precisely occur within the direction, process of analysis, and, thus, the result in public administration body of knowledge.

In consideration of out-put of this text, surprisingly, summary and particularly conclusion chapter has not been appeared the disappearance of integration generating synthesis. This is the very commonly important goal theme of any textbook over which created within academic controversial atmospheres and amongst the scholars associating with specific field of study, including public administration. So far, we have inevitably not been informed what thoroughly comprehensive academic benefits for public administration, within those severe societal circumstances, should be exactly gained, eventually.

It may be now concluded that though this marvelous book, to a certain extent, provides a valuably new alternative approach to studying public administration existing in neo-liberalist socio-politico-economic frontier, some ambiguities as the above mentioned should be avoided and reconsidered. Holistically extracting the ideas from the Frankfurt School's body of knowledge together with synthesizing some relating issues of postmodernist hermeneutic method and then harmonizing them, should be practiced. By this way of incrimination recommended, we might more or less obtain another new and adequately clear alternative model for conducting

research design, and, eventually, developing the public administration studies, hopefully.

References

Box, R. C. (2005). *Critical Social Theory in Public Administration*. New York: M.E. Sharpe.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียนบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

การพิจารณาบทความตีพิมพ์

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (Political Science and Public Administration Journal Khon Kaen University: PSPAJ-KKU) เป็นวารสารวิชาการราย 6 เดือน พิจารณาตีพิมพ์บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประเภทบทความวิจัย (Research article) บทความปริทัศน์ (Review article) บทวิจารณ์หนังสือ (Book review) และบทความประเภทอื่น ๆ ที่มีเนื้อหาด้านรัฐศาสตร์ ปรัชญาการเมือง ทฤษฎีการเมือง การเมืองเปรียบเทียบ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การจัดการความขัดแย้ง นโยบายระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการสาธารณะ นโยบายสาธารณะ การจัดการองค์กรภาครัฐและเอกชน การคลังสาธารณะ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์หรือไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิชาการที่ใดมาก่อน

รายละเอียดบทความ ประกอบด้วย

1. ชื่อบทความ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) ชื่อ-นามสกุล ตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี) และชื่อหน่วยงานหรือสถาบันที่ผู้เขียนสังกัด และคำสำคัญ (Keyword) ไม่เกิน 5 คำ
2. ขนาดความยาวของเนื้อหาบทความรวมภาคผนวกและส่วนอ้างอิงของบทความวิจัย (Research article) บทความปริทัศน์ (Review article) ระหว่าง 15 - 25 หน้า และบทวิจารณ์หนังสือ (Book review) ความยาวระหว่าง 7 - 10 หน้า ขนาดกระดาษ A4 พิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word รูปแบบตัวอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 16 ระยะห่างระหว่างบรรทัด 1 บรรทัด

3. หากเป็นงานแปลหรือเรียบเรียงจากภาษาต่างประเทศ ต้องมีหลักฐานการได้รับอนุญาตให้ตีพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์
4. ต้นฉบับที่มีตาราง ต้องระบุชื่อตาราง คำอธิบายและที่มาด้วย สำหรับต้นฉบับที่มีภาพประกอบของผู้เขียนหรือได้รับสิทธิ์ตามกฎหมายให้ตีพิมพ์ได้ โปรดส่งไฟล์ภาพแยกต่างหากจากต้นฉบับ โดยให้แนบเป็นไฟล์นามสกุล .jpg หรือ .gif หรือ .png เป็นต้น โดยมีความละเอียดอย่างน้อย 150 dpi เพื่อความคมชัดในการตีพิมพ์
5. ส่งต้นฉบับโดยการกรอกแบบเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารและบทความได้ทางอีเมล pspaj.kku@gmail.com
6. ดาวน์โหลดแบบเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ ได้ที่ <http://www.polsci.kku.ac.th/pspaj-kku-th/>
7. ในกรณีที่ผู้เขียนต้องการถอนบทความในการลงตีพิมพ์ ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้กองบรรณาธิการทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน นับตั้งแต่วันที่รับแจ้งผลการพิจารณาบทความ

เกณฑ์การพิจารณาบทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์

1. พิจารณาเบื้องต้นโดยกองบรรณาธิการภายใน 1 เดือน นับจากวันที่แจ้งยืนยันการได้รับผลงาน
2. หลังจากผ่านการพิจารณาเบื้องต้น กองบรรณาธิการจะนำบทความส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 - 3 ท่าน เป็นผู้พิจารณาเนื้อหาและตรวจสอบคุณภาพทางวิชาการภายใน 1 เดือน
3. กองบรรณาธิการจะส่งบทความพร้อมข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้อง และส่งบทความกลับมายังกองบรรณาธิการอีกครั้งภายใน 15 วัน

การอ้างอิง

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ใช้วิธีการอ้างอิงแบบนาม-ปี (Author-date citation system) ดังนี้

ตัวอย่าง:

(ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2558, หน้า 20)

(นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538, หน้า 50 อ้างถึงใน อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 12)

บรรณานุกรม

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ใช้วิธีการเขียนเอกสารอ้างอิงหรือบรรณานุกรม (Reference) แบบ APA 6th edition ดังนี้

ตัวอย่าง:

- หนังสือ

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2558). *สุนทรียศาสตร์กับการเมืองภาคประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- บทความในหนังสือ

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2544). ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สมคิด เลิศไพฑูรย์, และ จีรพรรณ เดชานิพนธ์ และ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (บรรณาธิการ), *นรรติ เศรษฐบุตร : 60 ปี กิตติยาจารย์*. (หน้า 105 - 130). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- บทความในวารสาร

ภูริ พวงศ์เจริญ. (2558). “สถานะเส้นทางบังคับ” (Path dependence): รัฐศาสตร์บนฐานประวัติศาสตร์. *รัฐศาสตร์สาร*, 36(3), หน้า 92 - 127.

