

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหราชอาณาจักร¹

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์² และดารารัตน์ คำเป็ง³

Received: February 24, 2020

Revised: April 20, 2020

Accepted: May 19, 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรและประเทศไทยรวมถึงปัจจัยและบริบทที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมดังกล่าว โดยอาศัยสามแนวคิด ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ แนวคิดการมีส่วนร่วมของอาร์นสไตน์ (Sherry R. Arnstein) และแนวคิดพหุกระแสของคิงดอน (John W. Kingdon) และดำเนินการตามแนวทางของวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ อันมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสารในรูปแบบต่างๆ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยเทคนิควิธีการวิเคราะห์เนื้อหา โดยผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยและสหราชอาณาจักรมีลักษณะที่เหมือนกันประการหนึ่ง คือ การผลักดันนโยบายโดยชนชั้นนำซึ่งโดยมากมักจะปรากฏในรูปแบบของการยื้ออำนาจระหว่างชนชั้นนำที่กุมอำนาจศูนย์กลางกับชนชั้นนำในท้องถิ่น ส่วนลักษณะที่แตกต่างกันนั้นสามารถสรุปได้สองประการ ประการแรก คือ กระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักรนั้นมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายกว่ากระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของไทย ประการที่สอง คือ ด้วยบริบทที่แตกต่างกันอย่างมาก การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรได้พัฒนาไปสู่การแยกรัฐอิสระ ในขณะที่ประเทศไทยยังดำเนินอยู่ในวงจรการกระจายอำนาจเพื่อรวมศูนย์

คำสำคัญ การกระจายอำนาจ, การมีส่วนร่วม, การกำหนดนโยบายสาธารณะ, แนวคิดพหุกระแส

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหราชอาณาจักร” ได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยพะเยา

² คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา 56000 อีเมล: chatthip.ch@up.ac.th

³ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา 56000 อีเมล: dararat.kh@up.ac.th

Public Participation in Decentralization Policy Making: A Comparative Study of Thailand and UK

Chatthip Chaichakan⁴ and Dararat Khampeng⁵

Abstract

This research aims to examine public participations in decentralized policy making in UK and Thailand, and compare determinants and contexts of the participation in these two countries. It is based on decentralization theories, Arnstein's participation approach, and Kingdon's multiple-stream policy approach. This study employs qualitative methodology which consists of documentary research as data collection method and content analysis as data analysis method. Evidently, the research found that public participations in decentralization policy making in UK and Thailand have one thing in common, which is policy advocacy by elites. Generally, this is a game of pulling and hauling between central and local elites. On the other hand, the two countries differ in two matters. One is that the participation in UK appears in more forms than those appear in Thailand. Another is that, regarding different contexts between the two cases, decentralization in UK have evolved into independence issue while Thailand remains in decentralization-to-recentralization cycle.

Keywords Decentralization, Public Participation, Policy Making, Multiple-stream Approach

⁴ School of Political and Social Science, University of Phayao, Phayao 56000.
E-mail: chatthip.ch@up.ac.th

⁵ School of Political and Social Science, University of Phayao, Phayao 56000.
E-mail: dararat.kh@up.ac.th

1. บทนำ

นโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยดำเนินมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2545) ทว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะได้พยายามเรียนรู้บทเรียนจากหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542) และอังกฤษ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2543) เป็นต้น แต่บทเรียนต่างๆ เป็นเพียงกรอบสำหรับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจจากบนลงล่าง (Top - Down) มากกว่าที่จะเป็นการสร้างแรงหนุนจากล่างขึ้นบน (Bottom - Up) กล่าวคือ งานศึกษาต่างๆ ถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง อันส่งผลให้การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจยังถูกผูกมัดไว้เป็นอำนาจการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ประชาชนในท้องถิ่นไทยสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจได้น้อยมาก หรือแทบจะไม่มีเลย

ในทางตรงกันข้าม สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ โดยหลังจากการรวมตัวกันเป็นสหราชอาณาจักรเมื่อ ปี ค.ศ. 1707 (พ.ศ. 2350) สกอตแลนด์ซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ภูมิภาคที่ถูกรวมเข้าด้วยกันไม่เคยหยุดความคิดว่าด้วยการมีอำนาจอิสระ (Autonomy) และประชาชนในสกอตแลนด์มีความสนใจเรื่องการกระจายอำนาจกลับมายังภูมิภาคของตนเองอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการลงประชามติว่าด้วยการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์สองครั้งในปี ค.ศ. 1979 และ ค.ศ. 1997 ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักร และการลงมติว่าด้วยการแยกประเทศใน ปี ค.ศ. 2014 ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่ไปไกลกว่าการกระจายอำนาจ ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า หากทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว จะเกิดองค์ความรู้หรือบทเรียนเชิงนโยบาย (Policy Lessons) ได้ได้บ้าง

การทำความเข้าใจประสบการณ์ของประเทศสหราชอาณาจักรเพื่อถอดบทเรียนแก่ประเทศไทยนั้น มีความน่าสนใจอย่างยิ่งยวดอันหนึ่ง คือ ทั้งประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่มาจากการรวมตัวกันของหลายอาณาจักรในอดีต แต่กลับมีเส้นทางการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสหราชอาณาจักรมาจากการรวมตัวกันของอาณาจักรต่างๆ อย่างน้อยสี่แห่ง คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ในขณะที่ประเทศไทยนั้นประกอบด้วยอาณาจักรโบราณใหญ่น้อยมากมาย เช่น ทวารวดี ละโว้ หรืออยุธยา เป็นต้น (วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, 2545) ทั้งนี้ การรวมตัวของอาณาจักรทั้งหลายของทั้งสองประเทศต่างมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานเช่นเดียวกัน และในท้ายที่สุดจะมีชนชาติหนึ่งมีอำนาจปกครองเหนือชนชาติอื่น จนนำมาสู่การรวมอาณาจักรเพื่อสร้างชาติในเวลาต่อมา จึงกล่าวได้ว่า

