



สร้างการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นรากฐานพัฒนาประชาธิปไตย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า





สร้างการปกครองท้องถิ่น
ให้เป็นรากฐาน
พัฒนาประชาธิปไตย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานพัฒนาประชาธิปไตย

ผู้ประพันธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล
ผู้สรุปผลการสัมมนา	ธนิษฐา สุชะวัฒน์นะ
ผู้จัดทำ	ธนิษฐา สุชะวัฒน์นะ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๘-๙๗๔-๔๔๙-๓๙๓-๔

วปท.๕๑-๐๖-๕๐๐.๐

ราคา ๙๙ บาท

พิมพ์ครั้งที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ จำนวน ๕๐๐ เล่ม

ผู้จัดรูปเล่มและออกแบบปก นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์ธรรมดาเพรส จำกัด

๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนเจริญสุขนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน

เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๘๘๓๓-๐๓๔๒-๔ โทรสาร ๐๒-๔๓๕๖-๖๙๖๐

นายปรีชา ฤทธาคณานนท์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

คำนำ

นับแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข แต่กว่า 70 ปีมาที่ผ่านมา การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยยังเป็นประชาธิปไตยแบบล้มลุกคลุกคลาน การเมืองระดับชาติขาดซึ่งคุณภาพ อีกทั้งหนทางการเมืองยังวนเวียนอยู่กับการใช้เงินในการเลือกตั้ง และเป็นการเมืองที่มีวังกวนของการปฏิวัติและรัฐประหารอยู่เนืองๆ จนเริ่มเกิดความแตกแยกในบ้านเมืองจนอาจจะวิกฤติรุนแรง ทำให้เราต้องช่วยกัน ประคับประคองและสร้างการเมืองระดับชาติให้ดีขึ้น มิใช่เพราะเรามุ่งสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้เกิดก่อน แล้วจึงค่อยสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้บังเกิดหรือ

หากแต่เราควรตระหนักว่า การสร้างประชาธิปไตยควรสร้างประชาธิปไตยจากรดับล่าง คือ ประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งเปรียบเสมือนฐานของสังคมให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง เพื่อที่จะเป็นแรงสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาธิปไตยในระดับชาติแข็งแรงและมั่นคงเช่นกัน



จากบัดนี้ไป ประชาชนคนไทยควรสนใจสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นกันอย่างจริงจัง เพราะหากการเมืองระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมั่นคงแล้ว แน่แน่นอนว่าการเมืองระดับชาติก็ย่อมเข้มแข็งมั่นคงด้วย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



สารบัญ

บทที่ 1	บทนำ	1
บทที่ 2	พลสรุปการสัมมนาเรื่อง สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย	9
	เนนากรรณ:	
	● รองศาสตราจารย์ ดร.อนุก เหล่าธรรมทัศน์	11
	● รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต	29
	● ศาสตราจารย์ ดร.ติเรก ปัทมสิริวัฒน์	35
	● รองศาสตราจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ วัชรขจร	39
	● คุณสิน สีนสวน	45
	● รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	51
	● รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร	57
	● ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ เชื้อวาลัย	63
	● อาจารย์วสิษฐ รัตนเศรษฐ์	69
	● อาจารย์ ดร.อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี	73
	● ดร.ไพฑูริย์ โพธิ์สุวรรณ	77
	● อาจารย์ ดร.พลอย สีนวิเศษ	79
	● ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย กิกพลา	81
บทที่ 3	บทสรุป	83
	1. รัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค	86
	2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	87
	3. ประชาชน	93
	4. หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย	94



