

ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ: เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระหว่างไทยกับอินโดนีเซีย

Power Interaction: Comparative Operations of Local Government Between
Thailand and Indonesia

¹พิภพ ชินโคตรพงษ์ , ²รศ.ดร. กฤษณา ไวรสารวงค์

Pipop Chakkraphotipong, Assis Dr. Krsna Waisumrug

¹นักศึกษาระดับปริญญาตรีปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ ²ที่ปรึกษา

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ph.D. Candidate in Political Science , Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Abstract

This research is a qualitative research. By research papers have In-depth interviews were provided to 9 Keyinformants. The purpose is to study. Power relations of state, democratic structure, and social identity. This is especially true for local government organizations, especially Bangkok Metropolitan Administration and local government organizations, especially Jakarta. By comparison According to studies, it has been found that The model and the interaction of power in the operation of the local government of Thailand, especially the special local administrative organizations, Bangkok and local government organizations, especially the Indonesian local government. Has a strong relationship with political parties. By recruiting leaders of past organizations, the government is trying to apply the principle of decentralization. Therefore, the recruitment of the leaders of the organization is using direct election methods from the people. The internal structure of the organization is characterized by the use of power from top to bottom, thus giving the governor the highest authority in the organization. It is the goal of political parties and interest groups. To use that influence in favor of their own party in the national election. The same is true of Jakarta's case. National political parties and interest groups. It plays a huge role in the local governing body, because the Jakarta team may be appointed by the governor of Jakarta. The Jakarta governor is seen as a key stepping stone to Indonesia's presidency.

Keywords: state, leader, democratic structure, social, identity.

[131]

วารสารรัชต์ภักย์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 25 มกราคม-เมษายน 2561 TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึกจากให้ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 9 คน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐ ผู้นำ โครงสร้างระบอบประชาธิปไตย และอัตลักษณ์ทางสังคม ที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นประเทศไทยโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปสาธารณรัฐอินโดนีเซียโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจาการ์ตา โดยการเปรียบเทียบ จากการศึกษาพบว่า รูปแบบและลักษณะปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นประเทศไทยโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปสาธารณรัฐอินโดนีเซียโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจาการ์ตา มีความสัมพันธ์อย่างมากกับพรรคการเมือง โดยการสรรหาผู้นำขององค์กรที่ผ่านมารัฐบาลพยายามใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง ดังนั้นการสรรหาผู้นำองค์กรจึงใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประกอบกับโครงสร้างภายในองค์กรมีลักษณะการใช้อำนาจจากส่วนบนลงล่างจึงทำให้ผู้ว่าราชการมอำนาจสูงสุดในองค์กร และเป็นเป้าหมายของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ในการใช้อิทธิพลนั้นในการเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองของตนเองในการเลือกตั้งระดับประเทศเช่นเดียวกันกับกรณีของ จาการ์ตา ที่มีความชัดเจนมากกว่า พรรคการเมืองระดับชาติและกลุ่มผลประโยชน์ มีบทบาทอย่างมากต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ เพราะที่นายกรัฐมนตรีในจาการ์ตาจะมาจากกาแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจาการ์ตา อีกทั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจาการ์ตาถูกมองว่าสามารถเป็นบันไดสำคัญไปสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีผู้นำสูงสุดของประเทศอินโดนีเซียได้

คำสำคัญ: รัฐ, ผู้นำ, โครงสร้าง, ระบอบประชาธิปไตย, อัตลักษณ์, สังคม

สภาพปัญหา (Introduction)

“การปกครองท้องถิ่นกับรัฐ มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันตลอดเวลาและอย่างกว้างขวาง การเปลี่ยนแปลงของรัฐ รูปแบบของรัฐ การปกครองของรัฐ นโยบายของรัฐ ฯลฯ ย่อมมีผลต่อการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกัน การเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่น ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และในทางสังคม วัฒนธรรม ย่อมมีผลกระทบต่อ การปกครองของรัฐในภาพรวมทั้งหมดด้วย” (รัฐกับการปกครองท้องถิ่น: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์) การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น

