

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจ

โดยทั่วไปแล้ว หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มักจะเป็นรูปธรรมที่ปรากฏขึ้น ของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งการกระจายอำนาจ ในที่นี้หมายถึงสถานะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง และเป็นสถานะที่ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจ(Centralization) ซึ่งเป็นสถานะที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์กรของรัฐระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆในทุกระื่อง กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจเป็นสภาวะเปรียบเทียบ(Relative) มิใช่สภาวะสมบูรณ์(Absolute) องค์กรทุกองค์การ หรือสังคมในทุกสังคมจะมีการรวมอำนาจและกระจายอำนาจในระดับหนึ่ง ไม่มีองค์การหรือสังคมใดๆ ที่รวมอำนาจหรือกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์สุดขั้วเพียงด้านเดียว แต่จะมีสภาวะของการรวมอำนาจมาก หรือกระจายอำนาจมากแตกต่างกัน¹

การกระจายอำนาจการปกครองนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาระบบราชการส่วนกลางแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลส่วนกลางมอบหน้าที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดี รัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งหลักการกระจายอำนาจการปกครองมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ

1) มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ คือจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งต้องมีงบประมาณของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

¹ จรัส สุวรรณมาลา , ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคสู่ท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2538) หน้า 34-46

2) องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่(Autonomy) เพราะหากไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งจะไม่ต่างจากราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย และในการแก้ไขปัญหาต่างๆ แต่มีใช้สถาบันที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และมีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตน

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ทั้งด้านการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น

นอกจากนี้การกระจายอำนาจในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างยิ่ง สามารถที่จะแยกได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

(1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นคือระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตัวเองในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นฐานเสริมที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในอดีตความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย ในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ ขาดรากฐานในท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทในรูปแบบต่างๆ ในอดีตที่ขาดองค์การท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ซึ่งมีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตัวเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆมีส่วนร่วมมีร่วมแรงกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในลักษณะที่ทำให้เกิดการปกครองตนเองอย่างอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นลักษณะการหยิบนิน ยัดเยียดใส่ หรือกึ่งหยิบนิน ยัดเยียดใส่ ผลที่ตามมาคือ สร้างความคาดหวังในการพึ่งพาจากภายนอกของชาวบ้านในชนบท ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างความเหลื่อมล้ำ ข้อราษฎ์บังหลวง หรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงไม่เพียงเป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีคามจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ของการสร้างรายได้ ความเจริญต่าง ๆ ในท้องถิ่น²

ดังนั้นพื้นฐานของการกระจายอำนาจจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ (1) การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมากของประชาชนในท้องถิ่น (2) ความเข้มแข็งและมีอิสระพอสมควรของการบริหารส่วนท้องถิ่น และ(3)มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหน มีแนวความคิดที่แตกต่างกันอยู่ 3 สำนักคิดคือ

สำนักแรกเป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ผลที่ตามมาคือระบบบริหารประเทศบนพื้นฐานแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่สนับสนุนให้มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่างๆ

สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก(Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะ คับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก(Parochial) มีความหลากหลาย(Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย(Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ(corrupt) ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นมิได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง ต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ควรกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะและโครงสร้างการบริหารเหมือนกัน และมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน นักคิดในแนวนี้อาจเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และไม่จำเป็นต้องมอบไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่า

² ลิขิต ธีระเวคิน “ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ” , เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา ร. 344 และ ร. 600 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529

นี้อาจแตกแยกกัน(Devisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (Inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม(Contrary to The Public Will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย นักคิดอีกคนเช่น ลีโอ มูแลง (Leo Moulin) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติต้องถือว่ามีข้อจำกัดมาก และเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบ รวมทั้งมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมากจนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นไม่สามารถนำไปใช้กับกิจการในระดับชาติได้ นอกจากนี้ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง ก็ไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

สำหรับสำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารต้องปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนในเมืองหรือในหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างๆได้เสนอปัญหาและหนทางแก้ไขภายในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจิวตมิลล์(John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆของระบอบประชาธิปไตย แพนเทอร์ บรีก(Panter Brick) เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับประชาธิปไตยในระดับชาติเพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของตนเอง นอกจากนี้ ฮาร์ดี วิกวอร์(W. Hardy Wickwar)ยังเสนอว่า ในแง่หนึ่งการปกครองท้องถิ่นนั้นเกิดก่อนรัฐ-ชาติ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆของอารยธรรมสมัยใหม่ ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆเพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการศึกษา แต่เป็นส่วนของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่ยอมยกให้แก่รัฐ และชุมชนผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา³

