



ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่: กรณีศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก

A Model of Local Government Management Based on a New Approach : a Case Study of Local Government Organizations in the Eastern Region

จรรยาศิริ เดชปภา*, ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, จำลอง แสนเสนาะ

Janyasiri Dejapapha, Chaiyon Praditsil, Chamlong Saensanoh

สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดจันทบุรี 22000

Interdisciplinary Program for Sustainable Development, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Rambhai Barni Rajabhat University, Chanthaburi 22000, Thailand

*Corresponding author E-mail: janyasiried@gmail.com

(Received: August 23 2021; Revised: November 12 2021; Accepted: November 22 2021)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิพากษ์ตัวแบบปกครองท้องถิ่น ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และการเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก การวิจัยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูล 4 รูปแบบ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า และการสังเกตการณ์ การตรวจสอบข้อมูลใช้หลักการสามเส้า ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นแนวเก่าที่นำมาใช้ในประเทศไทย มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ การละเลยมิติความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ บทบาทของกลุ่มและชนชั้นในสังคม การมุ่งเน้นอำนาจสูงสุดอยู่ที่ระบบการเลือกตั้ง จนกระทั่งพัฒนาไปเป็นการเลือกตั้งที่อาศัยฐานธุรกิจการเมือง การจัดวางรูปแบบการบริหารจัดการที่รับนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการที่ลอกเลียนแบบการบริหารงานด้านต่าง ๆ จากส่วนกลาง และที่สำคัญที่สุดคือ ถูกบีบให้ดำเนินกิจกรรมส่วนรวมในลักษณะของกฎหมายหรือคำสั่งโดยรัฐราชการแบบผูกขาด การบริหารงานที่ให้ความสำคัญต่อระบบราชการและการประนีประนอมผลประโยชน์ของชนชั้นนำที่มีสายบังคับบัญชาตามลำดับสายงานแบบบนลงล่าง (Top-down) ส่วนตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การมองอำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (Monism) ทำให้รัฐผูกขาดงานสาธารณะของสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานสาธารณะในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐเป็นสำคัญ เป็นการให้ความสำคัญแต่เฉพาะการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่ายังประสบกับปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในท้องถิ่นอันมาจากการเลือกตั้ง โดยที่รูปแบบดังกล่าวจะไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากมองว่าประชาชนทั่วไปขาดความรู้ความสามารถ ไม่มีเครื่องมือในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์ ผู้เขียนจึงนำเสนอทางเลือกใหม่ในการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ที่เรียกว่า ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการพัฒนาฐานคิดของทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ ที่ตั้งอยู่บนทฤษฎีอำนาจในลักษณะที่ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างชุมชน ประชาสังคมและสถาบันต่าง ๆ ในท้องถิ่น

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น, การจัดการปกครองท้องถิ่น, จัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่



Abstract

This research aims to study and critique local government models and local government management models in the context of local government organizations in Thailand and to propose a new model of local governance in the context of local government organizations in the eastern region. The qualitative research method was used in this study with 4 types of data collection methods including documents, in-depth interviews, oral history interviews, and observations. Triangulation was also used as a research strategy to test validity. The data were analyzed based on the qualitative research approach. The results showed that weaknesses were found in the old local governance model used in Thailand. The greatest weakness is the neglect of power relations, roles of groups and classes in society, and the focus of supremacy on the electoral system which has been developed as political business based elections. Policies and management styles which have been applied to a management model and imitate the central administration. Most importantly, they are forced to carry out public activities in the forms of law and orders under the bureaucratic state. The culture of monopoly management which emphasizes on compromising the interests of the elite with a chain of command in a top-down line of work (Top-down). The followings are some important limitations found in local governance in the context of local government organizations in Thailand. Monism brings a government monopoly in public and social works. Local government organizations work publicly as the important state mechanism only focusing on elections. In addition, old localism has also experienced problems resulted from local electoral conflicts, and this model doesn't promote public participation because they consider that people do not possess knowledge, ability, systematic and scientific problem-solving tool. The researcher, therefore, presents an alternative for local governance in the context of local government organizations in the eastern region which is called the new model of local governance originated from a new theory development of localism based on the theory of power with a check and balance between communities, civil society, and local institutes.

Keywords : local government, local government management, local administration on a new basis



บทนำ

ความพยายามขับเคลื่อนการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เริ่มเกิดกระแสและเริ่มจุดประกายความเป็นรูปธรรมตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2537 โดยที่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้ผลักดันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าว ผ่านรูปแบบการทดลองเรียนรู้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “สภาตำบล” ทั้งนี้เพราะในแต่ละตำบลมีโครงสร้างของการปกครองท้องที่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากเหง้าเดิมของการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นโครงสร้างการบริหารงานของสภาตำบลจึงประกอบไปด้วย กำนัน ดำรงตำแหน่งประธานบริหารสภาตำบลฯ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลฯ แพทย์ประจำตำบล ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลฯ และตัวแทนที่ชาวบ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลฯ และเมื่อสภาตำบลมีความพร้อมก็ให้สามารถยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ภายใต้กฎหมายเงื่อนไขที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก จะต้องได้รับฉันทามติที่เป็นเอกฉันท์จากประชาชนในตำบล ประการที่สอง จะต้องมียารได้จากการจัดเก็บเองปีละ 150,000 บาท ต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลาติดต่อกัน 3 ปี และประการสุดท้าย จะต้องมียาประชาชนในพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 2,000 คน (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2550: 45-47)

ต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีการยกฐานะจากสภาตำบลไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นที่ยอมรับว่าเป็นยุคที่มีการพัฒนาการกระจายอำนาจมากที่สุดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อถกเถียงว่ากระบวนการกระจายอำนาจการปกครองที่มุ่งสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แท้จริงแล้วมิใช่เป็นการมุ่งหวังประโยชน์ที่ตัวประชาชนผู้รับบริการโดยตรง หากแต่เป็นความมุ่งหวังแฝงเร้นในการกระจายศูนย์อำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว เกิดปัญหาภายในเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นหลายประการ ดังเช่น ปัญหาธุรกิจการเมืองที่มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงอย่างแพร่หลาย ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการวิ่งเต้นโยกย้ายตำแหน่งและการฮั้วประมูลงานก่อสร้างของทางราชการ การเกิดโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบ “บ้านใหญ่” ทั้งนี้ยังรวมถึงการแตกตัวทางสังคม ที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่อำนาจส่วนใหญ่กลับกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่น กล่าวคือ ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ชนชั้นนำในท้องถิ่นจะใช้อำนาจที่เป็นทางการผ่านกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีความชอบธรรม ควบคู่ไปกับอิทธิพลซึ่งอำนาจที่ไม่เป็นทางการที่สร้างจากอำนาจเงินและอำนาจมีดผสมผสานกันไป (โอฬาร ถิ่นบางเตียว และจิรา สมบัติรัตนานนท์, 2557)