โครงสร้างพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งสามารถสะท้อนถึงโครงสร้างทั้งหมดของแต่ละประเทศได้ว่ามีพื้นฐานเป็นอย่างไร “จอห์น สจิวต์ มิล (John Stuart Mill) ปราชญ์ ชาวอังกฤษเสนอความคิดว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะฝึกฝนประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในกิจการของบ้านเมืองได้ดีเป็นพิเศษและเมื่อเทียบกับรัฐบาลจะให้ออกสภแก่ประชาชนในการทำงานให้กับบ้านเมืองได้ดีกว่ามาก” (แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครอง

“ความรู้มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

ท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย : อเนก เหล่าธรรมทัศน์

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ประเทศแต่ละประเทศใช้เป็นศูนย์กลางหรือหรือตัวแทนเรียกประเทศนั้นคือเมืองหลวง เช่น ประเทศไทย : กรุงเทพมหานคร อินโดนีเซีย : จาการ์ตา เป็นต้น ซึ่งกรุงเทพมหานครนั้นเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วยผลสืบเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้น ๆ และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้น เพื่อให้รับผิดชอบภารกิจนี้ และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น เป็นการปกครองที่เน้นหนักในด้านของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไขสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ โดยลักษณะที่พบเห็นโดยทั่วไปได้แก่การปกครองในพื้นที่ๆ มีลักษณะเขตนครหลวงหรือเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวง โดยทั่วไปแล้ว การปกครองในเขตนครหลวงของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ต่างก็มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปกติทั่วไป เนื่องด้วยสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคม อาชีพ จำนวนประชากร ภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ทำให้เขตการปกครองในนครหลวงมักจะแตกต่างจากเขตการปกครองในรูปแบบอื่นๆ” (องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น สมคิด เลิศไพฑูริย์ (2557)กล่าวว่าในลักษณะของเมืองหลวงประเทศไทยก็คือกรุงเทพมหานครจากความคล้ายคลึงดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาให้เกิดการศึกษาเรื่องปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ : เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างไทยกับอินโดนีเซียในเรื่อง รัฐ ผู้นำและโครงสร้างอำนาจ โครงสร้างระบอบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมือง ที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องอำนาจ ซึ่งหมายถึง การที่บุคคลมีความสามารถในการมีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคลอื่นให้มีพฤติกรรมตลอดจนทัศนคติไปในทิศทางที่ต้องการ (Yuki, 1989 : 14) ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีการนำตัวอย่างการดำเนินงานขององค์กรปกครองรูปแบบพิเศษ ของกรุงเทพมหานครและจาการ์ตา ต่างๆ ของเมืองหลวงทั้งสองในช่วง 10 ปีที่ผ่านมามาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งมีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลและการดำเนินงานในท้องถิ่น ซึ่งโดยกรณีศึกษาต่างๆ จะสามารถสะท้อนภาพการปกครองของรัฐในภาพรวมทั้งหมด

นอกจากนี้ การศึกษาเชิงเปรียบเทียบดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อศึกษาลักษณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ ที่มีบริบทต่างกันเพื่อนำไปพัฒนาเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในบริบทช่วงเวลาปัจจุบัน รวมทั้งเพื่อต่อยอดองค์ความรู้เรื่อง ความเป็นประชาธิปไตยในประเทศโลกกำลังพัฒนา และนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปสู่กระบวนการกระจายอำนาจเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กร

“ความรู้มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

ปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความก้าวหน้า และเป็นเครื่องชี้แนะให้หน่วยงานดังกล่าว พัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติได้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยและอินโดนีเซีย โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครและเขตเมืองหลวงพิเศษจากการ์ตา
2. เพื่อศึกษารูปแบบและลักษณะของผู้นำก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยและอินโดนีเซีย โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครและเขตเมืองหลวงพิเศษจากการ์ตา
3. เพื่อศึกษาโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยและอินโดนีเซีย โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครและเขตเมืองหลวงพิเศษจากการ์ตา
4. เพื่อศึกษาความเหมือนและความแตกต่างในเรื่องอัตลักษณ์ทางสังคมที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยและอินโดนีเซีย โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครและเขตเมืองหลวงพิเศษจากการ์ตา

ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาลักษณะของปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซีย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นการศึกษาวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยเปรียบเทียบระหว่างเมืองที่มีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษในประเทศไทย ได้แก่ กรุงเทพมหานคร กับเมืองที่มีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษของประเทศอินโดนีเซีย ได้แก่ การ์ตา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้วิธีการศึกษาโดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอินโดนีเซีย โดยการวิจัยมีวิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยเรื่องปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน

“ความรู้มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

ท้องถิ่นเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ร่วมกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งข้อมูล ดังนี้

2.1.1 แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากระเบียบกฎหมาย กฎกระทรวง คำสั่ง พระราชบัญญัติระเบียบ ข้อบังคับ และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐธรรมนูญปี 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินโดนีเซีย กฎหมายการบริหารงานส่วนภูมิภาค กฎระเบียบของจังหวัดพิเศษจาการ์ตา กฎหมายต่างๆ ของอินโดนีเซีย เป็นต้น

2.1.2 แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากตำรา หนังสือทั่วไป รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ สื่อบันทึกข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะพิเศษกรุงเทพมหานครและจาการ์ตา ทั้งด้านประวัติความเป็นมา การดำเนินงานขององค์กร ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกองค์กร รวมทั้งการสรรหาผู้นำขององค์กร เป็นต้น

2.1.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วน

เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครและจาการ์ตา โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยนี้ประกอบด้วย (1) Dr. Bernadia Irawati Tjandradewi ตำแหน่ง Secretary General, UCLG ASPAC (2) Mrs. Atik Kumala Dewi ตำแหน่ง Manager of Strategic Services, UCLG ASPAC (3) พระครูวินัยธร คณิต สดญาโณ พระธรรมทูตประจำอยู่ประเทศอินโดนีเซีย (4) นางสาว ลลิตมา เลิศรุ่งเรืองชัย ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชำนาญการ ฝ่ายปกครอง สำนักงานเขตสวนหลวง (5) นางชุตติมา แสงฉาย ตำแหน่ง นักประชาสัมพันธ์ชำนาญการ ฝ่ายปกครอง สำนักงานเขตสวนหลวง (6) นายสัมฤทธิ์ ดวงโสน นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี และ ประธานคณะกรรมการสันนิบาตเทศบาลภาคกลางแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ การสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ การสัมภาษณ์ฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและบุคลากรที่เป็นหัวหน้าที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอาเซียน เป็นการสัมภาษณ์ที่ดำเนินการในประเทศอินโดนีเซีย และการสัมภาษณ์บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งดำเนินการในประเทศไทยโดยในส่วนการสัมภาษณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย ผู้วิจัยได้เดินทางไปสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักด้วยตนเอง เมื่อวันที่ 22-23 ตุลาคม 2559 โดยสัมภาษณ์ Dr. Bernadia Irawati Tjandradewi ตำแหน่ง Secretary General, UCLG ASPAC (United Cities and Local Government Asia-Pacific) ณ ที่ทำการ UCLG ASPAC และ พระครูวินัยธร คณิต สดญา

“ความรู้มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

โณ พระธรรมทูตประจำอยู่ประเทศอินโดนีเซีย ณ Jakarta's City Hall Complex Building F, 2nd Floor, Jl. Medan Merdeka Selatan No.8-9 Central Jakarta และ Hall D JLExpo Kemayoran Lantai 1, Jalan Benyamin Suaeb, Kemayoran, Jakarta Pusat, DKI Jakarta โดยเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มเฉพาะและมี รศ. ดร. กฤษณา ไวรสารวงษ์ เป็นประธานในการสัมภาษณ์ และสนทนา ทั้งนี้คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เน้นที่ ปัญหาที่แท้จริงในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จุดเด่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทัศนะของผู้ปฏิบัติงานจริง และทัศนะต่อกระบวนการและปัจจัยที่มีผลสรรหาผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ผลการวิจัย

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ในอินโดนีเซียยังคงเป็นกระบวนการที่ไม่สิ้นสุด มีสิ่งที่ต้องแก้ไขและปรับปรุงอีกหลายประการเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ แต่เราอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนได้สัมผัสบรรยากาศของการเมืองแบบประชาธิปไตยและกระจายอำนาจมักมีแนวโน้มที่จะรู้คุณค่าของอำนาจทางการเมืองที่ดีและมี และจะใช้ประโยชน์จากอำนาจนั้นเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับชนชั้นนำและต่อต้านการปกครองที่อาศัยการสั่งการจากศูนย์กลางในรูปแบบเดิมๆ ทำให้ในภาพรวมแล้วอินโดนีเซียคงยากที่จะย้อนกลับไปเป็นประเทศที่รวมศูนย์อำนาจเช่นในอดีตได้อีกสภาพปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของทั้งสอง

ประเทศในปัจจุบันสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประการหลัก คือ

1. ปัญหาด้านอำนาจของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ อาทิเช่น

1.1 ปัญหาด้านอำนาจในการบริหารจัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการได้รับการกระจายอำนาจน้อยเกินไป และปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมากเกินไป ถึงแม้ว่าในพื้นที่ที่มีการบริหารรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร จะถูกมองว่ามีอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองเหมาะสมเพียงพออยู่แล้ว แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นกรณีเฉพาะที่มีได้ตอบ โจทย์การกระจายอำนาจโดยรวม อีกทั้งในบางกรณี ยังก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวข้ออื่นๆ อาทิเช่น การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียมและเป็นธรรม ให้แก่ประชาชนในส่วนอื่น ๆ ของประเทศอีกด้วย

1.2 ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม มีความทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นต้น

2. ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่าง ๆ ได้แก่

2.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่น อาทิเช่น การที่โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ชัดเจน ทั้งยังมีส่วนคาบเกี่ยวหรือเหลื่อมทับกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม นอกจากนี้ยังองค์กรปกครองที่

“ความรู้มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

สำคัญบางประการของโครงสร้างระบบการบริหารท้องถิ่นก็มีความไม่เหมาะสม และมีความสลับซับซ้อนสูงอีกด้วย

2.2 ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น ปัญหาด้านโครงสร้างหลักและโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงปัญหาการคัดสรรเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆเข้าสู่อำนาจด้วย

3. ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่นประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่

3.1 ปัญหาด้านนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น อาทิเช่น ปัญหา การกำหนดนโยบายและแผน การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และการควบคุมตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติ เป็นต้น

3.2 ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ที่ครอบคลุมปัญหาทรัพยากรบุคคล ทั้งในฝายนิตិบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ เป็นต้น

3.3 ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณของท้องถิ่น รวมไปถึง ความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

ดังนั้นจากปัญหาร่วมข้างต้นจึงควรมีการหาจุดสมดุลใหม่ระหว่างอำนาจควบคุมของรัฐกับอำนาจการควบคุมของประชาชน ซึ่งอาจแก้ไขได้ดังนี้

1. ลดอำนาจการกำกับควบคุมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการสั่งระงับการปฏิบัติราชการ ยุบสภา และสั่งให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งมีลักษณะครอบจักรวาลและเบ็ดเสร็จเด็ดขาด รวมทั้งอำนาจในการอนุมัติ-ยับยั้งร่างงบประมาณประจำปี และร่างข้อบัญญัติอื่น ๆ ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภา (อปท.) แล้ว

2. เพิ่มอิสระทางการคลังแก่ (อปท.) โดยให้ (อปท.) มีแหล่งรายได้จากท้องถิ่น ซึ่งเป็นอิสระจากการจัดสรรของรัฐเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินในเรื่องที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และกำหนดให้รายได้ภาษีอากรจากฐานนี้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดข้อเสนออื่นนอกจากจะเป็นการลดการพึ่งพิงการจัดสรรวงเงินงบประมาณจากรัฐแล้ว ยังเป็นการแก้ปัญหาสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ของรายได้ประเภทเงินอุดหนุนอีกด้วย

3. ยกเลิกการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทเฉพาะกิจให้แก่ (อปท.) เพราะเป็นแหล่งที่มาของการสั่งให้ (อปท.) ทำตามนโยบายหาเสียงของรัฐบาลกลาง และการวิ่งบประมาณของ (อปท.) ซึ่งเปิดช่องให้แกการทุจริตได้ในปัจจุบัน

4. แก้ไขข้อบัญญัติใน พ.ร.บ.เข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองท้องถิ่นและ พ.ร.บ.เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางที่ลดต้นทุนธุรกรรมที่เกิดจากการทำตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ และเพื่อให้ความริเริ่มของประชาชนมีโอกาสสำเร็จมากขึ้น เช่นการลดสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้ต้องล่า