³ ธเนศวร เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540, สำนักพิมพ์คบไฟ, 2540

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในงานศึกษาครั้งนี้ มีเป้าหมายที่จะศึกษาปัจจัย 3 ประการที่มีผลต่อการกระจายอำนาจในสังคมไทยว่ามีมากน้อยเพียงใด นั่นก็คือ 1)การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น 2)ศักยภาพของส่วนท้องถิ่น 3)ปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง ดังนั้นการศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจึงศึกษาแยกเป็นรายประเด็นดังนี้

2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารในสังคมไทยแล้วจะพบว่า มีปัจจัยหลายประการที่กลายเป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแง่มุมของการที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการ ควบคุมการใช้ และกระจายทรัพยากร ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้ เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และสังคม “การมีส่วนร่วมในความหมายนี้จึงหมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาความรู้ สติปัญญา และความสามารถกำหนดชีวิตด้วยตนเอง”⁴

งานศึกษาส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากเป็นการศึกษา ปัจจัยพื้นฐานเช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานะภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน แต่หากจะพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆแล้ว ปัจจัยด้านอิทธิพลจากกลไกของรัฐเป็น ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลเป็นอย่างมากต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา เช่นงาน ศึกษาของศิริ ผาสุก⁵ ระบุว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาตำบลที่ประกอบด้วยกำนันเป็น ประธาน ซึ่งกำนันนั้นได้รับเงินเดือนจากราชการและถูกครอบงำจากข้าราชการโดยตรง และสภา ตำบลจะมีการประชุมก็ต่อเมื่อมีคำสั่งจากทางการ ในเรื่องที่จะให้ชาวบ้านปฏิบัติเท่านั้น แต่การประชุมเพื่อหารือหรือขอความเห็นจากประชาชนนั้นไม่เคยปรากฏเลย ยิ่งกว่านั้นถ้าหากประชาชน

⁴ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ), *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*, (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527) หน้า 2

⁵ ศิริ ผาสุก, *กลุ่มเกษตรกรกับการพัฒนาประเทศ : กรณีศึกษากลุ่มเกษตรกรจังหวัดสุรินทร์*, โครงการการศึกษาทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528 หน้า 20-21

เสนอความเห็นที่ตรงกันข้ามกับคำสั่งของทางการ ก็มักจะปฏิเสธว่าเป็นคำสั่ง ในที่สุดความเห็นของประชาชนก็หมดความหมายลงทุกที รวมทั้งกฎหมายหลายฉบับในสมัยนั้นให้อำนาจแก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถล่าประชาชนได้ ชาวชนบทจึงไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็น ขัดแย้งกับบุคคลเหล่านี้ ถึงแม้ว่าตัวเองจะเดือดร้อนก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้ตัวเองสามารถมีชีวิตรอดปลอดภัย ครอบครัวได้ต่อไปเท่านั้น และมีจำนวนไม่น้อยที่ชาวบ้านเปิดโปงการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ถูกยิงทิ้งไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเห็นได้จากการประชุมต่างๆของข้าราชการกับประชาชน ประชาชนจะไม่มีความเห็น นอกจากคำพูดที่ว่า “แล้วแต่เจ้านาย”