การดำเนินงานของการปกครองท้องถิ่น ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เรื่อยมาถึงปัจจุบัน เกิดผลกระทบในเชิงลบติดตามมาหลายด้าน อาทิ การเป็นธุรกิจการเมือง การทุจริตซื้อสิทธิ์ขายเสียง การฮั้วประมูลโครงการต่าง ๆ การคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนในกระบวนการเลือกตั้งยังผลทำให้เกิดเป็นปัญกึฏฐานทางการเมืองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นขยายความแตกแยกไปสู่กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น และเมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 คณะรัฐประหารใช้เป็นข้ออ้างในการเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จาก เมื่อ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ.2557 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สั่งพักการปฏิบัติหน้าที่บุคลากรของการปกครองท้องถิ่นรวม 8 ครั้ง อันเป็นการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ผ่าน ๆ มา ที่พบร่องรอยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหลายเรื่อง การขับเคลื่อนของกลุ่มผู้มีอำนาจดังกล่าวเป็นการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสารมวลชน โดยอาศัยการใช้เหตุผลและข้อเท็จจริงจากหน่วยงานของรัฐในระดับชาติ เช่น คำพิพากษา คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2561: 5-6)

นอกจากนี้แล้วผู้เขียนพยายามสำรวจงานวิจัย และเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องนี้ ยังไม่พบว่ามึนักวิชาการท่านใดทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ไว้โดยตรง พรมแดนความรู้เกี่ยวกับการศึกษาในปัจจุบันที่มีอยู่เป็นการศึกษาในแง่มุมอื่น ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ กล่าวคือ ผลงานการศึกษาที่พอมองอยู่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งการศึกษาการบริหารงานท้องถิ่นในที่นี้ตั้งอยู่บนกรอบขององค์ความรู้ที่ว่าด้วยวิชาการบริหารการพัฒนา (Development Administration) อันประกอบไปด้วยการพัฒนาการบริหาร และการบริหารเพื่อการพัฒนา กล่าวโดยสรุปแล้ว วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการที่ได้ศึกษาไว้ในอดีต จะมีจุดแข็งอยู่แต่ในเรื่องของการพัฒนาการบริหาร อันมีเนื้อหาครอบคลุมการพัฒนาโครงสร้าง การพัฒนารูปแบบ การพัฒนากฎหมาย การพัฒนาระบบการ และการพัฒนาพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ขณะที่การบริหารเพื่อพัฒนานั้นจะมีเนื้อหาที่เน้นการบริหารโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าวรรณกรรมและผลงานทางวิชาการที่ผ่าน ๆ มายังคงมีช่องว่างของการศึกษาทางวิชาการอยู่อีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งของการศึกษาการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ของการศึกษาคั้งนี้

เมื่อพิจารณาถึงหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีหลากหลายรูปแบบซึ่งรูปแบบหนึ่งที่มีความคุ้นเคยกันดีในสังคมก็คือ การบริหารการเมืองส่วนท้องถิ่นผ่านกลุ่มอำนาจที่เรียกว่า “บ้านใหญ่” หรือตระกูลใหญ่ในจังหวัดที่มีตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีการกระจายอำนาจการปกครองทับซ้อนแบบแฝงอยู่ในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่อีกชั้นหนึ่งในโครงสร้างอำนาจ “บ้านใหญ่” ที่เป็นการสืบทอดอำนาจการเมืองที่อิงแอบกับระบบราชการ ขณะเดียวกันบรรดานักธุรกิจอุตสาหกรรมต่างก็พาตัวเองเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ เพื่อความอยู่รอดและความมั่งคั่งของธุรกิจ แต่ภายหลังปี 2521 เมื่อมีกลไกการเลือกตั้งขึ้น นักธุรกิจจึงเริ่มใช้ฐานทุนด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น ทุนทางเศรษฐกิจ อันหมายถึง ฐานะความเป็นอยู่ที่ยั่งคั่ง มั่งมี ความร่ำรวย หรือทุนทางสังคม ซึ่งหมายถึงปฏิสัมพันธ์ที่ดีมีความลึกซึ้งในกลุ่มชาวบ้าน กลุ่มชนชั้นนำ ข้าราชการกลุ่มนักการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงการเมืองระดับชาติ เป็นต้น และอิทธิพลที่มีในท้องถิ่นผลักดันให้เกิดการสืบทอดอำนาจจากรุ่นสู่รุ่นอีกแบบหนึ่ง แบบที่ไม่ต้องพึ่งระบบราชการ แต่พอก้าวด้วยเสียงของประชาชน เป็นต้น

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้แก่นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลจะแปรรูปแบบเป็นสิ่งที่เรียกว่า “บ้านใหญ่” ในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากนั้นแล้วมีการสืบทอดอำนาจกันมาอย่างยาวนาน ซึ่งบางจังหวัดอาจผูกขาดเพียงชั่วเดียว บางจังหวัดอาจมีหลายชั่ว เช่น จังหวัดระยองมีกลุ่มน้ำเค็ม น้ำจืด และน้ำกร่อย เป็นต้น นักธุรกิจการเมืองจะส่งทอดอำนาจให้แก่ลูกและญาติพี่น้องของตน การผลักดันให้มีตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรีเทศบาล เป็นต้น กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ และ นักวิจัยสังคมผู้มีผลงานเป็นนักวิจัยระดับชาติท่านหนึ่งในทำนองที่ว่า

“การสืบทอดอำนาจจะเริ่มต้นในกลุ่มครอบครัวและญาติเป็นหลักก่อน มันก็เป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนโครงสร้างของชนชั้นนำทางการเมืองในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชนชั้นนำเหล่านี้มีอำนาจ 2 รูปแบบพร้อมกัน คือ อำนาจที่เป็นทางการ เช่น เป็น ส.ส. เป็นต้น กับอำนาจที่ไม่เป็นทางการ ที่อาจหมายถึงอิทธิพล บารมี เช่น มีขุมมือปืน เป็นต้น คนที่เป็นบ้านใหญ่จะมีอำนาจทั้งสองนี้ และเลือกใช้ตามแต่ละกรณี ถ้าต้องการกดดันหน่วยราชการก็ใช้อำนาจที่เป็นทางการ ถ้าสมมติเป็นเรื่องการรับเหมาโครงการ ก็อาจจะมี การข่มขู่ ใช้ความรุนแรง ใช้อิทธิพล หรืออำนาจไม่เป็นทางการ ซึ่งจริง ๆ แล้ว ความเป็นนักการเมืองกับผู้มีอิทธิพลก็ดูจะไม่ค่อยจะแตกต่างกันสักเท่าใดนัก” (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, สัมภาษณ์, 2563)