ความคล้ายคลึงระหว่างประเทศไทยและสหราชอาณาจักร คือ การเป็นประเทศที่เกิดขึ้นจากการผสมผสานเข้าด้วยกันระหว่างอาณาจักรที่หลากหลายนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของทั้งสองประเทศกลับมีความแตกต่างกันอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น ท่ามกลางการหลอมรวมของรัชชาติในสหราชอาณาจักร สกอตแลนด์เป็นตัวอย่างของการคงไว้ซึ่งตัวตนของชนชาติอย่างชัดเจน และดูเหมือนว่าความเป็นตัวตนที่เข้มแข็งดังกล่าวจะคอยขับเคลื่อนและสร้างแรงผลักดันของท้องถิ่นว่าด้วยการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในสกอตแลนด์ ดูจะมีความก้าวหน้าที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเวลส์และไอร์แลนด์เหนือ (Bradbury & Mitchell, 2005) ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยมีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอด ถึงแม้ว่าในระยะหลังการกระจายอำนาจและกระแสท้องถิ่นนิยมได้กลับมาอยู่ในความสนใจของสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากการพยายามรื้อฟื้นภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นล้านนาและอีสานเป็นตัวอย่าง ทว่า นั่นเป็นเพียงการรื้อฟื้นอัตลักษณ์เชิงศิลปวัฒนธรรมเท่านั้น แต่เส้นทางการรักษาความเป็นชนชาติท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจ โดยท้องถิ่นยังคงดูเหมือนเส้นทางแบบคู่ขนาน ท้องถิ่นถูกขีดเส้นให้เป็นเพียงผู้รักษาวัฒนธรรมท้องถิ่นและผู้รับอำนาจที่กระจายมาจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นในนัยยะระดับปัจเจกบุคคลหรือรัฐระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจน้อยมาก และความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยก็แทบจะย่ำอยู่กับที่ ไม่ได้หลุดพ้นจากวังวนของการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างเลย

สิ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้นนำมาสู่คำถามที่น่าสนใจอันหนึ่งที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาด้านการกระจายอำนาจของประเทศได้อย่างไร กล่าวคือ การศึกษาวิจัยนี้มุ่งพิจารณาบริบทด้านการมีส่วนร่วมของทั้งสองประเทศที่มาจากความคล้ายคลึงในเชิงความหลากหลายของชนชาติและความแตกต่างอย่างมากในพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แล้วทำการวิเคราะห์เพื่อหาปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยนโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยและสหราชอาณาจักรพัฒนาไปในทิศทางที่แตกต่างกัน ในท้ายที่สุด และประเทศไทยจะนำแนวทางใดมาเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจของประเทศต่อไป หรือยิ่งไปกว่านั้นอาจมีความเป็นไปได้ว่ากรณีศึกษาของสหราชอาณาจักรและสกอตแลนด์จะช่วยตอบโจทย์บางประการนอกเหนือจากแนวคิดการกระจายอำนาจในประเทศไทยก็ได้ เช่น หากประเทศไทยต้องการดำรงความเป็นรัฐเดี่ยว รัฐบาลกลางจะมีแนวทางการดำเนินการกระจายอำนาจในลักษณะใดให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ เป็นต้น งานศึกษานี้จึงให้ความสนใจกับประเด็นแรกเป็นหลัก ในขณะที่ประเด็นหลังนั้นอยู่ในการรับรู้แต่จะไม่ได้นำมาพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของคำถามการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเป็นหัวข้อการวิจัยที่มีผู้ให้ความสนใจค่อนข้างน้อยในประเทศไทย อาจเกิดจากทัศนคติการมองการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลกลางที่เป็น “ผู้ให้” และท้องถิ่นว่าเป็น “ผู้รับ” ก็เป็นไปได้งานชิ้นนี้จึงพยายามสังเคราะห์มุมมองดังกล่าวในอีกทิศทางหนึ่งด้วยการตั้งคำถามการวิจัยหลัก 2 ข้อ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยและสหราชอาณาจักรมีความเหมือนและ/หรือแตกต่างกันอย่างไร และ 2) มีบทเรียนใดบ้างจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์ ที่น่าสนใจและสามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

โดยสรุป การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษานโยบายการกระจายอำนาจที่เน้นการพิจารณาบทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศของตน โดยเลือกศึกษาประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหราชอาณาจักร และในส่วนของสหราชอาณาจักรได้เฉพาะเจาะจงลงไปที่กรณีของสกอตแลนด์ที่มีความโดดเด่นในเวทีสากลว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งสกอตแลนด์ในฐานะรัฐหนึ่งได้มีการผลักดันให้การตัดสินใจที่เกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจตกไปอยู่ในมือของประชาชน ตัวอย่างที่โดดเด่นและชัดเจนคือ การจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสหราชอาณาจักรมายังรัฐบาลสกอตแลนด์ที่เสร็จสิ้นไปแล้วทั้งสามครั้ง ในปี ค.ศ. 1979, 1997 และ 2014 ดังนั้น การกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์จึงเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจและพึงนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อจัดทำเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยและสหราชอาณาจักร

(2) เพื่อสรุปบทเรียนสำหรับการพัฒนาสู่แนวทางการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

3. แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

3.1 แนวคิดพหุกระแสของ Kingdon

แนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Approach) เป็นแนวคิดที่ได้รับการอ้างอิงอย่างมาก (เช่น Beland, 2005; Howlett, 1998; Stone, 1989; Zahariadis & Herweg, 2017; ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย, 2558; ปิยากร หวังมหาพร, 2546; ศุภชัย ยาวะประภา และปิยากร หวังมหาพร, 2555) ด้วยความครอบคลุมและลึกซึ้งของข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่ Kingdon and Thurber (1984) ได้เสนอไว้ โดยเขาได้ศึกษากระบวนการนโยบายการขนส่งและสาธารณสุขในสหรัฐอเมริการะหว่างปี ค.ศ. 1976-1979 โดยใช้ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage can model) ในการศึกษา และได้ข้อสรุปว่า นโยบายสาธารณะ คือ ผลลัพธ์ที่มาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่พยายามประสานกระแสทั้งสาม อันจะมาบรรจบกันที่หน้าต่างนโยบายซึ่งจะเปิดออกและส่งผลให้กระแสทั้งสามได้หลอมรวมและกลายเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

ในมุมมองของ Kingdon ทั้งสามกระแสดำเนินไปอย่างเป็นอิสระจากกันจนกระทั่งถึงจุดหนึ่งซึ่งทั้งสามกระแสมาบรรจบกัน โดย Kingdon เรียกจุดนี้ว่า หน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ที่ซึ่งกระแสทั้งสามที่แยกออกจากกันได้มารวมกันในห้วงเวลาสำคัญ และหนทางแก้ปัญหาได้มาบรรจบกับปัญหาและหลอมรวมเข้ากับแรงผลักดันทางการเมืองที่เอื้อต่อสถานการณ์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเข้าสู่วาระเชิงสถาบันหรือวาระแบบเป็นทางการ อันจะขับเคลื่อนให้กระบวนการนโยบายสาธารณะจะดำเนินต่อไป ทั้งนี้ หน้าต่างนโยบายอาจเปิดออกได้โดยความรุนแรงของปัญหาหรือสถานการณ์ทางการเมือง และผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ซึ่งเป็นผู้ที่เต็มใจจะใช้ทรัพยากรของตนในการผลักดันข้อเสนอและปัญหาของพวกเขา จะเป็นผู้ทำหน้าที่ดึงดูดความสนใจของคนสำคัญที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังทำหน้าที่จับคู่หนทางแก้ปัญหาที่ปัญหา พร้อมกันไปกับการจับคู่ปัญหาและหนทางแก้ปัญหาเข้ากับการเมือง