การที่กฎหมายในอดีตให้อำนาจแก่ข้าราชการและตัวแทนของรัฐค่อนข้างมาก ทำให้เกิดการจัดโครงสร้างอำนาจในหมู่บ้านที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชน ซึ่งงานศึกษาของ แอนดรู เทอร์ตัน⁶ หารายละเอียดด้านความสัมพันธ์ของโครงสร้างอำนาจในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมว่า ในหมู่บ้านประกอบด้วย คนระดับนำ 3 พวกคือ พวกแรกคือพวกที่ก้าวไปถึงขั้นไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางเศรษฐกิจจากรัฐ แต่หลายกรณียังอาศัยเครื่องมือบังคับของรัฐเพื่อประโยชน์ของตน พวกที่สองคือ พวกที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการสนับสนุนทางเศรษฐกิจจากรัฐ แต่ถ้าไม่ได้รับการตอบสนองเพียงพอ ก็จะหันไปเห็นพ้องกับความคิดและการกระทำของประชาชนที่ระดับต่ำกว่าตน พวกที่สามมิได้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่กลับให้ความร่วมมือเต็มที่กับชนชั้นนายทุน และข้าราชการท้องถิ่น ทั้งสามพวกนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมโยงชาวบ้านเข้ากับโครงสร้างของรัฐและตลาด รวมถึงเป็นผู้รับประโยชน์จากการอุปถัมภ์ของรัฐในลักษณะต่างๆ เช่น ข้อมูลข่าวสาร โครงการต่างๆ การเข้าร่วมควบคุมผูกขาดกรรมกรชุดต่างๆ จึงได้รับทั้งความมั่งคั่งและอำนาจมาสะสม กลุ่มต่างๆมักมีคนระดับสูงในหมู่บ้านเป็นฝ่ายที่มีสิทธิมีเสียงควบคุมอยู่ ก่อให้เกิดการแยกตัวทางสังคมและประชาชนไม่สามารถรวมตัวกันได้ เนื่องจากมีการเลือกปฏิบัติและการตั้งผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ที่สำคัญคือความพยายามรวมตัวกันเป็นองค์กรอิสระ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรคนจน หรือองค์กรอื่นซึ่งมีแนวโน้มที่จะไม่รวมกับคนระดับสูง หรือให้มีส่วนร่วมแต่ไม่ให้เป็นผู้นำ และไม่ให้มีส่วนในการควบคุมกลุ่ม องค์กรเหล่านี้จะถูกกีดกันหรือก่อกวน

⁶ แอนดรู เทอร์ตัน, “อำนาจท้องถิ่นและความแตกต่างทางชนชั้นในชนบท”, ใน รัฐกับหมู่บ้านไทย ในไทยคดีศึกษา, อดิญา ภูซงคกุล (บรรณาธิการ), เอกสารการวิจัยที่ 61, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2533, หน้า 31-74

แต่อย่างไรก็ดี คนระดับนำในหมู่บ้านมิได้รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างเหนียวแน่น ความขัดแย้งของตัวผู้นำในหมู่บ้านของแต่ละกลุ่ม ตลอดจนความหวาดระแวงทางการเมือง (ในยุคสมัยของความขัดแย้งระหว่าง 2 ขั้วอุดมการณ์ทางการเมืองในสังคมไทย) ทั้งภายในและภายนอกหมู่บ้าน อีกทั้งข้อจำกัดทางเศรษฐกิจของชาวนายากจนที่ขาดแคลนปัจจัยการผลิต ซึ่งจะนำไปใช้อำนาจในการต่อรอง และสภาพทางวัฒนธรรมที่เกิดจากการถูกเอารัดเอาเปรียบมาเป็นเวลายาวนานทำให้ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนารับจ้างยอมจำนนต่อสภาพ กลายเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่อการมีส่วนร่วม⁷ เช่นกัน

ดังนั้นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนในอดีตที่ผ่านมาจึงมีผลจากความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำในหมู่บ้าน แบบอย่างของการมีส่วนร่วมที่ผ่านมาที่ได้รับการตอบสนองความต้องการ และการคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทน⁸

จึงเห็นได้ว่าการศึกษาที่ผ่านมาล้วนบ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า มีโอกาสเข้าร่วมต่อการพัฒนาค่อนข้างน้อย เว้นแต่จะมีความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีผลประโยชน์ตอบแทน และมีปัจจัยการผลิตที่สามารถนำไปใช้เป็นอำนาจในการต่อรอง ดังนั้นการคาดหวังว่าในสังคมของท้องถิ่นหนึ่งๆ ถ้ามีความสามัคคีกลมเกลียว มีวัฒนธรรมที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน เห็นประโยชน์ของชุมชนเป็นส่วนรวม และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตย จะเป็นโอกาสที่ทำให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จสูงขึ้น โดยไม่พิจารณาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น กลไกของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นำท้องถิ่น ประโยชน์ที่อาจจะได้รับ และประวัติศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมา จะทำให้เกิดระยะห่างของภาพที่ปรากฏขึ้นในสังคมไทยกับภาพที่คาดหวัง และทำให้การกำหนดแนวทางการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

การเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น ชัยอนันต์ สมุทรวณิช⁹ ได้แยกลำดับรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

⁷ จุลลดาชย รมิตานนท์, "สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ของสังคมหมู่บ้านชนบท กับ การมีส่วนร่วมของประชาชน : วิเคราะห์กรณีหมู่บ้านภาคเหนือ" ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ), ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณะสุข, มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527 หน้า 140-152

⁸ อณูภาพ ธีรลาภ, "การวิเคราะห์เชิงสมมุติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุบลราชธานี" สารนิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528