ดังนั้น การจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ (New localism) จึงเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการแก้ไขปัญหาและการเติมเต็มจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่นแนวเก่า โดยที่การจัด

ปกครองท้องถิ่นแนวใหม่เน้นรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้น เน้นการสร้างรูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นสู่ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม ทั้งการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองและทรัพยากร รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ การจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ดังกล่าวจะส่งผลทำให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดการสถาปนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่เข้มแข็งได้ในท้ายที่สุด แนวคิดดังกล่าวแม้ภาครัฐจะอ้างความรับผิดชอบหลักในการบริการสาธารณะ แต่รัฐก็ไม่ควรผูกขาดงานสาธารณะแต่เพียงผู้เดียว อีกต่อไป งานสาธารณะก็ควรเป็นงานที่ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมได้ ด้วยการใช้วิธีจูงใจหรือสนับสนุนให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนได้เข้าร่วมอย่างเข้มข้น ในรูปแบบของการดำเนินงานแบบ การจัดการภาคีสาธารณะ หมายถึง ควรเป็นการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย อันประกอบไปด้วยภาคีที่หลากหลาย กล่าวโดยสรุปแล้วการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่จึงเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยการสร้างเครือข่ายของชุมชนมากกว่าการผูกพันกับราชการส่วนกลาง (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2557: 30-35)

กล่าวโดยสรุปแล้วตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นยังคงมีจุดอ่อนอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะเป็นภาพของการบริหารที่ลอกเลียนแบบราชการแล้ว ยังเป็นการทำงานที่รับสนองนโยบายจากส่วนกลาง โดยไม่ได้รับฟังเสียงจากประชาชน ส่งผลก่อให้เกิดความชะงักงันในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นบทความนี้จึงพยายามนำเสนอแนวการศึกษาการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ที่น่าสนใจและจะสามารถเติมเต็มจุดอ่อนของการปกครองส่วนท้องถิ่นแนวเก่าที่ค่อนข้างมีปัญหาในเชิงปฏิบัติได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงสนใจที่จะวิเคราะห์ว่าในการศึกษาจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น แนวคิดของการปกครองท้องถิ่นแนวเก่ามีจุดอ่อนและข้อจำกัดอย่างไร และถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ผู้เขียนจะขอนำเสนอตัวแบบของการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ ในฐานะทางเลือกใหม่ในการจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานแนวใหม่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิพากษ์ตัวแบบปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
3. เพื่อนำเสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูล 4 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยอาศัยการศึกษาทั้งเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้นรอง เช่น หนังสือ ตำรา กฎระเบียบทางกฎหมาย และงานวิจัย เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยมีแนวการสัมภาษณ์ (interview guide) ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) ในกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มประชาสังคม เป็นต้น

3. การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (oral history) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากความทรงจำของผู้อาวุโสที่มีลักษณะเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยได้ เช่น ผู้อาวุโสชุมชน ประชาชน ชุมชน ครูเกษียณราชการ และผู้เชี่ยวชาญการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น

4. การสังเกตการณ์ หมายถึง การเฝ้าดูสิ่งที่เกิดขึ้นหรือปรากฏขึ้นอย่างเอาใจใส่และกำหนดไว้อย่างมีระเบียบวิธี เพื่อวิเคราะห์หรือหาความสัมพันธ์ของสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นกับสิ่งอื่น การสังเกตเป็นวิธีการรวบรวมข้อมูลที่เป็นการกระทำ กิริยาอาการหรือพฤติกรรมที่ผู้วิจัยสามารถใช้ประสาทสัมผัสในภาคสนาม และใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการรับรู้ทำความเข้าใจและจดบันทึกเป็นข้อมูลได้

ในการตรวจสอบข้อมูลที่สามารถเก็บรวบรวมได้จากวิธีการดังกล่าว ใช้หลักการสามเส้า (triangulation) โดยพิจารณาจากผู้ให้ข้อมูลที่มีจุดยืนต่างกัน แหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน การเก็บข้อมูลเดียวกันในเวลาและสถานที่ที่ต่างกัน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ ที่เน้นการตีความหมายเกี่ยวกับกระบวนการทางสังคมและความสัมพันธ์ในเชิงเครือข่ายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปผลการวิจัย

1. การศึกษาและการวิพากษ์ตัวแบบปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ตัวแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่น (Local Government) และตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ดังนี้

ตัวแบบการปกครองท้องถิ่น ที่เริ่มต้นมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 จนถึง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นตัวแบบของการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะของการถูกรวบอำนาจปกครองโดยรัฐบาล สามารถแบ่งแยกการปกครองท้องถิ่นที่มีตัวแบบต่าง ๆ กันออกได้เป็น 2 ยุคใหญ่ ๆ ได้แก่ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2440-2475) และตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจ (พ.ศ. 2475-2539)

ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2440-2475) มีจุดเริ่มต้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น มีแนวคิดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นควรจะเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญ โดยมีการเริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมในสิ่งที่เป็ผลประโยชน์ของสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการและใช้สอยประโยชน์ร่วมกัน (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2557: 86) ในการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2440 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นและพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่น เป็นความพยายามที่รัฐต้องดึงเอาคนและทุนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า การดำเนินกิจการดังกล่าวจะสามารถช่วยผ่อนปรนภาระที่เป็นค่าใช้จ่ายอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณของภาครัฐให้ลดน้อยลง ทั้งนี้ ยังคงมีข้าราชการของรัฐบาลเป็นหลักในการดำเนินการซึ่งเป็นยุคที่ข้าราชการมีบทบาทสองด้าน กล่าวโดยสรุปแล้วในยุคเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะของการเลือกดำเนินการเฉพาะในบางพื้นที่ที่มีความพร้อมเท่านั้น เช่น สุขาภิบาลกรุงเทพมหานครและสุขาภิบาลท่าฉลอม เป็นต้น (ไททัศน์ มาลา, 2560: 345)

