



นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

อดิศักดิ์ จันทไทย*

(วันรับบทความ: 17 สิงหาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 27 สิงหาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 6 กันยายน 2562)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น (2) ศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัยได้มาโดยวิธีเลือกแบบเจาะจง จำนวน 18 คน เก็บข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ สังเกตและการสนทนากลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2475 - 2539 อยู่ในระดับที่น้อยมากเป็นเพียงการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดรูปแบบและโครงสร้างเท่านั้น ประชาชนจึงมีส่วนร่วมน้อยมากในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2549 การกระจายอำนาจเป็นรูปธรรมชัดเจน มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติบังคับรัฐต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นครั้งแรก มี พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เห็นได้ว่ามีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้น และในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2560 เกิดกระบวนการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการมาตลอดตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีการปรับปรุงแก้ไขแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การเมืองภาคตัวแทนที่เข้าสู่อำนาจยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน และมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ ให้มีการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เมื่อเกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ และกระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราว การดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เข้มแข็งตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น 2) รูปแบบการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบกฎ กติกา ท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น/ ประชาธิปไตยท้องถิ่น/ ชุมชนท้องถิ่น

*รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



Decentralization policy and strengthening local democracy

Adesak Juntathai*

(Received Date: August 17, 2019, Revised Date: August 27, 2019, Accepted Date: September 6, 2019)

Abstract

This research has following objectives : (1) to study the effects that the decentralization of the Thai state power has on the promotion of the local democracy, and (2) to study an appropriate form of strengthening the local democracy. The target group used in the research was obtained by selecting the specific method, consisting of 18 people. Data were collected by field interview. Observations and focus group discussion, It was found that 1) during the year of 1932 – 1996, there was only one law pertaining to the establishment of local government organizations, this law encompassed only the form and structure of such organizations. The people has little participation in the local politics and governance. During the year of 1997-2006, decentralization of power became concrete and clear. Provisions were made in the 1997 constitution for the first and time, enforce the state to decentralize its power to local authorities. An act was passed, laying out the plan and procedure of the decentralization of power to local administrators and members of local government councils come from the elections. It became clear that this had more impact on the promotion of the democracy. From the 2007 onwards, the process of decentralization was implemented in accordance with principles laid out in the constitution of 2007. The local administration organization became the main agency to provide public services. However, elected representatives who came into power has not been able to fully promote democracy. Therefore, various movements in the people's sector were created and proposals were made to reforming the power structure of the state, in order to decentralize more power to the people's sector and local communities. The coup of May 22, 2014, affected the movement of various groups. It put a temporary halt to the decentralization process. The implementation of the decentralization of power, as in accordance to the constitution of 2007, has not seen a clear direction in giving power to local areas in a manner that would strengthen the local democracy; 2) an appropriate form of strengthening the democracy in local areas should be composed of 4 main components: people's participation in local politics; provision of local rules and regulation; people's consciousness to be responsible to the public or community; and the ability to be self-reliant and/or self-manage.

Keywords: Decentralization to Areas/ Local Democracy/ Local Community

* Doctor of Political Science, Faculty of Political Science and Public Administration Rajabhat Maha Sarakham University



บทนำ

การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นพื้นฐานอันสำคัญและเป็น การเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปธาน สุวรรณมงคล (2554) มองว่ารัฐที่มี การปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา โดยประสงค์ให้ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของ ประชาชน มีการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ และบุคลากรท้องถิ่น เพื่อให้เป็น องค์กรที่มีตัวแทนประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร การให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการพัฒนาประชาธิปไตย ระดับท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากกว่าการแต่งตั้ง การเมืองในระบอบประชาธิปไตย เป็นที่ ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นระบอบการเมืองที่ให้สิทธิเสรีภาพ และเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาก ที่สุด ได้แพร่หลาย ฝังรากลึกอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2556) ได้กล่าวยืนยันว่า ปัจจุบันประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีมากกว่าประเทศที่ไม่ได้ปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย โดยจำนวนประเทศกว่าร้อยละ 60 ของประเทศทั่วโลก มีรูปแบบ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่วนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ ย่อมมีความ แตกต่างกัน อันเนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และค่านิยมในสังคม ฯลฯ