(1) ร่วมรับรู้ประโยชน์ที่ได้รับการบริการ (2) ร่วมให้หรือสละบางอย่างให้ ซึ่งหมายถึงการทราบถึงความต้องการและความจำเป็นของโครงการ (3) ร่วมเข้าปรึกษาหารือ แต่ยังไม่ได้เป็นผู้ตัดสินใจ (4) ร่วมแรง ร่วมใจ ร่วมเงิน กล่าวคือเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามโครงการให้ลุล่วง (5) ร่วมเลือก คือการได้เสนอโครงการ หรือมีโอกาสทราบและวิพากษ์วิจารณ์โครงการก่อนที่จะกำหนดเป็นแผน (6) ร่วมตัดสินใจคือได้อยู่ร่วมในกระบวนการตัดสินใจโครงการ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีผลในการตัดสินใจโครงการ (7) ประชาชนเป็นผู้กำหนดแต่ฝ่ายเดียวโดยให้รัฐเป็นผู้รับรู้และเข้าร่วม

การพิจารณาการมีส่วนร่วมที่อาจเกิดขึ้นในรูปแบบเดียว หรือหลายรูปแบบ หรือเกิดขึ้นเพียงขั้นตอนเดียว บางขั้นตอนหรือทุกขั้นตอนก็ได้ โดยที่พิจารณาที่ "กิจกรรม" และเอาปัจจัยด้านเหตุผลของรัฐ ลักษณะกลไกของรัฐ อำนาจหน้าที่ กิจกรรม ผลกระทบต่อกลุ่มหรือต่อพื้นที่ รวมทั้งค่านิยม ทศนคติ ของเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มยุทธศาสตร์ และประชาชน มาพิจารณาประกอบ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมที่รัฐกระทำย่อมบ่งบอกถึงความจำเป็นและความเหมาะสมว่า ควรอาศัยความร่วมมือจากประชาชน หรือจะต้องเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยอย่างไร

2.2.2 ศักยภาพของส่วนท้องถิ่น

เนื่องเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลไกของหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ว่าจะกำหนด "กิจกรรม" ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากน้อยอย่างไร รวมทั้งเป็นผู้กำหนด "นโยบาย" ว่าจะเข้าร่วมกับ "กิจกรรม" ของประชาชนอย่างไร ดังนั้น "ตัวแทน" ของประชาชน หรือผู้ที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ใช้กลไกและอำนาจของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้กิจกรรมของหน่วยงานนั้นๆ เชื้อประโยชน์ต่อประชาชนหรือ เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างไร

การที่ผู้ใช้กลไกและอำนาจของหน่วยงานของรัฐกำหนดกิจกรรม ได้อย่างตรงตามความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และทำให้กลไกต่าง ๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือได้ว่าเป็นการทำให้หน่วยงานของรัฐนั้นมี

⁹ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช , รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2530) หน้า 145-213

“ศักยภาพ” หรือมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ซึ่งเป็นพื้นฐานอีกประการที่สำคัญของการกระจายอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ความมีศักยภาพหรือไม่มีศักยภาพ ของแต่ละหน่วยงานนั้นถ้าพิจารณาเฉพาะตัวผู้ใช้กลไกและอำนาจของหน่วยงานรัฐนั้นๆ จะเป็นการพิจารณาจากปัจจัยภายในเพียงอย่างเดียว ยังมีปัจจัยภายนอกเช่น อำนาจหน้าที่ โครงสร้างกลไกการทำงาน กฎระเบียบ การได้มาซึ่งผู้ใช้อำนาจ และการควบคุมตรวจสอบการทำงาน ที่ต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วยว่าได้เอื้อ หรือขัดขวางต่อศักยภาพการทำงานนั้นอย่างไร

หากย้อนกลับไปพิจารณาศักยภาพของหน่วยบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา มีงานศึกษาทั้งที่ศึกษาทั้งคุณภาพของตัวบุคคลซึ่งเป็นปัจจัยภายใน และศึกษาอำนาจหน้าที่และกลไกการทำงานซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก ว่าในแต่ละด้านมีผลต่อการบริหารของส่วนท้องถิ่นอย่างไร อาทิ งานที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยภายในหรือพื้นฐานของตัวบุคคลเช่น จากงานศึกษาของสุริยันต์ ศรีจันทร์¹⁰, ยง ภัคดี¹¹ และชิต นิลพานิช¹² ซึ่งได้สรุปว่า อุปสรรคของการดำเนินงานของสภาตำบล คือคณะกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ ขาดความรู้ ความเข้าใจในระเบียบ กฎหมาย ทำให้การวางแผนพัฒนาตำบลไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งคล้ายกับงานศึกษาของเดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์¹³ ที่ระบุว่าคณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง การทำงานไม่เป็นประชาธิปไตยในทางปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ และไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ทำให้การบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลมีขีดความสามารถน้อยลง และมีงานศึกษาอีกหลายท่านที่ระบุว่าคณะกรรมการสภาตำบลยังด้อยศักยภาพในการบริหารงานของตำบลได้แก่ งานศึกษาของร้อยตรีลิขิต แ่งโสภา¹⁴ พบว่า