ถึงกระนั้นก็ตามยังคงขาดมิติของการปกครองท้องถิ่นในความหมายตามอุดมคติอย่างแท้จริง และไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานการปกครองตนเองของประชาชนแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงผู้ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญต่อการบริหารพบว่า ในขณะนั้นบุคลากรส่วนใหญ่ล้วนเป็นข้าราชการประจำที่รับสนองนโยบายมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ เป็นการปกครองโดยอาศัยข้าราชการจากส่วนกลาง รูปแบบและลักษณะการปกครองดังกล่าวมีความแตกต่างและเป็นแนวทางที่ตรงกันข้ามกับการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของสังคมตะวันตก ซึ่งเป็นลักษณะที่การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ นอกจากเกิดการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วนั้น ยังมีความพยายามในการพัฒนาให้เกิดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอีกหลายรูปแบบ เช่น ในปี พ.ศ. 2451-2468 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ที่มีทั้งสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล ต่อมาในปี พ.ศ. 2470-2475 มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมาใช้กับประเทศไทย แต่รูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการแบ่งอำนาจและการมอบหมายอำนาจให้ข้าราชการประจำ ไปทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะบางอย่างให้แก่ประชาชน ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วประชาชนจะสามารถมีสิทธิมีส่วนในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตรงก็ตาม แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ใช่ว่าแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะในทางปฏิบัติยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของสายบังคับบัญชา จากนโยบายของส่วนกลาง ขณะที่สุขาภิบาลต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการ

ประจำจากส่วนกลางที่เข้ามาควบคุมการบริหารงานอย่างใกล้ชิด ยังผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสเรียนรู้หรือเข้าใจการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2557: 87-88)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้อจำกัดของตัวแบบปกครองท้องถิ่น ในยุครัฐราชการนี้ จึงมีลักษณะของการเลือกดำเนินการเฉพาะบางพื้นที่ที่มีความพร้อมเท่านั้น ผู้ขับเคลื่อนหลักในการบริหารเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งทางราชการส่วนกลางแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งทางการบริหารและรับแนวนโยบายมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานการปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด การปกครองท้องถิ่นที่ตกอยู่ภายใต้แนวคิดการปกครองท้องถิ่นแนวเก่า (Local Government) ทั้งนี้เพราะเป็นการสร้างเอกภาพในการตัดสินใจและการดำเนินการตามนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลักเท่านั้น จึงมีจุดอ่อนสำคัญที่รัฐยังไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญ เป็นตัวแบบการปกครองท้องถิ่นที่นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยการขับเคลื่อนโดยกลไกข้าราชการประจำ (Local Government by Government Official) เป็นหลักในการขับเคลื่อน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความพยายามรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางที่มีรัฐราชการเป็นใหญ่นั่นเอง

ขณะที่ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจ (พ.ศ.2475-2539) การปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจในที่นี้หมายถึง การแบ่งอำนาจจากส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นไปยังราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และ อำเภอ ในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง ที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2475-2539 สามารถแบ่งการนำเสนอตัวแบบออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ ได้แก่ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2535 และตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจไปสู่ยุคการก่อตัวปฏิรูป ตั้งแต่ พ.ศ. 2535-2539 ดังนี้

ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2535 นี้ มีจุดเริ่มต้นในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ทั้งนี้เนื่องจากได้เกิดกลุ่มคณะราษฎรที่นำโดยพระยาพหลพลพยุหเสนา ร่วมกับกลุ่มทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัชกาลที่ 7 โดยอาศัยข้ออ้างเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าว หรือที่เรียกว่า “การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475” ต่อมาภายหลังที่จากสถานการณ์ทั่วไปสงบลง คณะราษฎรได้มีแนวนโยบายการกระจาย

อำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของความเป็นเทศบาลออกเป็น 3 แบบ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลทำให้เกิดหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด และอำเภอ (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2557: 88)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2475-2535 หลังจากเกิดเหตุการณ์ “ปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475” ที่คณะราษฎรพยายามให้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด แต่เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างทางการปกครองท้องถิ่นในภาพรวมแล้ว กลับพบว่ามีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบแบ่งอำนาจ กล่าวคืออำนาจในการบริหารจัดการของท้องถิ่นไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการแบ่งอำนาจให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และ อำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง หากแต่อำนาจการบริหารจัดการส่วนใหญ่มักตกอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่อำนาจบางส่วนอย่างให้ราษฎรได้รับความสะดวกในการสื่อสาร มีการส่งเสริมและสนับสนุนการทำมาหากินของราษฎรให้ดีขึ้นตามสมควร ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ตกอยู่ภายใต้แนวคิดปกครองท้องถิ่นแนวเก่า (Local Government) ทั้งนี้เพราะ รัฐบาลโดยคณะราษฎรมีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาให้การปกครองท้องถิ่นมีเพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบของเทศบาล และมีเหตุผลที่สำคัญ คือ ให้มีการคมนาคม การสื่อสารสะดวกมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ราชการส่วนกลางสามารถสั่งการ และดูแลได้อย่างทั่วถึงเท่านั้น นอกจากนี้แล้วผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นล้วนมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลส่วนกลางทั้งสิ้น

ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจไปสู่ยุคการก่อตัวปฏิรูป ตั้งแต่ พ.ศ. 2535-2539 เป็นยุคที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง อันมีผลมาจากเหตุการณ์รัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ท่ามกลางการต่อต้านของกลุ่มประชาชน จนเหตุการณ์บานปลายไปสู่ความขัดแย้งรุนแรง และขยายวงกว้างกลายเป็นข้ออ้างนำไปสู่การใช้กำลังปราบปรามฝ่ายต่อต้านที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดกระแสแรงผลักดันให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเข้มข้น เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเกิดการปกครองท้องถิ่นขึ้นอย่างแพร่หลาย เพื่อมีความมุ่งหวังที่จะปฏิรูประบบการเมืองไทยให้มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น กระแสความตื่นตัวต่อแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางนั้น นำไปสู่การออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ต่อเนื่องด้วยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540



กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัด ตลอดจนการบรรจุหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อย่างเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ชาติไทย ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยฐานราก ที่ให้ความสำคัญกับองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทย ท่ามกลางการขาดความพร้อมด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ รวมไปถึงการที่คนในท้องถิ่นเองก็ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ ดังนั้นในระยะเริ่มแรกของการปกครองท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องอาศัยจุดเริ่มต้นของการเรียนรู้ในรูปแบบของสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอยู่ในท้องถิ่นก่อนหน้านี้ (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2557: 91)