โดยสรุป แนวคิดของ Kingdon ได้เสนอระดับการวิเคราะห์ที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นให้กับแนวทางการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยจุดสำคัญที่น่าสนใจยิ่งคือ แนวคิดของ Kingdon

มีลักษณะผูกพันและเลื่อนไหลตามสถานการณ์ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ในห้วงเวลาที่วาระนโยบายถูกกำหนดและนำเสนอภายใต้องค์ประกอบที่ไม่แน่นอน (Unpredictable Elements) เช่น พฤติกรรมของผู้ผลักดันนโยบาย ภาวะวิกฤตทั้งภายในและภายนอกที่หลากหลาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี Howlett and Ramesh (1995, p. 115) เน้นว่า แม้แนวคิดพุทธรุสจะมีวลีซึ่งดังที่ได้กล่าวมา แต่ข้อจำกัดของแนวคิดนี้ คือ การละเลยมุมมองที่ว่า ประเด็นเฉพาะบางอย่างจะเกิดขึ้นเป็นวาระเชิงสถาบันได้ภายใต้สถานการณ์ที่จำกัด ซึ่งการละเลยมุมมองดังกล่าวอาจทำให้การสร้างตัวแบบที่เที่ยงตรงเกิดขึ้นได้ยาก

งานศึกษาชิ้นนี้ตระหนักว่า แนวคิดพุทธรุสมีจุดเด่นในเชิงความครอบคลุมและลักษณะของการศึกษาการกำหนดนโยบายและข้อจำกัดในเชิงความเป็นพลวัตและการขึ้นอยู่กับบริบทที่หลากหลายของการวิเคราะห์ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญอันหนึ่งทำให้เลือกนำแนวคิดพุทธรุสมาเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจภายในประเทศไทยและประเทศสหราชอาณาจักรที่มีความแตกต่างกันและมีผลลัพธ์เป็นนโยบายที่แตกต่างกันได้

3.2 แนวคิดขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของ Arnstein

ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder of Citizen Participation) ของ Arnstein ถือตัวแบบที่ได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1969 ซึ่งแบ่งบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ขั้น โดยระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้นสะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น สำหรับ Arnstein นั้นขั้นบันไดที่ 1 (Manipulation) และ 2 (Therapy) ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เลย ที่เรียกว่า Nonparticipation ส่วนขั้นที่ 3 (Informing) ขั้นที่ 4 (Consultation) และขั้นที่ 5 (Placation) เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสนในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และขั้นที่ 6 (Partnership) ขั้นที่ 7 (Delegated Power) และ 8 (Citizen Control) ถือว่าประชาชนมีอำนาจตัดสินใจ ทั้งนี้ ตัวแบบนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ขึ้นไปจึงจะเป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

3.3 นิยามศัพท์สำคัญ

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมของชุมชน หรือในทางการเมืองการปกครอง เพื่อนำไปสู่กระบวนการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ

การกำหนดนโยบาย หมายถึง กระบวนการของการกำหนดประเด็นปัญหา การพิจารณา นโยบายเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย และการอนุมัตินโยบายการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการที่มีผลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของอำนาจ จากรัฐบาลระดับชาติไปสู่รัฐบาลหรือองค์การที่อยู่ในระดับต่ำกว่าชาติ

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดหลักในการศึกษานี้ถูกพัฒนาขึ้นบนฐานของแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Arnstein (1969) และแนวคิดพหุกระแสของ Kingdon (1984) ซึ่งจะถูกนำมาใช้ในการอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรและประเทศไทย แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อถอดบทเรียนเชิงนโยบายว่าด้วยการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่ประเทศไทย

5. ระเบียบวิธีวิจัย

5.1 ขอบเขตของการวิจัย

(1) ขอบเขตด้านเนื้อหา คือ การศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์การกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักร (โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์) กับประเทศไทย เพื่อสร้างบทเรียนสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย

(2) ขอบเขตด้านพื้นที่ที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษาและขอบเขตด้านสถานที่ในการทำวิจัย โดยขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษาได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศไทย และขอบเขตด้านสถานที่ในการทำวิจัย คือ ประเทศไทย

(3) ขอบเขตด้านระยะเวลา คือ ในส่วนของประเทศไทย แม้จะปรากฏหลักฐานว่าการกระจายอำนาจในประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2440 แต่การกระจายอำนาจที่แท้จริงกลับเริ่มหลังจากปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ดังนั้น การศึกษาข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยถึงปี พ.ศ. 2557 และส่วนของสหราชอาณาจักรนั้น จะศึกษาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1970 (ประมาณพุทธทศวรรษที่ 2510) ที่เป็นช่วงเริ่มต้นของการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) โดยการวิจัยนี้มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ธันวาคม พ.ศ. 2559 - พฤศจิกายน 2560

5.2 วิธีการศึกษา

5.2.1 การเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้การวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยเน้นการเก็บข้อมูลตติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ห้องสมุด หน่วยงานราชการ สถานศึกษา เป็นต้น โดยข้อมูลอยู่ในรูปแบบสิ่งพิมพ์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และในการพิจารณาข้อมูลจะพิจารณาโดยอาศัยคำสำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้

(1) แหล่งข้อมูล

ประกอบด้วย แหล่งข้อมูลออฟไลน์ และ แหล่งข้อมูลออนไลน์ ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการสืบค้นทั้งแบบไปข้างหน้า (Forward Tracking) คือการสืบค้นว่าเอกสารแต่ละฉบับถูกอ้างอิงโดยเอกสารฉบับอื่นอย่างไร แล้วเลือกติดตามเอกสารฉบับที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการศึกษา และการสืบค้นแบบย้อนกลับ (Backward Tracking) คือ การสืบค้นเพื่อดูว่าเอกสารแต่ละฉบับ

มีการอ้างอิงถึงเอกสารฉบับอื่นอย่างไร แล้วเลือกติดตามเอกสารที่ถูกอ้างอิงและเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับขอบเขตการศึกษานี้ โดยแหล่งข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการสืบค้นเอกสารสามารถสรุปได้ 9 แหล่งด้วยกัน (ดังตารางที่ 1) ซึ่งแต่ละแหล่งข้อมูลถูกเลือกโดยพิจารณาจากความครบถ้วน ความน่าเชื่อถือ และความสามารถในการเข้าถึงได้ของแหล่งข้อมูล