¹⁰ สุริยันต์ ศรีจันทร์, บทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลต่อการวางแผนพัฒนาตำบล, เอกสารวิจัยของนักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอรุ่นที่ 30 วิทยาลัยการปกครอง 2523

¹¹ ยง ภัคดี, สภาตำบลกับความมั่นคงของชาติ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2527

¹² ชิต นิลพานิช, “สภาตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน: นโยบายและกลวิธี” ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภาการพิมพ์, 2527)

¹³ เดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์, การจัดตั้งองค์กรพื้นฐานในระดับตำบล, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2523.

¹⁴ ร้อยตรีลิขิต แ่งโสภา, ความเป็นไปได้ของการปกครองท้องถิ่นแบบสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหาร, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอรุ่นที่ 19 วิทยาลัยการปกครอง 2529

กรรมการสภาตำบล แย่งงบประมาณไปพัฒนาหมู่บ้านของตนเอง ทำให้เกิดความขัดแย้ง และไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของสภาตำบล รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง ไม่ฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการด้วยกัน และหวังผลประโยชน์ตัวเอง งานศึกษาของ จรัส สุวรรณมาลา¹⁵ ก็ระบุว่า สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่การวางแผนการจัดทำงบประมาณ การบริหารจัดการ และบุคลากร

ส่วนที่ศึกษาปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของส่วนท้องถิ่น เช่นงานศึกษาของ ชิต นิลพานิช¹⁶ ซึ่งถึง ระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติโดยเฉพาะระเบียบการเงินและการอนุมัติโครงการ มีขั้นตอนมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น กลายเป็นจุดอ่อนด้านประสิทธิภาพและการดำเนินงานของสภาตำบล ในลักษณะเดียวกันนี้งานศึกษาของสวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี¹⁷ ซึ่งชี้ว่า กฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่มีอยู่ ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล ที่เป็นนิติบุคคล และงานศึกษาของ จักรพันธ์ วงษ์บุญนวนาทย¹⁸, จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ¹⁹ สรุปว่า คณะกรรมการสภาตำบล มีขอบเขตความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เพียงพอในการดำเนินงานของสภาตำบลอยู่แล้ว เพียงแต่โครงสร้างของสภาตำบลของสภาตำบลไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากมีตัวแทนของระบบราชการเป็นองค์ประกอบในโครงสร้าง คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเลขานุการสภาตำบล ที่แต่งตั้งมาจากข้าราชการครู งานศึกษาของเศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ²⁰ ซึ่งว่ากำนันผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่มากมาย จึงไม่มี

¹⁵ จรัส สุวรรณมาลา, สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต, รายงานการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

¹⁶ ชิต นิลพานิช, สภาตำบล, (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภา, 2527)

¹⁷ สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี, การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีเมืองเชียงใหม่, รายงานการค้นคว้าแบบอิสระ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537

¹⁸ จักรพันธ์ วงษ์บุญนวนาทย, "สภาตำบล: องค์การพัฒนากองเมืองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น", อ้าง ใน นกตล รัฐคุมาวงศ์, บทบาทของระบบราชการกับสภาตำบลในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น ของจังหวัดเชียงใหม่ : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสภาตำบลสุเทพกับสภาตำบลสะลง, วิทยานิพนธ์สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง, รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2529, หน้า 14

¹⁹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, แสง สงวนเรือง, กระจำน พันธ์นาวัน, การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบล, สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524, หน้า 56-67

²⁰ เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, โครงสร้างอำนาจ, (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2532)

เวลาส่งเสริมการปกครองตนเองของสภาตำบลได้ และร้อยตรีลิขิต แพงโสภา²¹ ก็ระบุว่า เลขานุการสภาตำบลไม่มีความเต็มใจและไม่มีความใส่ใจในการปฏิบัติงาน เพราะเป็นงานอาสาสมัคร ไม่มีค่าตอบแทน