ภายใต้การบริหารจัดการในรูปแบบของสภาตำบลนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้นจึงได้อาศัยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการบริหารสภาตำบลอันประกอบไปด้วย กำนัน ดำรงตำแหน่งประธานบริหาร ขณะที่สมาชิกสภาตำบลจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น ตัวแทนชาวบ้านหมู่บ้านละ 1 คน และแพทย์ประจำตำบล ส่วนการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ คือ ต้องมีรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยปีละ 150,000 บาท ติดต่อกัน 3 ปี มีประชาชนมากกว่า 2,000 คน และสามารถยุบควรวมได้ตามเจตนาของประชาชน ซึ่งยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสมบูรณ์แบบแล้วประชาชนสามารถเลือกตั้งได้ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภา จึงเห็นได้ว่าตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจไปสู่ยุคการก่อตัวปฏิรูป เกิดขึ้นในยุคที่สังคมไทยได้เกิดการตื่นตัวในนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเข้มข้นชนิดที่อาจเรียกได้ว่าไม่เคยมีมาก่อน ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจไปสู่ยุคการก่อตัวปฏิรูป พ.ศ. 2535-2539 มีจุดเด่นที่มีความตื่นตัวต่อแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ประกอบกับการปรับเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในทำนองที่ว่าบุคลากรของท้องถิ่นก็สามารถเป็นผู้บริหารและตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า แต่อย่างไรก็ดีการปกครองท้องถิ่นในภาพรวมยังคงมีข้อจำกัดที่ถูกควบคุมด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ผ่านกลไกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในรูปแบบของการจัดระเบียบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่เลียงคองให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายอำเภอคอยทำหน้าที่ช่วยเหลือดูแลสอดส่องอีกชั้นหนึ่ง

2. การศึกษาและการวิพากษ์ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มมีมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 จนถึง พ.ศ. 2564 พบข้อสรุปบางประการว่า แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากพอสมควร แต่ที่ผ่านมารูปแบบการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในลักษณะที่มีได้อยู่ที่ประชาชน หากแต่ถูกผูกขาดอยู่ที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนเป็นเพียงผู้สร้างความชอบธรรมให้กับระบบดังกล่าว เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง หลังจากนั้นกลุ่มนักการเมืองดังกล่าวได้เข้าไปใช้อำนาจทางการบริหาร ซึ่งบางครั้งก็เป็นการปฏิบัติที่ละเลยความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้แล้วเมื่อหันไปพิจารณาถึงมิติในการกำหนดและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะก็พบว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญเพียงแค่การแสดงบทบาทในเวทีประชาคมหมู่บ้านเท่านั้น แต่ทว่าในขั้นของการตัดสินใจหรืออนุมัติโครงการต่าง ๆ กฎหมายได้เปิดช่องให้เป็นอำนาจของนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรัฐราชการครอบงำมาก จนบางครั้งทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ กรณีดังกล่าวเห็นได้จากการส่งเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาทักท้วงเกี่ยวข้อง จนทำให้ประชาชนถูกลดบทบาทลง ดังเช่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ในทางปฏิบัติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ ขณะที่เทศบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ตกอยู่ภายใต้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเก่า นั้น มีข้อจำกัดที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาที่ติดตามมาหลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาเป็นแนวคิดการกระจายอำนาจที่เน้นความสำคัญของรัฐและองค์กรของรัฐมากกว่าท้องถิ่น โดยที่การกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจไปจัดการบริการสาธารณะ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นจึงเห็นชัดเจนว่า การกระจายอำนาจที่ผ่านมานั้นเป็นการกระจายอำนาจในกระแสหลัก ที่ให้ความสำคัญกับรัฐและองค์กรของรัฐเป็นกลไกสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สิ่งที่เป็นผลลัพธ์ติดตามมาก็คือความเข้มแข็งของรัฐ และองค์กรของรัฐ ขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นถูกละเลยหรือถูกทำให้อ่อนแอลง และถูกกีดกันให้ออกจากวิถีทางการเมืองจากเงินที่ได้รับในการซื้อสิทธิขายเสียงประกอบกับทัศนคติแบบราชการ หมายถึง ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองที่ดี ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับก๊วบเกี่ยวเรื่องของผู้ปกครอง ส่วนอีกมุมมองหนึ่งประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนก็มีทัศนคติคอยมุงแต่

รอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนมีสภาพที่พึ่งพาตนเองไม่ได้และมุ่งขอรับความช่วยเหลือจากผู้อ่านมากขึ้น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับใช้อำนาจและความเข้มแข็งนั้น ๆ ไปแสวงหาผลประโยชน์ ท้ายที่สุดแล้วก็นำไปสู่การเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันตามมามากมาย ดังปรากฏเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 จนถึง พ.ศ. 2564 แม้ว่าจะมีการใช้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอย่างเข้มข้น แต่เมื่อพิจารณาบทบาทของนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนพบว่า ไม่ได้ทำหน้าที่ของความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างสมบูรณ์ หากแต่แสดงบทบาทหน้าที่ที่เสมือนบุคลากรของรัฐบาล โดยมีการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งสายบังคับบัญชาแบบราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายอำเภอ เป็นต้น ดังนั้นแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่าในสังคมไทย ที่มองว่าการกระจายอำนาจเน้นการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายเดียว จึงมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การมองอำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (Monism) ทำให้รัฐผูกขาดงานสาธารณะของสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานสาธารณะในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐเป็นสำคัญ เป็นการให้ความสำคัญแต่เฉพาะการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่ายังประสบปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในท้องถิ่นอันมาจากการเลือกตั้ง

3. ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก

ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในฐานะที่เป็นทางเลือกใหม่ในการปกครองท้องถิ่น เป็นการใช้อนุคิดของท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ (New localism) ถือว่าเป็นทางเลือกใหม่ของการปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ซึ่งเป็นระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีส่วนร่วม โดยหลายภาคส่วนในท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่ว่า ไม่สามารถใช้อำนาจรัฐแต่เพียงอย่างเดียวให้บรรลุภารกิจดังกล่าวได้ ส่วนแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในสังคมไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ เป็นการมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรภาคประชาสังคมท้องถิ่นเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นชุมชน ชุมชน สมาคม หรือมูลนิธิ หรือเครือข่ายที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ เนื่องจาก แนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ มีพื้นฐานอยู่บนกรอบการวิเคราะห์รัฐหลังรัฐชาติ (Post-nation state) ที่มองอำนาจสาธารณะกระจายอยู่ในสังคมหลายศูนย์ และเน้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานในรูปแบบเครือข่ายกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะชุมชนและประชาสังคม ตามแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง กระบวนการปกครองท้องถิ่นร่วมกันโดยหลายภาคส่วนในท้องถิ่น เพื่อทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่สอดคล้องกับ