ตารางที่ 1 แหล่งข้อมูลตั้งต้นสำหรับการวิจัย

แหล่งข้อมูล	ลักษณะแหล่งข้อมูล		ลักษณะของเอกสาร			
	ออฟไลน์	ออนไลน์	เอกสารราชการ	หนังสือตำรา และงานวิจัย	บทความวิชาการ	ข่าวและสิ่งพิมพ์อื่นๆ
1. ห้องสมุด ม.พะเยา	✓	✓	✓	✓		
2. ห้องสมุด ม.เชียงใหม่	✓	✓	✓	✓		
3. ห้องสมุด ม.ธรรมศาสตร์	✓	✓	✓	✓		
4. ห้องสมุดจุฬาฯ	✓	✓	✓	✓		
5. ห้องสมุด ม.เอดินบอเร	✓	✓	✓	✓	✓	
6. Google		✓	✓	✓		✓
7. Google Scholar		✓		✓	✓	
8. ProQuest		✓		✓		
9. ฐานข้อมูลบทความ ThaiJo		✓			✓	

(2) คำสำคัญที่ใช้ในการสืบค้น

เพื่อให้การวิจัยเอกสารมีขอบเขตที่ชัดเจน การสืบค้นเพื่อคัดเลือกเอกสารจึงได้ระบุคำสำคัญที่ใช้ในการสืบค้นเอกสารของสหราชอาณาจักรและประเทศไทยไว้ 2 ชุดของคำด้วยกัน โดยชุดแรกเป็นคำสำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้เบื้องต้นเพื่อทำความเข้าใจบริบททั่วไป เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจ (Public Participation in Decentralization) การกระจายอำนาจในประเทศไทย (Decentralization in Thailand) การกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์ (Scottish Devolution)

ชุดที่สองเป็นชุดที่ใช้ในการสืบค้นที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม (Devolution and Participation) 2) การกำหนดนโยบาย และการกระจาย

อำนาจ (Policy Making and Devolution) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสหราชอาณาจักรและประเทศไทยมีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจต่างกันไปตามบริบท จึงได้มีการกำหนดคำสำคัญเพิ่มเติมสำหรับสหราชอาณาจักร คือ “ประชามติ และ การกระจายอำนาจ (Referendum and Devolution)” และ “การกระจายอำนาจ และสกอตแลนด์ (Devolution and Scotland)” ส่วนของประเทศไทยนั้นมีความสำคัญเพิ่มเข้ามา คือ “การปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ” และ “นโยบายการกระจายอำนาจ”

ทั้งนี้ สิ่งหนึ่งที่พึงเน้นย้ำคือคำสำคัญที่ระบุไว้ข้างต้นถูกกำหนดไว้เพื่อการสืบค้นตั้งต้นเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นการจำกัดการสืบค้นแบบไปข้างหน้าและแบบย้อนกลับดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น กล่าวคือ หากผลการสืบค้นนำมาซึ่งบทความที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับงานชิ้นนี้ เทคนิคการสืบค้นทั้งสองแบบจะถูกนำมาใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจเชิงกว้างและเชิงลึกมากขึ้นนั่นเอง

5.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งอาศัยเทคนิควิธี 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การเข้ารหัสและตีความข้อมูล (Coding and Interpreting) ที่เน้นไปที่การนำเอาข้อมูลจำนวนมากที่ได้จากเอกสารมาใส่รหัสและตีความเพื่อจัดกลุ่มของข้อมูล 2) การสร้างแผนที่ตำแหน่ง (Positional Mapping) เป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการเข้ารหัสและตีความข้อมูลมาจัดทำเป็นรูปภาพ (Visualization) และนำเสนอผลในเล่มรายงานวิจัย

5.2.3 การตรวจสอบข้อมูล

การศึกษานี้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีการสามเส้าของแหล่งข้อมูล โดยได้ดำเนินการสืบค้นเอกสารจากหลายแหล่งข้อมูลและผู้เขียนหลายคน เพื่อนำมาตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลและเพื่อนำข้อมูลที่ได้อาภิปรายและหาข้อสรุปที่ต่อยอดจากข้อค้นพบที่เคยมีมาในอดีต อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานชิ้นนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าพื้นฐานของการวิจัยเอกสาร จึงอาจยังขาดบริบทของเรื่องเล่าที่มาจากผู้มีประสบการณ์และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการสรุปรวมที่เกินจริง ผู้วิจัยจึงระบุเอกสารอ้างอิงไว้ในทุกประเด็นสำคัญ อันจะช่วยให้เกิดความชัดเจนของอำนาจในการอธิบายได้

6. ผลการศึกษา

การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศจะเป็นการนำแนวคิดพหุกระแสมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ควบคู่กันไปกับ

แนวคิดขั้นบันไดการมีส่วนร่วม เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหมือน/แตกต่างระหว่างสองกรณีศึกษา ปัจจัยแวดล้อมของแต่ละกรณีศึกษา

6.1 การมีส่วนร่วมและพหุกระแสในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจใน UK

(1) กระแสปัญหา

กระแสปัญหามือมืงประกอบย่อย (Sub-components) ได้แก่ 1) ตัวบ่งชี้ ซึ่งหมายถึง เกณฑ์หรือประเด็นที่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องใช้ในการระบุและติดตามปัญหาที่อยู่ในความสนใจ 2) เหตุการณ์สำคัญ (Focusing Events) มักจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกระทันหันและทำให้ปัญหาได้รับความสนใจจนกระทั่งส่งผลต่อการตัดสินใจหรือลงมือกระทำของรัฐบาล 3) ศักยภาพ (Load) หมายถึง ความสามารถของสถาบันต่างๆ ในการที่จะแก้ไขปัญหาหนึ่งๆ ได้ และ 4) ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ซึ่งหมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานในปัจจุบันของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการต่างๆ (Zahariadis & Herweg, 2017)

ในสหราชอาณาจักร กระแสปัญหาที่ก่อให้เกิดการร่างและกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์มีความเป็นมาที่ยาวนานมากกว่าศตวรรษ โดยจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญคือการลงประชามติในแต่ละครั้ง อันนำมาซึ่งการแบ่งช่วงเวลาสำคัญของการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์ออกเป็น 4 ช่วงด้วยกัน ได้แก่ ยุคที่ 1 ก่อนปี ค.ศ. 1979 ยุคที่ 2 ช่วงการลงประชามติในปี ค.ศ. 1979 ยุคที่ 3 ช่วงการลงประชามติในปี ค.ศ. 1997 และยุคที่ 4 ช่วงการลงประชามติในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์ตาม 4 องค์ประกอบย่อยของกระแสปัญหา ได้แก่ ตัวบ่งชี้ เหตุการณ์สำคัญ ศักยภาพ และข้อมูลป้อนกลับ พบว่า กลุ่มกดดันในสกอตแลนด์ที่พัฒนากลายมาเป็นพรรคการเมืองอย่างพรรคแห่งชาติสกอตแลนด์ (Scottish National Party: SNP) มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการผลักดันประเด็นการกระจายอำนาจเข้าสู่กระแสปัญหาของนโยบายการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์ (Mitchell, 1996; Parry, 1988)