ดังนั้น สรุปได้ว่าอุปสรรคที่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพ มีทั้งปัจจัยภายในซึ่งเป็นพื้นฐานส่วนบุคคล คือ พื้นฐานการศึกษา ความไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมาย และไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งปัจจัยภายนอกคือ มีตัวแทนของส่วนกลางในโครงสร้างการบริหาร ระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโครงสร้างการบริหาร และการกำหนดระเบียบขั้นตอน อำนาจ และหน้าที่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ เป็นการกำหนดโดยราชการส่วนกลาง รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง

งานศึกษาเกี่ยวกับหน่วยบริหารส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาจะช่วยสะท้อนภาพความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ งานศึกษาจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ²² สรุปว่า สภาตำบลยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายปกครอง จึงเป็นที่ระแวงของหน่วยงานอื่นที่เข้าร่วมกิจกรรมของสภาตำบลว่าเกรงจะตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายปกครองไปด้วย ในทำนองเดียวกันนี้ จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์²³ บ่งชี้ว่า เพราะโครงสร้างของสภาตำบลที่กำหนดให้มีข้าราชการทำหน้าที่เลขานุการและที่ปรึกษาสภาตำบล ประกอบกับข้าราชการดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าที่บทบาทกำหนด โดยมักกระทำการในลักษณะที่ตัดสินใจเรื่องต่างๆ แทนคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) จึงทำให้ กสต. ไม่อาจแสดงบทบาทในการดำเนินงานของสภาตำบลได้อย่างเต็มที่ และงานศึกษาของจำลอง โพธิ์สุข²⁴ ก็พบว่าระบบราชการเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบลโดยผ่านกลไกตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่นาย

²¹ ร้อยตรีลิขิต แพงโสภา, *ความเป็นไปได้*, (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2523)

²² จักรกฤษณ์ นิตินิติผดุงการ และคณะ, *การพัฒนา*, (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524)

²³ จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์, *สภาตำบล*, (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2529) อ้างแล้ว

²⁴ จำลอง โพธิ์สุข, *การแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกับสภาตำบล ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม*, สารนิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด การควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมทั้งในด้านการบริหารงาน ตัวบุคคล และงบประมาณ เช่นเดียวกับงานศึกษาของ เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ²⁵ ที่ระบุว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นคณะกรรมการสภาตำบล ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆอีกมากมาย ซึ่งล้วนที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของส่วนกลางโดยไม่มีโอกาสกำหนดนโยบายและบริหารงานตามนโยบายของตนเอง และเนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่มากมาย จึงไม่มีเวลามาส่งเสริมงานปกครองตนเองของสภาตำบลได้ จึงกลายเป็นกลไกของข้าราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าจะริเริ่มความคิดด้วยตนเอง พรชัย เทพปัญญา และวิทยา นภาศิริกุล²⁶ ก็เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครองไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากยังยึดติดกับการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและไม่เห็นด้วยกับการเปิดโอกาสให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นอย่างมีอิสระ

นอกเหนือจากการมีบทบาทมากเกินไปแล้ว งานศึกษาของเดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์²⁷ ยังระบุถึงการขาดนโยบาย กระบวนการและแนวทางปฏิบัติที่ต่อเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และอำเภอ รวมทั้งคณะกรรมการสภาตำบลไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเด่นชัดระหว่างสภาตำบล กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และเลขานุการคณะกรรมการสภาตำบล ก้าวกำยงานของสภาตำบล โดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจการของสภาตำบลเสียเอง ซึ่งงานศึกษาของ ยง ภักดี²⁸ ก็บ่งชี้ในลักษณะเดียวกันถึงบทบาทที่ซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการสภาตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการประจำมีบทบาทในการบริหารงานของสภาตำบล ทำให้จำกัดบทบาทของสภาตำบลในการกำหนดปัญหาและแก้ไขปัญหของตนเอง เพราะถูกครอบงำทางด้านความคิด ส่วนด้านนโยบายของรัฐที่มีต่อการดำเนินงานสภาตำบล มีการเปลี่ยนแปลงและไม่มีความแน่นอน และงานศึกษาของ นพดล รัฐสุภาวงศ์²⁹ ยังชี้ถึงระบบราชการและข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบลได้เข้าไปครอบงำแทรกแซงการบริหารของสภาตำบล รวมทั้งระเบียบกฎหมาย กำหนดให้การบริหารงานของสภาตำบล