ความต้องการของประชาชนและบริบททางสังคมโดยแท้จริง ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ เกิดขึ้นมาจากการพัฒนาฐานคิดของทฤษฎีท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ ตั้งอยู่บนทฤษฎีอำนาจในลักษณะที่ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and balance) ระหว่างกลุ่มและสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ตัวอย่างเช่น กลุ่มทฤษฎีการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษของท้องถิ่นนิยมใหม่จะให้ความสำคัญ แนวคิดกระจายอำนาจในรูปแบบการโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปให้หน่วยย่อยในระดับล่างตัดสินใจ (Gerry, Stoker. 2005: 1-2; Heywood, 2007: 448)

อย่างไรก็ดี ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่มีหลักการในการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่นบางประการที่สำคัญ ได้แก่

หลักประโยชน์ส่วนรวมจึงมีจุดร่วมกับแนวคิดการจัดการคุณค่าทางสาธารณะ กล่าวคือ การจัดการคุณค่าทางสาธารณะของแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ เป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าอะไรคือคุณค่าทางสาธารณะโดยอาศัยการปรึกษาหารือและถกเถียงกัน ในระหว่างเจ้าหน้าที่ ทั้งที่มาจาก การแต่งตั้งและเลือกตั้ง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ นอกจากนี้การจัดการคุณค่าทางสาธารณะต้องไม่ใช่เพียงข้อเสนอแนะจากกระบวนการปรึกษาหารือและอภิปรายถกเถียงแต่เพียงด้านเดียว แต่จะต้องให้ความสำคัญต่อบ่งชี้เงื่อนไขในกระบวนการที่มีลักษณะของความใจกว้างและสัมพันธ์กัน โดยคำนึงถึงความเชื่อที่เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ยังเน้นการปกครองท้องถิ่นสู่ท้องถิ่นและภาคประชาสังคมทั้งการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองและทรัพยากร รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ การจัดการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่เข้มแข็งในท้ายที่สุด (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2557: 21)

หลักการมีส่วนร่วมกับแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะของแนวคิดท้องถิ่นนิยมใหม่ เป็นการเปิดโอกาสให้สาธารณชน ประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ได้มาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน หรือความต้องการของสาธารณะ ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมจึงสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ในแง่ที่ว่า ในอดีตการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมนั้น ถือว่างานสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ส่วนประชาชนเป็นแต่เพียงผู้รับบริการ แต่แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ มองว่า แม้ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริการสาธารณะ แต่รัฐไม่ควรผูกขาดงานสาธารณะไว้เป็นภารกิจของตนแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป



งานสาธารณะควรเป็นงานที่ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมได้ โดยภาครัฐควรเปิดกว้างต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ รวมถึงการใช้วิ
จุนใจและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชน
เข้าร่วมอีกด้วย โดยภาคีต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถเข้าร่วมในงาน
สาธารณะในรูปของอาสาสมัคร การเป็นกรรมการที่เป็นทางการหรือ
การรับเหมาช่วงงานบริการจากภาครัฐ เป็นต้น ดังนั้น รัฐควรหันมา
ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทางโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือ
บริการให้แก่ประชาชนโดยตรง (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2557: 23)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่น
แนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก
ถือว่าการทำงานสาธารณะควรเป็นการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย
ที่เน้นการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนนั้นเป็นแนวคิดที่มี
ความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะในรูปแบบ
ใหม่ที่เรียกว่า แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New
public governance - NPG) แนวคิดดังกล่าวเกิดในช่วงสิ้น
ศตวรรษที่ 20 ดังจะพบว่า ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน
องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านวิชาชีพต่าง ๆ
ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะในรูปของการจัดการภาคีอันหลากหลาย
เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครอง
ในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็น
ภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน
การสร้างศูนย์เด็กปฐมวัย การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ
การจัดการป่าชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในรูปของ
คณะกรรมการ ที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย เป็นต้น

อภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่น
บนฐานแนวใหม่: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาค
ตะวันออก เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีและเอกสารงาน
วิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากงาน
วิจัย สามารถอภิปรายเปรียบเทียบระหว่างข้อค้นพบจากการศึกษา
และองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมได้ดังนี้

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า ตัวแบบ
ปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ตัวแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ ตัวแบบ
การปกครองท้องถิ่น และ ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่น คือ
ตัวแบบการปกครองท้องถิ่น เป็นตัวแบบของการปกครองท้องถิ่น
ในลักษณะของการถูกครอบงำปกครองโดยรัฐราชการ สามารถแบ่ง
แยกการปกครองท้องถิ่นที่มีตัวแบบต่าง ๆ กันออกได้เป็น 2 ยุค
ใหญ่ ๆ ได้แก่ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุครัฐราชการ (พ.ศ.
2440-2475) และ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจ
(พ.ศ. 2475-2539) เมื่อได้วิเคราะห์ข้อจำกัดของตัวแบบปกครอง

ท้องถิ่นในยุครัฐราชการพบว่า มีลักษณะของการเลือกดำเนินการ
เฉพาะบางพื้นที่ที่มีความพร้อมเท่านั้น ผู้ขับเคลื่อนหลักในการ
บริหารเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งทางราชการส่วนกลางแต่งตั้งให้ไป
ดำรงตำแหน่งทางการบริหารและรับแนวนโยบายมาจากส่วนกลาง
เป็นสำคัญ ไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานการปกครองตนเองของ
ประชาชนแต่อย่างใด เพราะเป็นการสร้างเอกภาพในการตัดสินใจ
และการดำเนินการตามนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก
เท่านั้น จึงมีจุดอ่อนสำคัญที่รัฐยังไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชน
มีสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง
เป็นสำคัญ โดยอาศัยการขับเคลื่อนโดยกลไกข้าราชการประจำ
เป็นหลักในการขับเคลื่อน เป็นความพยายามรวมศูนย์อำนาจ
การปกครองไว้ที่ส่วนกลางที่มีรัฐราชการเป็นใหญ่