“ความรุ่มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน(อปท.) นั้นๆ เพื่อเสนอข้อบัญญัติ ข้อกำหนดนี้ทำให้การยื่นข้อบัญญัติในระดับ (อบจ.) ของทุกจังหวัด ต้องสำรายชื่อขั้นต่ำมากกว่า 50,000 ราย ซึ่งมากกว่าการยื่นร่างกฎหมายในระดับประเทศที่กำหนดไว้เพียง 10,000 รายเท่านั้น เป็นต้นซึ่งในมิติท้องถิ่น มีอยู่ 3 ประเด็นที่เป็นบทเรียนสำคัญ ประเด็นแรก อยากรจะผลักดันกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กับท้องถิ่น มีความจำเป็น อาจจะมีผลักดันผ่านโดยการลงไปในโครงสร้าง ซึ่งการต่อสู้ไม่ได้หมายความว่า แพ้ หรือชนะ แต่เพื่อประกาศทางเลือกที่ไม่เข้าไปสู่อุดมการณ์ทางการเมืองแบบเก่า แต่ก็ต้องยอมรับว่า ในหลายๆพื้นที่ อำนาจการเมือง การเงิน การถูกคุกคามก็ยังมีอยู่ประเด็นที่สอง จะต้องมีการพัฒนาไกลองค์กรชาวบ้าน ให้ทำงานคู่ขนานไปกับตัวขององค์กรท้องถิ่น เช่นสภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นแง่ของกฎหมาย และมีรูปแบบเดิม คือ ประชาคม เพื่อเข้าไปทำงานในการติดตาม ตรวจสอบโดยเฉพาะ (อบต.) ประเด็นที่สาม การผลักดันปฏิรูปกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งมีความจำเป็นอีกหลายประเด็นที่ยังเป็นปัญหาต่อกระบวนการการมี


ส่วนร่วม และหลายส่วนยังให้อำนาจรัฐกำกับดูแลอยู่ ทั้งในส่วนของกรร่างงบประมาณ, การพิจารณาโครงการฯ หรืออื่นๆ รวมไปถึงข้อบัญญัติถึงแม้ว่าจะให้อำนาจท้องถิ่น แต่ก็ยังต้องส่งให้ข้างบนมีอำนาจเห็นชอบ

โดยสรุปแล้วจึงกล่าวได้ว่าจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ที่ดำรงอยู่ทั้งภายในองค์กรและนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษกรุงเทพมหานคร และจากรัฐในแง่หนึ่งทำให้เห็นว่าการกระจายอำนาจการปกครองของไทยและอินโดนีเซียยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเต็มรูปแบบ เพราะปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ดำรงอยู่ยังแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษทั้งสองแห่งยังคงอยู่ภายใต้ของอิทธิพลทางการเมืองของส่วนกลาง หรือยังเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สำคัญของการเมืองระดับชาติไม่อาจแยกขาดจากกันได้ การกระจายอำนาจการปกครองของทั้งสองประเทศจึงยังอาจมีอยู่แต่ในนามเช่นเดียวกับความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นพื้นฐานของการกระจายอำนาจ

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2546). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2541). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2558). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2555). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: งานดี.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2535). *เลือกตั้งผู้ว่าฯ*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2541). การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี (พ.ศ. 2552-2563) กรุงเทพฯ มหานครแห่งความน่าอยู่อย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล.
- พัชรี ลิโรรส และ ดร. อรทัย ก๊กผล. (2543). การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2541). แนะนำกรุงเทพมหานคร 2540. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. (2547). ย้อนอดีต ชีตปัจจุบัน มุ่งสู่ออนาคต: ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงาน ก.พ., (2543). โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. วิชาการ การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร:
- สำนักสิ่งแวดล้อม. (2550). กรุงเทพมหานครกับงานด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักสิ่งแวดล้อม.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: มิติใหม่.
- ประวิทย์ ทองภูเบศร์. (2520). การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- อัมพร ชำรลักษ์ณ. (2554). การพัฒนานักบริหารระดับอาวุโส: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

	Name:	Mr. Pipop Chincotrapong
	Address:	45/220 Moo 5 Khwang Khlong Kum Khet Bueng Kum Bangkok 10240
	Education:	Bachelor's Degree in Business Administration Huachiew Chalermprakiet University 2004 Master of Arts (Political Science) 2009
	Work:	Personal Business