(2) กระแสการเมือง

กระแสการเมือง (Political Stream) หมายถึง กระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมือง โดยองค์ประกอบย่อยของกระแสการเมืองนี้ประกอบด้วยอุดมการณ์ของพรรคการเมือง (Party Ideology) ซึ่งหมายถึง จุดยืนของพรรคการเมืองภายใต้สถาบันที่เกี่ยวข้องกับวาระนโยบาย อารมณ์ทางการเมืองระดับชาติ (National Moods) ซึ่งหมายถึงจุดยืนของสาธารณะที่มีต่อประเด็น ค่านิยม หรือหนทางแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหานโยบาย และสมดุลของผลประโยชน์ (Balance of Interests) ซึ่งหมายถึง จุดยืนของกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอย่างกลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายและตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา นโยบายการกระจายอำนาจ

ด้วยรากฐานทางประวัติศาสตร์ของการรวมตัวเข้าด้วยกันของสี่แคว้นในสหราชอาณาจักร การกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์จึงมีบริบทเชิงสถาบันและวัฒนธรรมทางการเมืองที่สลับซับซ้อน มีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีกลุ่มกดดันที่หลากหลายในทุกระดับทางการเมือง (Lynch, 2001) นอกจากนี้ ด้วยบริบททางกฎหมายและการปกครองท้องถิ่นที่ประกอบกับค่านิยมแบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจจึงเป็นนโยบายที่มีการถกเถียงและผลักดันทั้งในและนอกรัฐสภาอย่างเปิดเผย

การวิเคราะห์กระแสการเมืองของนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรจึงสามารถนำมาวิเคราะห์ตามสามองค์ประกอบย่อยของกระแสการเมืองได้อย่างน่าสนใจ ในองค์ประกอบแรกคืออุดมการณ์ของพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักรนั้นแต่ละพรรคแม้จะมีความชัดเจนและแตกต่างกัน แต่กลยุทธ์ในการผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามอุดมการณ์ของพรรคของตนเองนั้นอาจถูกประนีประนอมในบางครั้ง เพื่อให้นโยบายของตนสำเร็จหรือการรักษาสถานะเชิงอำนาจของตนคงอยู่ องค์ประกอบที่สอง คือ อารมณ์ทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนผ่านพัฒนาการในแต่ละช่วงของการลงประชามติ กล่าวคือ การรณรงค์ให้ผู้คนลงคะแนนเสียงในประชามตินั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจอารมณ์ทางการเมืองในภาพรวมของสหราชอาณาจักรและภาพเล็กของสกอตแลนด์ และในองค์ประกอบสุดท้าย คือ สมดุลของผลประโยชน์นั้นปรากฏชัดอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลและพรรคการเมืองในรัฐบาลต้องการประคองประโยชน์ของตน ในขณะเดียวกันกลุ่มกดดันและกลุ่มผลประโยชน์เองก็เรียนรู้ที่จะต่อรองและรักษาสมดุลดังกล่าวด้วย

(3) กระแสนโยบาย

ด้วยกระแสปัญหาและกระแสการเมืองที่เกิดขึ้น นโยบายการกระจายอำนาจจึงถูกผลักดันเข้าสู่กระบวนการของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิเคราะห์หันนโยบายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นกระแสนโยบายที่เกิดขึ้นจากการเลือนไหลและหลอมรวมระหว่างกระแสปัญหาและกระแสการเมืองตามที่ Kingdon ได้กล่าวไว้ในแนวคิดพหุกระแส กระแสนโยบายนี้ได้นำมาสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมหลายอย่างในสหราชอาณาจักร เช่น การจัดให้มีประชามติ การออกกฎหมายแห่งสกอตแลนด์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งก่อนและหลังการลงประชามติทั้งสามครั้งในปี ค.ศ. 1979, 1997 และ 2014 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบย่อยของกระแสนโยบายในการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่สกอตแลนด์ ข้อเสนอและความเห็นที่อยู่รอดท่ามกลางกระแสนโยบาย

ดำเนินไปโดยคล้อยตามค่านิยมที่มีอยู่ในแต่ละยุคสมัย เช่น ค่านิยมว่าด้วยการรวมกันเป็นสหราชอาณาจักร แนวคิดชาตินิยมของชาวสกอตแลนด์ ค่านิยมความเป็นพลเมืองโลก ค่านิยมประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งความเป็นไปได้ทางเทคนิค (Technical Feasibility) ที่จะสร้างสรรค์หรือดำเนินการตามข้อเสนอการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์นั้นมีความชัดเจนมากขึ้นตามระยะเวลาที่นโยบายนี้ถูกบ่มเพาะ และถึงแม้ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1979 ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในข้อเสนอดังกล่าวจะยังไม่ชัดเจน แต่เมื่อเวลาผ่านไปทรัพยากรที่เกี่ยวข้องมีความเป็นรูปธรรมในการเข้าถึงได้และความเพียงพอมากขึ้น

นอกจากนี้ ชุมชนนโยบาย (Policy Communities) ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาความคิดที่จะต่อยอดเป็นนโยบาย และการทำงานแบบเครือข่าย (Network Integration) ที่จะส่งผลต่อการแบ่งบานหรือสืบสลายของความคิดและข้อเสนอเชิงนโยบาย ได้เติบโตและมีความเป็นระบบมากขึ้นตามกาลเวลา ส่งผลต่อการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

6.2 การมีส่วนร่วมและพหุกระแสในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในไทย

(1) กระแสปัญหา

กระแสปัญหาที่นำมาสู่การเกิดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2558 สามารถพิจารณาบนฐานการแบ่งยุคของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2545) และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2558) อันนำมาซึ่งการแบ่งพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยเป็น 5 ยุค ในงานชิ้นนี้ได้แก่ ยุคที่ 1 ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงการปกครองตนเองในท้องถิ่น (พ.ศ. 2475) ยุคที่ 2 การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ. 2490-2500) ยุคที่ 3 นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรี (พ.ศ. 2504-2534) ยุคที่ 4 ระยะแห่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2531-2540) และยุคที่ 5 การเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2541-2557)

(2) กระแสการเมือง

กระแสการเมือง ในแต่ละยุคของพัฒนาการทางการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2558 ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถวิเคราะห์การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของไทยผ่านพรรคการเมืองที่เห็นได้อย่างเด่นชัด ดังนี้

ยุคที่ 1: ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงการปกครองตนเองในท้องถิ่น (พ.ศ. 2475 - 2490)