²⁵ เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ ,โครงสร้างและอำนาจ, (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,2532)

²⁶ พรชัย เทพปัญญา และวิทยา นภาศิริกุล ,การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ , (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2524)

²⁷ เดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์ ,การจัดตั้งองค์กร (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2523)

²⁸ ยง ภักดี ,สภาตำบล (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2527)

²⁹ นพดล รัฐสุภาวงศ์ ,บทบาทของระบบราชการกับสภาตำบล ในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น ของจังหวัดเชียงใหม่ : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง สภาตำบลสุเทพกับสภาตำบลสะดวง ,วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขา วิชาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2538

เป็นการดำเนินงานเฉพาะในกลุ่มบุคคลที่กำหนด และกฎหมายยังให้อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ของตนเองแก่สภาตำบลน้อย จึงทำให้สภาตำบลมีรายได้ต่ำ ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหลัก ทำให้ถูกควบคุมและดูแลอย่างใกล้ชิด จากข้าราชการและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และขาดอิสระในการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง หรือแม้กระทั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานศึกษาของ ถาวร พรหมมีชัย³⁰ ยังชี้ให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนกลาง

เมื่อพิจารณาหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด รวมทั้งมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองอย่างเทศบาล ถวิล ไพรสณฑ์³¹ ระบุถึงนายกเทศมนตรีไม่สามารถเป็นผู้นำท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง รวมทั้งไม่สามารถเสนอแนะและควบคุมผู้ได้บังคับบัญชาของตน เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่เทศบาล และ 25 ปีต่อมา งานศึกษาของวัฒนา อัศวพานิชย์³² ก็ยังชี้ว่าเทศบาลเป็นเพียงหน่วยที่รัฐบาลกลางแบ่งภารกิจ หน้าที่ให้ไปรับผิดชอบ แต่หวงอำนาจแท้จริงไว้ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็น ด้านการเงิน การจัดการ บุคลากร รวมทั้งยังให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมเทศบาลในด้านต่างๆ ได้แก่ การจัดตั้งเทศบาล การกำหนดรูปแบบเทศบาล การบริหารบุคคล การคลัง และพัสดุ กิจการ การจัดการทั่วไป ตลอดจนอำนาจกำกับดูแลในทางการปกครอง ในกฎหมายเทศบาล ธเนศวร์ เจริญเมือง³³ ให้รายละเอียดของการถูกควบคุมของเทศบาลในหลายแง่มุมคือ ด้านบุคลากร ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาปลัดเทศบาล และพนักงานของเทศบาลตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ดังนั้นอำนาจการบริหารเทศบาลส่วนหนึ่งอยู่ในมือของรัฐบาลกลางมาโดยตลอด โดยผ่านทางปลัดเทศบาลและรัฐบาลกลางยังตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กท.) และกรรมการส่วน

³⁰ ถาวร พรหมมีชัย, ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522

³¹ ถวิล ไพรสณฑ์, ภาวะผู้นำทางการบริหารของนายกเทศมนตรี, วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ 2512

³² วัฒนา อัศวพานิชย์, ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลไทย, สารนิพนธ์ สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535

³³ ธเนศวร์ เจริญเมือง, เทศบาลในยุคโลกาภิวัตน์, เอกสารชุดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 4, โครงการการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2539

ใหญ่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นพึ่งรัฐบาลกลางแทนที่จะรับฟังและปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น ส่วน ในด้านการคลัง รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีและค่าธรรมเนียมหลายชนิด ยังผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัด ไม่สามารถหารายได้อื่น ที่กฎหมายมิได้กำหนด ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางซึ่งเต็มไปด้วยเงื่อนไขผูกมัดที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ ทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงการด้วยตนเอง และ ด้านการปกครอง รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานของเทศบาล และเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับต่างๆที่เทศบัญญัติเป็นการกำหนดข้อบังคับภายใต้กรอบกฎหมายระดับชาติ

โดยสรุปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาจะเห็นว่ายังกำหนดให้รัฐบาลกลาง ควบคุมและมีบทบาทแทรกแซงการบริหารงานของส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนท้องถิ่นที่มีตัวแทนของส่วนกลางอยู่ในโครงสร้างการบริหาร เช่น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และในส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีตัวแทนของส่วนกลางอยู่ในโครงสร้าง ก็ยังถูกควบคุมในแง่มุมอื่นคือ อำนาจในการให้คุณให้โทษแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น การปลดและแต่งตั้งสมาชิก การอนุมัติข้อบังคับ และการกำหนดเงื่อนไขผูกมัดในการให้เงินอุดหนุน