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการจัดรูปการปกครองในแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 และมีการกระชับ อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นระยะ มากกว่าจะมีโครงสร้างอำนาจแบบที่กระจายจากศูนย์กลางออกไป ชุมชนการเมืองต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีวิวัฒนาการ ของแนวคิดและรูปแบบปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยรัชกาลนี้ โดยได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2440 และจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในปี พ.ศ. 2448 ต่อมาอีก 3 ปี จึงมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง และมีการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาล ตำบล เมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้มีการปกครองตนเอง ในรูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก ทั้งนี้โดยรัฐบาลให้เหตุผลเชิงนโยบายว่า “...วิธีการปกครองโดยรวม อำนาจและหน้าที่ในการปกครองทั่วประเทศ ให้มาอยู่ศูนย์กลางเดียวอย่างนี้ไม่ได้ผลดี เท่ากับแบ่ง อำนาจหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องที่ เพื่อการปกครองในเฉพาะท้องที่หนึ่งๆ จะได้มุ่งอยู่ใน ผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ วิธีจัดการให้มีการปกครองท้องที่ขึ้น ก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎร ในท้องที่นั้นๆ จัดการกันเอง...” (ปธาน สุวรรณมงคล, 2540) จากแนวทางพระราชบัญญัติฉบับนี้ นับได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของ “อำมาตยาธิปไตย” และได้มี การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองประเทศสู่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลต่อ ๆ มา แต่เห็นได้ชัดว่ามีความก้าวหน้าน้อยมากในช่วงหกทศวรรษแรก ของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย เมื่อเกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 ขบวนการปฏิรูประบบการเมือง ช่วยให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานและบทบาท



สำคัญมากขึ้น ในปี 2537 แรกกดดันจากประชาชน ทำให้รัฐบาลต้องรื้อฟื้นระบบองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกยกเลิกไปกลับมาจัดตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าการกระจายอำนาจในยุคต่าง ๆ ที่ผ่านมาก่อน พ.ศ. 2540 จะเห็นว่าเป็นเพียงตัวอักษรที่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาล ที่ประกาศหรือแถลงต่อรัฐสภาเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมมากนัก นอกจากมีเพียงกฎหมาย กำหนดรูปแบบและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่เกิดขึ้นในรัฐบาลในยุคนั้น ๆ แต่ในสาระสำคัญความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด นับทศวรรษ 2550 (2552) กล่าวว่าโดยจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ชัดเจนและก้าวหน้า ได้เริ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติบังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ โดยได้วางหลักการใหม่ที่สำคัญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เช่นกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งรัฐต้องพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกำหนดโครงสร้าง หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ หลักการเพื่อกำหนดรายได้ หลักการบริหารงานบุคคล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ในยุครัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เช่น การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น ให้มีกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 จะเป็นจุดหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หลักการกระจายอำนาจก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการที่ควรจะเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุประการสำคัญคือ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมณฑล อำนาจสั่งการเป็นระบบจากบนลงล่าง โดยลักษณะเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถบริหารจัดการ และจัดการบริการสาธารณะที่ตอบสนองการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งในหลักการต้องดำเนินการบนหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักการ จนทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)



นอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคขัดขวางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งซ่อนอยู่อีกหลายประการที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการบริหารทางการคลังและการจัดสรรรายได้ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสำนึกในการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนเนื้อร้ายที่นับวันจะรุกรานกัดกินหลักการกระจายอำนาจให้อ่อนกำลังลงทุกที (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2552)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน และมิติการให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะบริการขั้นพื้นฐาน มากกว่าการเมืองภาคชุมชนท้องถิ่น และมิติการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งถูกมองข้ามไป ได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เช่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ข้อมูลปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการมีระเบียบวินัย และกฎกติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เป็นต้น ในทางปฏิบัติและการดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจของประเทศไทย ก็ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ การกระจายอำนาจดังกล่าวจึงไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของประชาชน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2552)