แม้การเปลี่ยนแปลงการปกครองจะมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แต่กว่าที่ประเทศไทยจะมีการอนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นก็เมื่อ พ.ศ. 2489 ภายใต้การมีรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2489 การเคลื่อนไหวของ “คณะราษฎร” ก็ถือว่าเป็นกลุ่มทางการเมืองที่สำคัญในขณะนั้นซึ่งมีความสำคัญต่อนโยบายการกระจายอำนาจด้วย โดยอุดมการณ์ทางการเมืองอันสะท้อนจากประกาศของคณะราษฎรได้มีการพยายามสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพ การเลือกตั้ง และการตรากฎหมายที่ส่งเสริมเรื่องดังกล่าวมาก และข้อเสนอเรื่องความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ โดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ก็มีผลทางจิตวิทยา คือ ความรู้สึกในเรื่องอิสรภาพเสมอภาค ประชาธิปไตย การมีบทบาททางการเมือง เสรีภาพในการแสดงออกของกลุ่มคนที่อยู่ในเมืองหลวง ดังนั้น ในระดับท้องถิ่นรัฐบาลคณะราษฎรจึงได้สร้างอารมณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย จากการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยรูปแบบเทศบาล ให้มีความคล้ายคลึงกับการปกครองระดับชาติ โดยหวังว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นจะส่งเสริมบรรยากาศและเป็นแหล่งเรียนรู้ทางด้านประชาธิปไตยของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

ยุคที่ 2: การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ. 2490-2500)

ในช่วงเวลานี้ การเมืองของไทยเป็นลักษณะการขับเคลื่อนการเมืองการปกครองที่ยังคงถูกควบคุมอย่างระมัดระวัง ประกอบกับเหตุการณ์ระหว่างประเทศในช่วงนั้น คือ ช่วงเริ่มต้นของสงครามเย็นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาได้กระตุ้นให้ “กลุ่มอนุรักษนิยม” เพิ่มอำนาจบทบาททางการเมืองของตัวเอง ดังนั้น นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าว แม้จะมีการเกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นในสมัยของจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม แต่ลักษณะการเมืองในการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นการปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ประชาชนยังคงมีส่วนร่วมเพียงผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นบางประเภท ที่ถูกผสมด้วยข้าราชการโดยตำแหน่งและการแต่งตั้งเข้ามามีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลานี้ กลายเป็นที่รวมกลุ่มบุคคลที่เข้ามาหาผลประโยชน์ ไม่มีทักษะการบริหาร ไม่สามารถขยายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยได้ดังที่คณะราษฎรเคยมุ่งหวังไว้ในการปฏิวัติสยาม

ยุคที่ 3: นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรี (พ.ศ. 2500-2533)

ในช่วงเวลานี้อุดมการณ์ทางการเมืองมีความสลับเปลี่ยน ตามเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ทั้งหมดนี้ได้หล่อหลอมจากบริบทสภาพแวดล้อมของการเมืองระหว่างประเทศ คือ การเข้าสู่ช่วงสงครามเย็นส่งผลให้รัฐไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมตามนโยบายการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง พ.ศ. 2500 – 2519 การเมืองไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารที่เน้นตัวผู้นำในการ

ปกครอง หรือเรียกบรรยากาศการเมืองในช่วงนี้ว่า “การเมืองเผด็จการแบบพ่อขุน” คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงเกิดการปรับเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของผู้ปกครองในยุคนั้นที่เน้นนโยบาย “การรวมอำนาจ” หรือ “การรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป” (Over – Centralization) ซึ่งสะท้อนมาในรูปแบบของการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เหลือแต่สภาตำบลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นการทำงานภายใต้การมอบหมายของระบบราชการ และถึงแม้จะมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็เกิดจากนโยบายของรัฐบาลมากกว่าการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน และการจัดการทุกอย่างอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลกลาง

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจนเกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นระหว่างภาคเมืองและชนบท และอุดมการณ์ทางการเมืองมีลักษณะเป็นแบบเผด็จการจนมีผลทำให้ภาคประชาสังคมไม่มีการเคลื่อนไหว จนกระทั่งหลังการเคลื่อนไหวเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อุดมการณ์การเมืองแบบเสรีนิยมได้เติบโตทางการเมือง จนทำให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่มีความเป็นประชาธิปไตยและส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่อุดมการณ์เสรีนิยมสั่นลงเพียงแค่ระยะเวลา 1 ปีเศษ ภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 การเกรงกลัวอิทธิพลของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในประเทศไทย จึงทำให้ประชาชนยอมรับการกลับมาของข้าราชการประจำในรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อันส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นชะงักงันอีกครั้ง

ยุคที่ 4: ระยะแห่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2534 - 2540)

หลังจากที่ประเทศไทยถูกห่อหุ้มด้วยระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้น ระบบเศรษฐกิจยังกระจุยกระจายความมั่งคั่งอยู่เฉพาะกลุ่มนายทุนที่เติบโตจากการค้าขายระหว่างประเทศในช่วงก่อนหน้านั้น และกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นหรือเจ้าพ่อ ในยุคนี้ได้เกิดสมาคมการค้าและพรรคการเมืองต่างๆ ที่ได้กลายมาเป็นผู้สร้างการถ่วงดุลในนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น การเกิดร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงสภาตำบลเกิดขึ้น โดยระหว่างการเสนอร่างดังกล่าวก็เกิดการยึดอำนาจในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รวมถึง “กลุ่มชนชั้นกลาง” ซึ่งเติบโตมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาในยุคก่อนหน้านี้นี้ ก็มีความสนใจทางการเมืองเกิดขึ้น จนกระทั่งการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลที่เกิดขึ้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยึดอำนาจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และพยายามเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองอีกครั้ง แต่ดูเหมือนว่าชนชั้นกลางในขณะนั้นไม่อาจยอมรับการกลับมาของการปกครองของทหารได้อีก จึงนำมาสู่การเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ภาคประชาชน นักวิชาการ รวมทั้งนักการเมือง ได้เริ่มมีการขับเคลื่อนประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีพรรคการเมืองที่แสดงนโยบายการหาเสียงในช่วงการเลือกตั้งปี 2535 จำนวน 4 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคประชาธิปัตย์ และ พรรคเอกภาพ โดยเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากกระทรวงมหาดไทย โดยถูกเบี่ยงเบนประเด็นให้มีการแต่งตั้งสตรีในตำแหน่งข้าราชการต่างๆ ทั้งนี้ กระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคมในช่วงนี้เป็นส่วนสำคัญของการผลักดันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุล หรือแม้กระทั่งเสนอแนะนโยบายได้อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

ยุคที่ 5: การเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2541 – 2557)

หลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งผลต่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เช่น การเกิดกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องตามมา รวมทั้งการเกิดหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น นำไปสู่การแก้ไขรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้มีประชาธิปไตยมากขึ้น โดยหลักการประชาธิปไตยทางอ้อม เช่น การกำหนดให้สมาชิกท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และการกำหนดให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ รวมถึงตามหลักประชาธิปไตยทางตรง เช่น สิทธิในการถอดถอน สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งเหตุการณ์ในช่วงนั้นถือว่าอุดมการณ์เสรีนิยมได้เติบโตภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นอย่างมาก