อย่างไรก็ดี ความมากมายของการควบคุมหรือแทรกแซงการบริหารงานของการราชการส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางนั้น เป็นลักษณะเชิงเปรียบเทียบสัมพันธ์ งานศึกษาต่างๆ ที่ผ่านมาก็มิได้มีการแจ่มแจ้งและให้ข้อสรุปที่ชัดเจนแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อจะให้เห็นภาพที่ลดความคลุมเครือของการควบคุมและแทรกแซงของราชการส่วนกลางต่อท้องถิ่นจึงได้แบ่งลำดับการควบคุมและแทรกแซงออกเป็นดังนี้

- 1) ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหมดโดยตราเป็นพระราชบัญญัติและให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการทำงานเอง
- 2) ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมโดยตรวจสอบว่าผิดต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติหรือไม่
- 3) ส่วนกลางควบคุมโดยตรวจสอบว่าเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่หรือไม่
- 4) ส่วนกลางควบคุมตรวจสอบโดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในระเบียบข้อบังคับที่ท้องถิ่นเป็นผู้ออก

5) ส่วนกลางควบคุมโดยออกกฎระเบียบให้ปฏิบัติ และตรวจสอบว่าส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหรือไม่

6) ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดกลไกการแทรกแซงในกระบวนการการตัดสินใจ ของส่วนท้องถิ่น

7) ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่นโดยมีตัวแทนในโครงสร้างการบริหาร

8) ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่นโดยเป็นผู้กำหนดกิจกรรมและโครงการ

9) ส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหนึ่งของส่วนกลาง โดยรับคำสั่งจากส่วนกลาง และถูกควบคุมตรวจสอบให้ปฏิบัติตามคำสั่ง

ที่กล่าวมาทั้งหมดหากมองจากบนลงล่างจะเห็นได้ว่าการควบคุมและแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นโดยส่วนกลาง จะมีผลต่อการศักยภาพการบริหารงานของท้องถิ่น ขณะเดียวกันศักยภาพของท้องถิ่นจะมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และถ้าหากมองย้อนจากล่างขึ้นบนก็จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในด้านการพัฒนา การควบคุมตรวจสอบ และการคัดเลือกตัวบุคคลฯ จะมีผลต่อศักยภาพของส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันถ้าท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารงานและมีความเข้มแข็งในการยืนยันสิทธิในการปกครองตัวเองจะมีผลต่อการควบคุมและแทรกแซงการบริหารงานโดยส่วนกลาง

อย่างไรก็ดี ปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่าง (1)ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น (2)ศักยภาพของส่วนท้องถิ่น (3)การมีส่วนร่วมของประชาชน มีงานศึกษาน้อยมาก ทั้งนี้เป็นเพราะที่ผ่านมา ส่วนกลางมีบทบาทมากเกินไปในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทำให้ข้อเรียกร้องของประชาชนต่อท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควรและทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นเพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีภาพเบื้องต้นของความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ประเด็น ผู้วิจัยจึงจัดทำแผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมของส่วนกลาง ศักยภาพของส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้เพื่อทำให้การวิเคราะห์มีทิศทางยิ่งขึ้น

ตาราง 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง การควบคุมส่วนกลาง ศักยภาพของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การควบคุมของ ส่วนกลาง		ศักยภาพของ ท้องถิ่น		การมีส่วนร่วม ของประชาชน		ผลที่อาจเกิดขึ้น
มาก	น้อย	มาก	น้อย	มาก	น้อย	
/			/		/	ส่วนกลางจะมีบทบาทมากในการบริหารและประชาชนจะคุ้นเคยกับการให้หน่วยราชการตัดสินใจ
/		/			/	เกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการขัดแย้ง
/		/		/		เกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในความขัดแย้ง
/			/	/		ส่วนท้องถิ่นบริหารงานได้ยากและประชาชนอาจเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงผู้บริหาร
	/		/	/		เกิดความขัดแย้ง ระหว่างส่วนท้องถิ่นกับประชาชน
	/		/		/	การบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่มีประสิทธิภาพ
	/	/			/	การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของนักการเมืองส่วนท้องถิ่น
	/	/		/		การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

ที่มาของตาราง : เป็นกรอบคิดเบื้องต้นที่ผู้ศึกษาประมวลขึ้นมา