เนื่องจากการสำรวจของผู้ศึกษา พบว่า ยังมีบางพื้นที่ในระดับชุมชนท้องถิ่น ที่ประชาชนให้ความสำคัญและสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และคิดหาวิธีการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น ประชาชนที่จังหวัดอำนาจเจริญในบางเขตพื้นที่และจังหวัดกาฬสินธุ์บางเขตพื้นที่ ปัญหาคือว่านโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทย มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และจะมีรูปแบบหรือแนวทางในการเสริมสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมได้อย่างไร ปัญหาเหล่านี้คือ ประเด็นหรือข้อสงสัยที่ผู้วิจัยใคร่ที่จะหาคำตอบจากการวิจัยในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม



ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ (1) กลุ่มผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในระดับชุมชน หมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอฆ้องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ (2) กลุ่มผู้บริหาร/ สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอฆ้องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ (3) กลุ่มนักการเมือง นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ในเขตพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดกาฬสินธุ์

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้เลือกศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง และชุมชนบ้านคำกลาง ตำบลโนนหนามแท่ง อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ และ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอฆ้องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ เหตุผลที่ชัดเจนและน่าสนใจที่เลือกพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ เนื่องจากเน้นจังหวัดที่มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับท้องถิ่น จัดการตนเองอย่างก้าวหน้าทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขบวนการสภาองค์กรชุมชน ภาคราชการ ภาคเอกชนและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ จนนำไปสู่การประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญเพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาที่สะท้อนความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่งและชุมชนบ้านคำกลาง ตำบลโนนหนามแท่งที่มีความเข้มแข็งและก้าวหน้าในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอฆ้องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื่องจากเน้นพื้นที่ที่ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาครัฐในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น โครงการหมู่บ้านคนดีมีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงซึ่งร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์และโครงการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนเพื่อการพัฒนา ที่ยั่งยืน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อได้ข้อมูลเปรียบเทียบในการศึกษาคำครั้งนี้

3. ขอบเขตด้านเวลา การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างปี 2559 - 2562

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นมาทำความเข้าใจ โดยกำหนดรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและวรรณกรรมพร้อมด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาและนำมาประกอบการเขียนรายงานให้เกิดความเข้าใจในเรื่องของแนวคิด เป้าหมายของนโยบาย และกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการแล้ว ระหว่างดำเนินการ และทิศทางที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคต เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางหรือรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของการวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลตามประเด็นของการศึกษาจำนวน 18 คน ดังนี้



1. ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในระดับชุมชนหมู่บ้านในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล โนนหนามแท่ง อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอฆ้องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ แห่งละ 3 คน จำนวน 6 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling)

2. กลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล โนนหนามแท่ง อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอฆ้องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ แห่งละ 3 คน จำนวน 6 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling)

3. นักการเมือง นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ในเขตพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดกาฬสินธุ์ แห่งละ 3 คน จำนวน 6 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling)

วิธีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในงานวิจัยครั้งนี้ โดยการใช้การเลือกแบบเจาะจง ตามแบบก้อนหิมะ (Snowball Selection) โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นต้น

การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ สามารถแบ่งออก 2 ส่วน ดังนี้

1) การศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เช่น บทความ หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ เอกสารเผยแพร่ทั้งที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และจากหน่วยงานองค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง 2) การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากปรากฏการณ์จริงในพื้นที่ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง

เทคนิคและเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การสังเกต (observation) การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แบบสังเกต โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) และสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

2) การสัมภาษณ์ (interview) การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) แบบสัมภาษณ์ลักษณะนี้เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เคร่งครัดในการตั้งคำถาม แต่ผู้วิจัยจะมีการตั้งคำถามหลักเอาไว้ ในการสัมภาษณ์จะไม่เรียงคำถาม หรือในบางครั้งก็ถามนอกเหนือจากคำถามที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ระหว่างการสัมภาษณ์ แต่ก็จะไม่เกินขอบเขตความต้องการในการวิจัย โดยแบบสัมภาษณ์นี้ผู้วิจัยได้จากการทบทวนวรรณกรรมและการลงพื้นที่กรณีศึกษาในครั้งแรกแล้วนำมาประมวลตั้งเป็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3) การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ผู้วิจัยจะใช้การสนทนากลุ่มเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทำการสนทนากลุ่มร่วมกับผู้แทนกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ตามแนวคำถามในการสนทนากลุ่มที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น



การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยประมวลผลข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งทำการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในขณะที่สัมภาษณ์และหลังการสัมภาษณ์ สำหรับการตรวจสอบข้อมูลและความสมบูรณ์ของข้อมูลนั้นได้กระทำทุกครั้งหลังเก็บรวบรวมข้อมูล ในแต่ละครั้งโดยการตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) ซึ่งเป็นการยืนยันข้อมูล

สรุปผลการวิจัย

1. นโยบายการกระจายอำนาจของของรัฐที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า

ยุคที่หนึ่ง: นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2475 - 2539 ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมากเห็นได้จากปรากฏการณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีจำกัด เนื่องจากทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาท ภารกิจ หน้าที่ และรายได้ที่จำกัดยิ่ง รวมทั้งยังถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย จนกล่าวได้ว่า แทบไม่มีสภาพของการปกครองตนเองอย่างจริงจัง หรืออาจเรียกว่าลักษณะของ “รัฐสังหารัฐ” หรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ

ยุคที่สอง: นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2549 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้ ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในระดับที่มากขึ้นเห็นได้ว่าเป็นการเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เห็นได้จากปรากฏการณ์ ดังนี้ 1) มีรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติบังคับรัฐ ต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นครั้งแรก และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2) รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น 3) ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น 4) มีการชะลอของการกระจายอำนาจและการคัดค้านจากฝ่ายข้าราชการประจำในการถ่ายโอนอำนาจ 5) ในทางปฏิบัติและข้อเท็จจริงแม้จะมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการที่มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

ยุคที่สาม: นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2560 ปรากฏว่าในช่วงต้นของยุคนี้ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในระดับที่มากขึ้น แต่ในช่วงปลายของยุคนี้เมื่อเกิดรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2557 กระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราว ผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงอยู่ในระดับที่น้อยมาก เห็นได้จากปรากฏการณ์ ดังนี้ 1) เกิดกระบวนการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตลอดตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 2) มีแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ 3) มีการถ่วงโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณต่อจากยุคที่สอง แต่มีปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจสำคัญด้านการศึกษามีการต่อต้านและคัดค้านจากข้าราชการในกระทรวงดังกล่าว 4) การเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่เข้าสู่อำนาจ ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิด



ประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เพราะการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองบางส่วนโดยการซื้อเสียงและมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว 5) มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเป็นกลไกภาคพลเมืองเพื่อให้เกิดความสมดุลของอำนาจรัฐที่กระจาย 6) เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเรียกร้องและมีข้อเสนอให้ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนให้มากขึ้น (ชุมชนท้องถิ่น) 7) เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและกระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราวและขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

2. รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และสภาพบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสภาพความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในนามแห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดทั้ง 2 แห่งพบว่ารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

2.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่จะส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น 1) ต้องส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น 2) ให้ประชาชนมีการควบคุมตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น เป็นต้น 3) ให้ประชาชนเข้าร่วมการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น เช่น การเข้าร่วมถกเถียง พุดคุยปัญหาของชุมชนท้องถิ่นและการจัดการลงประชามติในท้องถิ่น เป็นต้น

2.2 การมีระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐนอกจากการให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นแล้วจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่นของตนเองร่วมกันในด้านต่าง ๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน และการรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน เป็นต้น ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนท้องถิ่นกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมีมาตรการบังคับ (ลงโทษ) หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกาดังกล่าว

2.3 การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวมในหมู่บ้าน/ชุมชน ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตอาสาช่วยงานบริการสาธารณะของท้องถิ่นหรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครดูแลป่าชุมชนและแหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์สิน เงินทอง ของใช้ และเครื่องมือต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งการอุทิศตนไปร่วมคิด ร่วมทำในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในท้องถิ่นให้มากขึ้น



2.4 ความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐนอกจากการกระจายอำนาจทางบริหารแล้วการเสริมสร้างความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ นับว่าเป็นรากฐานตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งและต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยให้มีบทบาทในการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีอิสระในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น การส่งเสริมการรวมกลุ่มกันในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นตนเอง เช่น กลุ่มอาชีพต่าง ๆ กลุ่มสวัสดิการชุมชน และกลุ่มอาสาสมัครแก้ไขปัญหาขยะ เป็นต้น รวมทั้งต้องส่งเสริมการดำเนินการโครงการ/ กิจกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มีประเด็นผู้วิจัยสามารถนำผลการศึกษามาอภิปรายได้ดังนี้

จากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่เกิดขึ้นนับแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงก่อน พ.ศ. 2540 ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐในภาพรวมทำให้เห็นได้ว่าเป็นเพียงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองกันเองในระดับท้องถิ่นตามที่กฎหมายตราขึ้นเท่านั้นมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาหลายประการ ดังนี้

1) จากกระบวนทัศน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในอดีตซึ่งมาจากข้าราชการทหาร - พลเรือน ที่ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคง การพัฒนาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากและเห็นว่าจำเป็นต้องมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปกครอง บ้านเมืองทำให้ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง หรือมีก็เพียงเป็นสัญลักษณ์ ของประชาธิปไตย โดยขาดสาระสำคัญของความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

2) การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ล้วนมากจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองในส่วนกลางทั้งสิ้น แบบบนลงสู่ล่าง ซึ่งกำหนดโครงสร้างกฎ กติกาต่าง ๆ ในการปกครองตนเองของประชาชน มิได้เกิดมาจากความต้องการหรือการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่นแต่ประการใด ทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงความสำคัญ ความจำเป็นของการปกครองตนเองเท่าที่ควร

3) ข้าราชการในส่วนกลางยังไม่เห็นความสำคัญและความเชื่อมั่น ศรัทธาในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นแม้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นแต่ก็ถูกดูแลเสมือนเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง) มากกว่าที่จะเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่ประชาชนได้เลือกตั้งผู้บริหารสมาชิกสภาท้องถิ่นมาเป็นตัวแทนประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการมีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจที่ยังดำรงอยู่ เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หรือการมีกฎระเบียบที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น



4) แม้การเมืองไทยเข้าสู่การเมืองในระบบประชาธิปไตยภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่ก็ยังเผชิญกับการทวงคืนอำนาจจากฝ่ายอำมาตยาธิปไตยโดยการรัฐประหาร และกบฏหลายครั้ง ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถดำรงไปได้อย่างต่อเนื่องเพราะต้องหยุดชะงักไปหรือชะลอตัวไปในช่วงของรัฐประหารหรือในช่วงการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย

จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงเห็นได้ชัดเจนว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมากในช่วง 6 ทศวรรษที่ผ่านมา

ภายหลังเกิดเหตุการณ์รัฐประหารและการนองเลือดในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในช่วง พ.ศ. 2534 - 2535 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มาจากพรรคเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรากหญ้า โดยกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนย้อนหลังไม่น้อยกว่า 3 ปี จำนวนหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในระดับตำบลหลายพันแห่งทันที ในแง่ดี คือ ทำให้เกิดประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่ในอีกด้านหนึ่งก่อเกิดปัญหาทางด้านการคลังกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยและความไม่พร้อมของประชาชน โดยเฉพาะความรู้ ความเข้าใจในการปกครองตนเองของประชาชนในขณะนั้นก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายปี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 จะเป็นหมุดหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หลักการกระจายอำนาจก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการที่ควรจะเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุประการสำคัญคือ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมาณอำนาจสั่งการเป็นระบบจากบนลงล่าง โดยลักษณะเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถบริหารจัดการและจัดการบริการสาธารณะที่ตอบสนอง การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งในหลักการต้องดำเนินการบนหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักการ จนทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคขัดขวางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งซ่อนอยู่อีกหลายประการที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการบริหารทางการคลังและการจัดสรรรายได้ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสำนึกในการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนเนื้อร้ายที่นับวันจะรุกรานกัดกินหลักการกระจายอำนาจให้อ่อนกำลังลงทุกที



จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน และมิติการให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานมากกว่าการเมืองภาคชุมชนท้องถิ่น และมิติการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งถูกมองข้ามไป ได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ข้อมูลปฏิบัติการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการมีระเบียบวินัย และกฎกติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เป็นต้น ในทางปฏิบัติและการดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจของประเทศไทย ก็ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ การกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า มีผลต่อการเสริมสร้างต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อย การกระจายอำนาจของรัฐจึงไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โดยมีงานวิจัยที่มีความสอดคล้องกันคือ ชนิตา อาคมวิฒนะ (2541, น. 1-2) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ากระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งที่มีความแตกต่างทางด้านฐานะและศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ รวมถึงศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง เพื่อที่จะศึกษาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งแห่ง พบว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจและมีอิทธิพลเดิมอยู่ในท้องถิ่นหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนชนชั้นนำทางการเมือง ต่างยังคงดำรงอำนาจอยู่ในการเมืองและการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงได้อาศัยอำนาจทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ ที่พวกตนมี เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่มักจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานของ ศักดาพิณีจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549, น. 4 - 5) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พบว่า ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยังไม่เห็นผลมากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีงานทำตามต้องการ การลดรายจ่าย การลดการกู้หนี้ยืมสินและการมีเงินออม สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากยังไม่มีบทบาทในการเข้าเสนอปัญหาหรือความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา การเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนา การแก้ปัญหาของชุมชน การประเมินผลการพัฒนาและการปรับปรุงการดำเนินการพัฒนาจากกรณีดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลเสียเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โกวิท พวงงาม (2549, น. 1) ยังได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ การประเมินเม็ดเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี



สิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ใช่แค่การส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยการมีการบริหารจัดการที่ดีหรือให้สมาชิกและคณะผู้บริหารตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เท่านั้น สิ่งที่ยังต้องคำนึงถึงคือต้องระดมความคิดความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมเกิดความเสียสละ เพื่อร่วมพัฒนาชุมชน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมกันทั้งพากัน แก้ปัญหาต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมีข้อเสนอแนะของการศึกษาดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น นับว่าเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนถาวร ควรให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองให้มาก ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบผ่านตัวแทนเท่านั้น ประชาชนได้ตัดสินใจในในชุมชนท้องถิ่นของตนได้ด้วยตนเอง การกระจายอำนาจที่ลงสู่ท้องถิ่นต้องเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในการปกครองด้วยตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของทุกภาคส่วนในสังคม อันประกอบด้วยกลุ่ม องค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ ที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในเชิงนโยบายและแนวทางการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันประชาชนยังต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการเข้ามาบริหารจัดการในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาท้องถิ่น และมีความสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งนับว่าเป็นฐานรากตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ปรากฏการณ์ที่รัฐได้มีนโยบายในการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยนั้น ได้ทำให้การบริหารมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ดังนั้นรัฐต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น การสร้างระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่นร่วมกันและส่งเสริมภาคประชาชนในการรวมกลุ่มด้วยตนเองในรูปของอาสาสมัคร กลุ่ม เครือข่าย ฯลฯ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสและสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัด ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างยั่งยืน

2) รัฐควรกำหนดนโยบายให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองในระดับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงกับองค์กรท้องถิ่นอื่นและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรให้เป็นประโยชน์สูงสุดและทั่วถึงของประชาชน ชุมชนที่จะจัดการตนเอง



3. ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1) การศึกษานโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ควรจะมีการศึกษาในมิติในการกระจายอำนาจทางวัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยมของคนในท้องถิ่น เพื่อให้งานวิจัยนั้นมีความละเอียดและตอบโจทย์สังคมได้ทุกมิติ

2) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งเป็นการปกครองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัดในทุกด้านได้อย่างสมดุล ตามอัตลักษณ์ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทของยุคโลกาภิวัตน์

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย.

(2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย.

กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โกวิท พวงงาม. (2549). การประเมินเม็ดเงินอุดหนุนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2549. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณะกรรมการปฏิรูปแห่งชาติ. (2553). ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. กรุงเทพฯ: ที คิว พี.

ชนิดดา อาคมวัฒน์. (2541). ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: การศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2540). นโยบายรัฐบาลด้านการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ ปี 2476 - ปัจจุบัน.

วารสารธรรมศาสตร์, 23, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2540).

_____. (2554). การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2552). การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย: การศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ. นนทบุรี: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.

องค์กร IDEA . (2556). การประเมินคุณภาพประชาธิปไตย: คู่มือปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.