จนภายหลังการเลือกตั้งในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยสามารถเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในสภาได้ภายใต้การบริหารงาน พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่สามารถสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ 4 ปีได้ ที่มาพร้อมกับการกระตุ้นเศรษฐกิจและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยมีการนำรูปแบบการบริหารงานแบบผู้ว่าซีอีโอมาใช้และส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคเติบโตอีกครั้ง แต่สุดท้ายพัฒนาการดังกล่าวได้จบลงจากเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

ภายหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการกระจายอำนาจทางการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 พร้อมข้อเสนอจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเรื่องการกระจายอำนาจใน “จังหวัดจัดการตนเอง” อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ การเมืองของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง และเกิดความวุ่นวายทางการเมืองอย่างมาก มีการ

สับเปลี่ยนรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติดังกล่าวจึงทำให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศไม่สามารถผลักดัน หรือส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

(3) กระแสนโยบาย

เช่นเดียวกันกับสหราชอาณาจักร ด้วยกระแสปัญหาและกระแสการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทย นโยบายการกระจายอำนาจได้ถูกผลักดันเข้าสู่กระบวนการที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การหลอมรวมของทั้งสองกระแสนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่แตกต่างไปจากในสหราชอาณาจักร กล่าวคือ การทบทวนและกำหนดแนวทางการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยกระจุกตัวอยู่เพียงกลุ่มชนชั้นนำและผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น โดยมีรูปแบบที่ตายตัวคือการเสนอทางเลือกและตัดสินใจนโยบายโดยข้าราชการส่วนกลาง เช่น การเกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในแต่ละยุคสมัยต่างๆ ภายใต้แนวคิดรัฐรวมศูนย์ครบทุกด้านทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมโดยมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนน้อย เช่น โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ที่ยังคงประกอบด้วยข้าราชการและกลุ่มเทคโนโลยี

7. อภิปรายผลการศึกษา

7.1 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจระหว่างประเทศไทยและสหราชอาณาจักร

จากผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่สรุปได้จากการศึกษาครั้งนี้มีความสอดคล้องกับงานของ โกวิท พงงาม (2550) ธนศวรร เจริญเมือง (2555) ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2555) วีระศักดิ์ เครือเทพ (2558) และถวิลวดี บุรีกุล (2552) ซึ่งมองว่าการกระจายอำนาจในประเทศไทยยังเป็นเรื่องที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้ที่เข้าถึงอำนาจ แม้ว่ากลุ่มการเมืองอื่นจะพยายามเข้าร่วมกระบวนการกำหนดนโยบายนี้ ทว่า กลุ่มผู้ที่เข้าถึงอำนาจยังเป็นผู้กำหนดรูปแบบและวิธีการในการกำหนดนโยบายนี้ ในขณะที่เดียวกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายนี้จึงยังจำกัดอยู่เพียงการเสนอแนวคิดการกระจายอำนาจทั้งในเชิงกระบวนการและเชิงสถาบัน แต่การนำแนวคิดเหล่านี้ไปบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการกระจายอำนาจยังไม่เห็นความเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก

ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร ผลการศึกษามีความสอดคล้องกับงานของ Bond and Rosie (2002) Bonney (2002) Bromley (2003) Bochel, Mitchell, Denver, and Pattie (2000) Finlay (1994) Jeffery and Mitchell (2009) และ Keating (2010) ที่มองว่า การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรได้รับการผลักดันอย่างมากจากกลุ่มการเมืองที่ไม่ได้จำกัดเพียงระดับชาติเท่านั้น

สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีนัยยะสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร

โดยสรุป ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้ซึ่งเป็นการต่อยอดจากงานศึกษาที่ผ่านมาประกอบด้วย 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือลักษณะที่เหมือนกันระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยและสหราชอาณาจักร ซึ่งงานชิ้นนี้พบว่าการผลักดันนโยบายโดยชนชั้นนำซึ่งโดยมากมักจะปรากฏในรูปแบบของการยื้ออำนาจระหว่างชนชั้นนำที่กุมอำนาจศูนย์กลางกับชนชั้นนำในท้องถิ่น ส่วนประเด็นที่สอง คือ ลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างสองกรณีศึกษาสามารถสรุปได้สองประการ ประการแรก คือ กระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักรนั้นมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายกว่ากระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของไทย

ประการที่สอง คือ ด้วยบริบทที่แตกต่างกันอย่างมา การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรได้พัฒนาไปสู่การแยกอธิปไตย ในขณะที่ประเทศไทยยังดำเนินอยู่ในวงจรการกระจายอำนาจเพื่อรวมศูนย์ (Decentralization to Recentralization) ที่ผู้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจส่วนใหญ่มักทำราวกับว่าการกระจายอำนาจเป็นเพียงการยืดขยายระยะแขนขาของตนโดยยังคงอำนาจการตัดสินใจเอาไว้ที่ส่วนกลาง แม้จะมีบางรัฐบาลที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจที่นอกเหนือไปจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีจังหวัดจัดการตนเอง แต่สุดท้ายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การกระจายอำนาจก็วนกลับมาที่การขยายแขนขาที่ใหญ่ขึ้นมากกว่าเดิม

7.2 บทเรียนว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจจากสหราชอาณาจักรสู่ประเทศไทย

บทเรียนที่น่าสนใจจากสหราชอาณาจักรสามารถสรุปได้ 3 ประการ ประการแรก พรรคการเมืองระดับท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ดังจะเห็นได้จากการที่พรรค SNP เข้มแข็งขึ้นอย่างต่อเนื่องและได้กลายมาเป็นฟันเฟืองหลักในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจสู่สกอตแลนด์ ทั้งนี้ ประเทศไทยเคยมีการจัดตั้งพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น เช่น พรรคพลังชล แต่เมื่อเวลาผ่านไปพรรคการเมืองเหล่านี้กลับถูกรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองระดับชาติและหมดบทบาทในการผลักดันระดับท้องถิ่นไป นอกจากนี้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ พรรคการเมืองไทยยังไม่ปรากฏพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์เช่นเดียวกับพรรค SNP มาก่อนเลย

ประการที่สอง กลยุทธ์ของภาคประชาชนในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรมีความหลากหลายและต่อเนื่อง ตัวอย่างที่ชัดเจนเกิดขึ้นในช่วงก่อน

ประชามติครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1979 ซึ่งการสนับสนุนการจัดตั้งรัฐสภาสกอตแลนด์ได้เกิดขึ้นมายาวนานเป็นศตวรรษผ่านการรณรงค์โดยกลุ่มและองค์กรต่างๆ เช่น สมาคมปกครองตนเองแห่งสกอตแลนด์ (Scottish Home Rule Association) ที่ประชุมแห่งสกอตแลนด์ (Scottish Convention) สมาคมค้ำประกันแห่งสกอตแลนด์ (Scottish Covenant Association) และกลุ่มผู้รณรงค์เพื่อการจัดตั้งสมัชชาแห่งสกอตแลนด์ (Campaign for a Scottish Assembly) และกลุ่มเหล่านี้มีรูปแบบการรณรงค์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น การจัดตั้งกลุ่มกดดันเพื่อการปกครองตนเอง การจัดประชุมเพื่อร่างกฎหมายหลักว่าด้วยการจัดตั้งรัฐสภาสกอตแลนด์ การยื่นฎีกา และการจัดให้มีประชามติ และการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการนำกฎหมายหลักที่ร่างไว้ไปปฏิบัติ เป็นต้น

ประการสุดท้าย เสถียรภาพทางการเมืองมีผลต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจภายใต้กรอบกฎหมายที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างมาก โดยกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรและประเทศไทยต่างมีทั้งกฎหมายในภาพรวมและกฎหมายเฉพาะพื้นที่ (เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และ Scotland Act) ทว่า การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักรกลับดำเนินได้อย่างต่อเนื่องจนมาถึงการทำประชามติในสกอตแลนด์ในปี ค.ศ. 2014 ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยกลับพบเจอกับความไม่แน่นอนทางการเมือง เมื่อเกิดการรัฐประหารแต่ละครั้ง การกระจายอำนาจมักจะถูกสั่งลบล้างหรือชะงักงันด้วยเหตุผลอย่างเป็นทางการของรัฐบาลที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละยุคสมัย หรือในบางครั้งรัฐบาลไม่แม้แต่จะให้เหตุผลของการชะลอกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเสียด้วยซ้ำ

8. ข้อเสนอแนะ

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การกระจายอำนาจที่จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลกลางจะต้องเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ หรือออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

(2) องค์กรภาคประชาสังคมควรมีกลยุทธ์ที่หลากหลายในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในสังคมในการร่วมกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น

8.2 ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาครั้งต่อไป

(1) การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจครั้งต่อไปควรนำเทคโนโลยีการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์มาใช้เพื่อแสดงภาพของการกระจุกและกระจายตัวของการมีส่วนร่วมผ่านแผนที่ภูมิสารสนเทศ (GIS) อันอาจนำไปสู่การสร้างข้อสรุปว่าด้วยภูมิทัศน์ทางการเมืองว่าด้วยการกระจายอำนาจได้

(2) ด้วยความสลับซับซ้อนของโลกดิจิทัลที่เดินหน้าควบคู่ไปกับโลกแห่งความจริง การศึกษาครั้งต่อไปควรเลือกพื้นที่การศึกษาผ่านโซเชียลมีเดียแพลตฟอร์มที่สำคัญต่างๆ เพื่อนำผลการวิจัยในโลกดิจิทัลมาอภิปรายกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความจริง

(3) ขอบเขตระยะเวลาของการศึกษานี้ค่อนข้างกว้าง อาจทำให้ระดับพัฒนาการหรือความสูงอมของการกระจายอำนาจในสองประเทศแตกต่างกันมาก การศึกษาครั้งต่อไปจึงอาจเลือกสถานการณ์การกระจายอำนาจเฉพาะช่วงใดช่วงหนึ่ง เช่น ช่วงทศวรรษที่ 1990-2000 เพื่อให้ขอบเขตระยะเวลาแคบลงและเห็นผลการวิเคราะห์ที่ชัดเจนมากขึ้นได้

9. กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนในการสนับสนุนการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อเสนอแนะต่อบางส่วนของบทความฉบับนี้ที่นำเสนอในที่ประชุมวิชาการ “พะเยาวิจัย ครั้งที่ 9” เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2563 อันนำมาซึ่งการพัฒนาบทความวิจัยฉบับสมบูรณ์ขึ้นนี้ และสุดท้าย ขอขอบคุณครอบครัวและคนใกล้ชิดของคณะผู้วิจัยที่เป็นกำลังใจสำคัญในการพัฒนางานวิชาการเสมอมา

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ดารารัตน์ คำเป็ง. (2559). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง "ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนโดยรอบมหาวิทยาลัยพะเยา"*. พะเยา: มหาวิทยาลัยพะเยา.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- ธนศวร์ เจริญเมือง. (2545). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชญ์. (2558). การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: วิเคราะห์ตัวแบบพหุ กระแสและการนำไปใช้. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 7(3), 301-331.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.
- _____. (2543). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.
- ปิยากร หวังมหพร. (2546). *นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์. (2545). *บรรพบุรุษไทย: สมัยก่อนสุโขทัยและสมัยสุโขทัย*. เชียงใหม่: สถาบันวิชาการนานาชาติ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *15 ปีการกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ, และปิยากร หวังมหพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Béland, D. (2005). Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1), 1-18.
- Bochel, H., Mitchell, J., Denver, D., & Pattie, C. (2000). *Scotland Decides: The Devolution Issue and the 1997 Referendum*. Oxon: Routledge.
- Bond, R., & Rosie, M. (2002). National Identities in Post-devolution Scotland. *Scottish Affairs*, 40(1), 34-53.
- Bonney, N. (2002). Scottish Devolution: What Lies Beneath? *The Political Quarterly*, 73(2), 135-143. doi: 10.1111/1467-923X.00451

- Bradbury, J., & Mitchell, J. (2005). Devolution: Between Governance and Territorial Politics. *Parliamentary Affairs*, 58(2), 287-302. doi: 10.1093/pa/gsi023
- Bromley, C. (2003). *Devolution: Scottish Answers to Scottish Questions?: the third Scottish Social Attitudes Report*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Finlay, R. J. (1994). Scotland in the Twentieth Century: In Defence of Oligarchy? *Scottish Historical Review*, 73(1), 103-112.
- Howlett, M. (1998). Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-setting. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*, 31(3), 495-524.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: London: Oxford University Press.
- Jeffery, C., & Mitchell, J. (2009). *The Scottish Parliament 1999-2009: The First Decade*. Edinburgh: Luath Press.
- Keating, M. J. (2010). *The government of Scotland: Public Policy Making After Devolution*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Kingdon, J. W., & Thurber, J. A. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little Brown.
- Lynch, P. (2001). *Scottish Government and Politics: An Introduction*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Mitchell, J. (1996). Scotland in the Union, 1945-95: The Changing Nature of the Union State. In Devine T. M., & Finlay, R. J. *Scotland in the Twentieth Century* (pp. 85-101). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Parry, R. (1988). *Scottish political facts*. Edinburgh: T. & T. Clark.
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.
- Zahariadis, N., & Herweg, N. (2017). The Multiple Streams Approach. In *The Routledge Handbook of European Public Policy* (pp. 54-63). Oxon: Routledge.