ขณะที่ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุคการแบ่งอำนาจ
สามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ คือ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่น
ในยุคการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค ตั้งแต่
พ.ศ. 2475-2535 อำนาจในการบริหารจัดการของท้องถิ่นไม่ได้มี
ความเป็นอิสระอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการแบ่งอำนาจให้หน่วย
ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และ อำเภอ เป็นผู้มีบทบาท
ในการกำกับดูแลท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง หากแต่อำนาจการบริหาร
จัดการส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลาง นอกจากนี้
แล้วผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนมาจากการแต่งตั้ง
ของรัฐบาลส่วนกลางทั้งสิ้น และตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในยุค
การแบ่งอำนาจไปสู่ยุคการก่อตัวปฏิรูป ที่เกิดกระแสแรงผลักดันให้
มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเข้มข้น เป็นเงื่อนไขสำคัญของ
การเกิดการปกครองท้องถิ่นขึ้นอย่างแพร่หลาย เพื่อมีความมุ่งหวัง
ที่จะปฏิรูประบบการเมืองไทยให้มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น กระแส
ความตื่นตัวต่อแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่าง
กว้างขวาง แต่อย่างไรก็ดีการปกครองท้องถิ่นในภาพรวมยังคงมี
ข้อจำกัดที่ถูกควบคุมด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ผ่านกลไก
ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในรูปแบบของการจัดระเบียบ
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่เล็งคอยให้การกำกับดูแลองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายอำเภอคอยทำหน้าที่ช่วยเหลือดูแล
สอดส่องอีกชั้นหนึ่ง ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด
ท้องถิ่นนิยมแบบเก่าเน้นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยเหตุผลที่มีความเชื่อว่าการเมืองที่มา
จากการเลือกตั้งจะสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า ตัวแบบ
การจัดการปกครองท้องถิ่นในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในประเทศไทย ที่เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 จนถึง พ.ศ. 2564
พบว่ามีการใช้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนด้วยการจัดให้มีการ
เลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอย่างเข้มข้น แต่นักการเมืองที่เป็นตัวแทน
ของประชาชนก็ไม่ได้ทำหน้าที่ของความเป็นตัวแทนของประชาชน

อย่างสมบูรณ์ หากแต่ทำหน้าที่เสมือนบุคลากรของรัฐบาล โดยมีการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งสายบังคับบัญชาแบบราชการ ดังนั้นการกระจายอำนาจที่เน้นการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายเดียว จึงมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ การทำให้รัฐผูกขาดงานสาธารณะของสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานสาธารณะในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐเป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้วแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่ายังประสบกับปัญหาความเปราะบางที่เกิดจากความขัดแย้งในท้องถิ่นอันมาจากการเลือกตั้ง สิ่งที่เป็นผลลัพธ์ติดตามมาก็คือความเข้มแข็งของรัฐ และองค์กรของรัฐ ขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นถูกละเลยและถูกทำให้อ่อนแอลง รวมถึงถูกกีดกันให้ออกจากวิถีทางการเมืองจากเงินที่ได้รับในการซื้อสิทธิ์ขายเสียง

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่า ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก เป็นการทำงานในรูปแบบของเครือข่ายที่เน้นการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชนที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ โดยการอาศัยภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านวิชาชีพต่าง ๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะในรูปของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เด็กปฐมวัย การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย เป็นต้น กล่าวโดยสรุปแล้วตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกมองว่า แม้ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริการสาธารณะ แต่รัฐไม่ควรผูกขาดงานสาธารณะไว้เป็นภารกิจของตนแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป งานสาธารณะควรเป็นงานที่ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมได้โดยภาครัฐควรเปิดกว้างต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ รวมถึงการใช้วิธีเชิงใจและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนเข้าร่วมอีกด้วย

ข้อค้นพบจากการศึกษามีผลต่อการพัฒนาทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัยในระดับสากล ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยมากขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการกระจายอำนาจในปัจจุบัน ที่มีการถกเถียงในวงวิชาการทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย 5 สำนัก ได้แก่ สำนักท้องถิ่นนิยมแบบเก่า สำนักท้องถิ่นนิยมทวนกระแส สำนักทฤษฎีการเลือกสาธารณะ สำนักระดมมวลชนมีส่วนร่วม และสำนักท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ผู้เขียนได้เสนอตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกให้เหมาะสมกับการกระจายอำนาจของสังคมไทยในปัจจุบันได้มากที่สุด

เนื่องจากตรรกะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของ 4 สำนักแรก มีจุดอ่อนเมื่อพิจารณาจากบริบทในปัจจุบันของสังคมไทย ได้แก่

สำนักท้องถิ่นนิยมแบบเก่าของสังคมไทย ที่เน้นการกระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายเดียวเป็นสำคัญ มีจุดอ่อนที่สำคัญคือ การมองอำนาจสาธารณะแบบเอกนิยม (Monism) ทำให้รัฐผูกขาดงานสาธารณะ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐ นอกจากนี้การให้ความสำคัญเฉพาะการเลือกตั้งของแนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่า ยังเกิดปัญหาจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอันเป็นผลกระทบมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนของสำนักท้องถิ่นนิยมทวนกระแสในสังคมไทย ที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน มีจุดอ่อนในการทำความเข้าใจท้องถิ่นในปัจจุบันที่มองชุมชนว่าเป็นเอกภาพเป็นปึกแผ่น จนละเลยมิติทางความขัดแย้งจากต่อสู้ภายในที่มีมาแต่เดิม นอกจากนี้ ยังเป็นการนำเสนอท้องถิ่นในรูปแบบอุดมคติมากเกินไป อย่างไรก็ตาม สำนักทฤษฎีการเลือกสาธารณะในสังคมไทย ที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต้องเป็นการกระจายการตัดสินใจให้แก่ประชาชนผู้บริโภคเป็นสำคัญ มีจุดอ่อนเกี่ยวกับความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจกับโลกแห่งความเป็นจริง ปัญหาความต้องการที่หลากหลายของประชาชนกับการไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมได้ ขณะที่ สำนักระดมมวลชนมีส่วนร่วมในสังคมไทย ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคม มีจุดอ่อนที่ข้อเสนอการกระจายอำนาจที่ยังไม่เป็นระบบ รวมถึงปัญหาทั่วโลกในการระดมมวลชนที่มีประสิทธิภาพในสังคมไทยยังไม่เข้มแข็ง และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งโดยมวลชนที่เป็นฝ่ายสูญเสียแต่เพียงฝ่ายเดียว

แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบเก่านั้น เน้นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยเหตุผลที่มีความเชื่อว่าการเมืองที่มาจากจากการเลือกตั้งจะสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้ ส่วนในกรณีของแนวคิดท้องถิ่นนิยมทวนกระแส ซึ่งตั้งอยู่บนฐานคิดแบบอนาธิปัตย์นิยม เป็นแนวคิดที่ต่อต้านการปกครองของรัฐนั้น ค่อนข้างจะโน้มเอียงไปในทางเชิงอุดมคติ การใช้แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ ผู้เขียนเห็นว่ามียารละเอียดยที่สอดคล้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในฐานะที่เป็นทางเลือกใหม่ในการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา สำนักท้องถิ่นนิยมในรูปแบบใหม่ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นของประเทศตะวันตก แนวคิดท้องถิ่นนิยมใหม่นี้เป็นกลยุทธ์ที่มุ่งถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐบาลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมร่วมกัน โดยเริ่มจากการโอนอำนาจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ผู้บริหารจัดการท้องถิ่น โครงสร้างการพัฒนา



ประชาธิปไตยท้องถิ่น รวมถึงชุมชนและและผู้บริหารในท้องถิ่น กลยุทธ์การถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้กรอบข้อตกลงของมาตรฐานขั้นต่ำในระดับชาติและการจัดระดับความสำคัญของนโยบาย (Gerry, Stoker. 2005: 1-2)

แนวคิดท้องถิ่นนิยมแบบใหม่เป็นการประสานความสมดุลในการบริหารจัดการ (Governance) ระหว่างแนวคิดชุมชนของสำนักโรแมนติก (Romantic notions of community) กับการปรับปรุงการกระจายทรัพยากรโดยกลไกอำนาจรัฐบาลส่วนกลาง ดังนั้น แนวคิดท้องถิ่นนิยมใหม่จึงเน้นกระบวนการปกครองท้องถิ่นผ่านการมีส่วนร่วมของพลเมืองในท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดการปกครองชุมชนของคนท้องถิ่นเอง อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ไม่ได้เสนอให้ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมทางด้านการเมืองและสังคมทั้งหมดแต่เพียงลำพัง แต่เสนอว่าชุมชนท้องถิ่นควรมีบทบาทมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต โดยอยู่ในรูปของการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชน (Networked community governance) (Gerry, Stoker. 2005: 2-9)

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าสำนักท้องถิ่นนิยมแบบใหม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในสังคมไทยในปัจจุบันมากที่สุด ภายใต้ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ทั้งนี้เพราะสำนักท้องถิ่นนิยมแบบใหม่เน้นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรภาคประชาสังคมเป็นหลัก เช่น ท้องถิ่น ชุมชน สมาคม หรือมูลนิธิ หรือเครือข่ายที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐต่าง ๆ เนื่องจาก สำนักท้องถิ่นนิยมแบบใหม่ มีพื้นฐานอยู่บนกรอบการวิเคราะห์รัฐหลังรัฐชาติ (Post-nation state) ที่มองอำนาจสาธารณะกระจายอยู่ในสังคมแบบหลายศูนย์ รวมถึงการมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานในรูปเครือข่ายกับภาคส่วนอื่น ๆ ตามแนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นที่อาศัยกระบวนการปกครองร่วมกัน โดยหลายภาคส่วนในท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายงานสาธารณะ ซึ่งไม่อาจใช้อำนาจรัฐแต่เพียงอย่างเดียวให้บรรลุภารกิจดังกล่าวได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ (English political pluralism) ซึ่งมีประเพณีทางวิชาการแนวคิดการเมืองพหุนิยมแบบอังกฤษ มีจุดยืนที่ปฏิเสธทั้งแนวคิดรัฐนิยมและปัจเจกชนนิยม ดังนั้น จึงต้องการลดบทบาทของรัฐและให้ความสำคัญกับกลุ่มทางสังคมมากขึ้น (Dollery, B.E. and Grant, B.. 2011; อ้างถึงใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2561: 22) โดยที่ Gerry, Stoker. 2005; อ้างถึงใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ. 2561: 23) เป็นผู้ประยุกต์แนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาท้องถิ่นนิยมรูปแบบใหม่โดยมีองค์ประกอบของการบูรณาการแนวคิดที่สำคัญร่วมกัน 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

(Governance) แนวคิดการจัดการปกครองโดยเครือข่ายชุมชน (Networked community governance) และแนวคิดการจัดการคุณค่าทางสาธารณะ (Public value management)

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาในบทความนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในมุมมองของตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ โดยมีข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคตดังนี้

1. ควรมีการทดสอบตัวแบบของการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ดังกล่าว โดยการเลือกกรณีศึกษาที่มีความแตกต่างกันระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออก
2. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการนำตัวแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ในเชิงปทัสฐาน (Prescriptive Approach) ไปปฏิบัติ ภายใต้กรอบการจัดการปกครองท้องถิ่นแนวใหม่ เพื่อนำเสนอตัวแบบปกครองที่สอดคล้องกับความเป็นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พลวัตของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและตลอดเวลา

เอกสารอ้างอิง

- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์. จรรยาศิริ เดชปภา เป็นผู้สัมภาษณ์. วันที่ 25 พฤศจิกายน 2563. ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. (ม.ป.ป.). การขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงในระดับชุมชน : มิติการกระจายอำนาจ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- _____. (2561). การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ไททัศน์ มาลา. (2560). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2557). พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยเจ้าพระยา, ปีที่ 2, ฉบับที่ 4.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ์. (2557). รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2550). การเมืองท้องถิ่นไทย. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- _____. (2557). ตำราการปกครองท้องถิ่นไทย. สมุทรปราการ: พีเอ็นเตอร์ไพรส์ ซัพพลาย.



- โอฬาร ถิ่นบางเตียว และจิตรา สมบัติรัตนานันท์. (2557). **โครงการ กลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก**. ชุดโครงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- Dollery, B.E. and Grant, B. (2011). **The Contribution of Gerry Stoker to the Theory and Practice of Local Government Reform : A Critical Overview**. Centre for Local Government, School of business, Economics and Public Policy, University of New England.
- Heywood Andrew. (2007). **Politics**. Third Edition. Palgrave macmillan.
- Gerry, Stoker. (2005). **New Localism, Participation and Networked Community Governance**. Working paper at www.lpeg.org.uk.
- William L. Miller, Malcolm Dickson and Gerry Stoker. (2000). **Models of Local Governance Public Opinion and Political Theory in Britain**. New York: PALGRAVE.