- หนังสือแปล

มอริซ แครนสตัน. (1968). *ปรัชญาการเมือง* (ส. ศิวลักษณ์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เทกซ์.

- หนังสือพิมพ์
ไทรรัตน์ สุนทรประภัสสร. (8 พฤศจิกายน 2540). อนาคตจีน-อเมริกา.
เดลินิวส์, หน้า 6.
- เว็บไซต์
อดีตสะท้อนปัจจุบัน จากกมธ.ร่างรธน.ที่ชื่อ ‘ป่วย’ สู้บทเรียนของ ‘กรธ.’
ยุค ‘คสช.’. (20 มกราคม 2559). *มติชนออนไลน์*. สืบค้นจาก
<http://www.matichon.co.th/news/77233>
- วิทยานิพนธ์
สรารุช ทับทอง. (2557). *รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552 - 2553*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

Author Guidelines

Political Science and Public Administration Journal

Khon Kaen University

Manuscript Submission

The Political Science and Public Administration Journal Khon Kaen University (PSPAJ-KKU) is an academic journal were publishing 6 months at a time, seeks original and academic papers, namely research articles, review articles and others types of academic articles written in Thai or English language that fall within the scope of political science, political philosophy, political theory, comparative politics, international relations, conflict management, international policy, public administration, public affairs, public policy, public and private organization management, public finance, human resource management and related fields. Articles submitted to Political Science and Public Administration Journal Khon Kaen University should be original contributions and should not be under consideration by any other publication at the same time.

Instructions to Contributors

1. All manuscript must include: the title of the manuscript; the author's name, academic position (if applicable) and affiliated institution.
2. Research and review articles in principle must be no more than 8,000 words in length, including references. The length of book reviews must be no more than 3,000 words. Articles must be in Microsoft Word format, using the 12 point Times New Roman font, and single spaced.

3. Articles translated or excerpted from foreign language texts must obtain a written permission from the copyright holder.
4. When tables are used, the title of tables, description and source must be clearly stated. Any pictures or photographs included must not infringe on copyright laws. Pictures or photographs should be sent in separate files saved in .jpg, .gif or .png format. The image resolution should be at least 150 dpi.
5. All manuscripts and completed Manuscripts Proposal Form must be submitted electronically as separate attachments to Email: pspaj.kku@gmail.com.
6. Download Manuscripts Proposal Form: <http://www.polsci.kku.ac.th/pspaj-kku-en/>
7. In the case that the author wishes to withdraw from publication an approved article, the request must be expressed in writing to the editorial board within at least 7 days after the approval of the said article.

Evaluation Process

1. The Editorial Board will give a preliminary review of all received manuscripts within one month of their submission.
2. Accepted manuscripts will then be peer-reviewed by 2 - 3 reviewers. This process will take approximately one month.
3. Manuscripts and reviewer comments will then be returned to the author for any necessary correction and returned it to the editorial board within at least 15 days.

Parenthetical Citation

The Political Science and Public Administration Journal Khon Kaen University use the basic author-date citation system.

Examples:

(Rawls, 1971, p. 30)

(Ostrom, 2008, p. 81 as cited in Knott, 2011, p. 592)

References

The Political Science and Public Administration Journal Khon Kaen University use APA 6th edition.

Examples:

- Book

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

- Article in book

Sunhyuk, K. (2015). Civil Society and Local Democracy. In Nurmandi, A., Roengtam, S., Purnomo, E. P. & Tamronglak, A. (Eds.), *Citizen Participation in Selected Local Governance of Asia Pacific Countries*. (pp. 129 - 148). Yogyakarta: JK School of Government.

- Article in journal

Buick, F., Blackman, D., O'Flynn, J., O'Donnell, M. & West, D. (2016). Effective Practitioner-Scholar Relationships: Lessons from a Coproduction Partnership. *Public Administration Review* 76(1). pp. 35 - 47.

- Newspapers

Jikkham, P. & Thip-Osod, M. (2015, March 20). Land grab fears thwart timber plan. *Bangkok Post*, p. 1.

- Online media and website

Republican Leaders Map a Strategy to Derail Donald Trump. (2016, March 21). *The New York Times*. Retrieved from http://www.nytimes.com/2016/03/20/us/politics/donald-trump-republican-party.html?ref=politics&_r=0

- Dissertation

Parks, M. T. (2002). *Self-Evident No More: American Political Thought 1820 - 1850*. (Doctoral Dissertation). Boston University, Boston, MA.