กำหนดการ	95
ผู้เข้าร่วมการสัมมนา	95





บทที่ 1
บทนำ



บทนำ

พลังงาน “แปรถิ่น เปรี่นฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นผู้เรียบเรียง อาจารย์เอนกถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีคุณูปการและมีความสำคัญต่อแวดวงวิชาการด้านการเมืองการปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อดีตท่านเคยดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นประธานคณะทำงานจัดร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการของรัฐบาล และได้พลิกผันตัวเองสู่สายการเมือง โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ของพรรคประชาธิปัตย์ และดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และอีกครั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2548 ท่านได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคมหาชน จากนั้นท่านก็ได้อำลาจากแวดวงการเมืองมาเป็นนักวิชาการอิสระ อาจารย์เอนกมีผลงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองและการปกครองท้องถิ่นหลายงานด้วยกัน อาทิ สองนคราประชาธิปไตย อันนับเป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างทางความคิดของสองชนชั้น คือ คนชนบทและคนเมือง ดังที่เราเคยได้ยินว่า “คนชนบทตั้งรัฐบาล (เสียงส่วนใหญ่ของประเทศ) และคนเมืองล้มรัฐบาล (คนที่มีการศึกษา รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างใกล้ชิด และกล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญ)

และผลงานอีกชิ้นที่เห็นจะกล่าวได้ว่าเป็นภาคต่อของสองนคราประชาธิปไตย คือ “ทักษิณา-ประชานิยม” ที่มุ่งนำเสนอการนำหลักการของประชาธิปไตยกับประชานิยมมาใช้ร่วมกัน ในสมัยที่อดีตนายกทักษิณใช้นโยบายการทำงานที่ “ถูกใจ” และ “ตรงกับความต้องการเฉพาะหน้า” กับกลุ่มคนชนบท จนกลายเป็นนโยบายแบบประชานิยม และท้ายที่สุดสิ่งที่บังเกิดขึ้นแก่สังคมไทยคือคนชนบทที่เสพนโยบายแบบประชานิยมนั้น กลับกลายเป็นฐานกำลังสำคัญที่ค้ำจุนรัฐบาลต่อแรงกดดันของคนเมืองอีกด้วย



นอกจากผลงานที่มีความโดดเด่นทั้งสองแล้ว ปัจจุบันท่านก็มีผลงานอีกชิ้นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ที่มีชื่อว่า **“แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย”** จุดมุ่งเน้นสำคัญของผลงานนี้เพื่อต้องการสื่อให้เห็นว่า หัวใจของการปกครองท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้เกิดขึ้น ซึ่งท่านได้เรียกขานประชาธิปไตยในรูปแบบนี้ว่า ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) หรืออาจกล่าวได้ว่าผลงานเล่มนี้คือ **“ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น”** ที่มีเคยมีมาแต่ก่อนในประเทศไทย

งานเขียน **“แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย”**¹ มุ่งนำเสนอว่าการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมือง ดูแลท้องถิ่น ดูแลชุมชนของตนมากขึ้น จะเป็นรากฐานใหม่สำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยได้อย่างไร และประชาธิปไตยในประเทศไทยควรแยกเป็น 2 ระดับ คือ

- 1) ประชาธิปไตยระดับชาติ
- 2) ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น

โดยที่ประชาธิปไตยระดับชาติ ควรเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจทางอ้อมโดยผ่านผู้แทนดั้งเดิม หรือที่เรียกว่า **“Representative Democracy”** แต่สำหรับประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นนั้น ควรที่จะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการดูแล และบริหารจัดการงานของบ้านเมืองด้วยตนเองให้มากขึ้น หรือที่เรียกว่า **“Self-Government Democracy”** ดังนั้น **ประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น และควรสร้างประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ**

¹ รศ. ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ผลงาน “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย”, หน้า1-4



แนวคิดลักษณะดังกล่าวนี้มีใช้แนวคิดใหม่หากแต่เป็นแนวคิดที่นักปราชญ์นานาชาติได้เสนอและมีพัฒนาการมาเป็นระยะ เช่น Robert A. Dahl นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันมีแนวคิดว่า “เมืองซึ่งเป็นท้องถิ่นชนิดหนึ่งนั้น คือ หน่วยการปกครองขนาดพอเหมาะพอดีที่จะสร้างประชาธิปไตยที่อำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในบ้านเมืองได้มากที่สุด โดยไม่ต้องใช้อำนาจผ่านผู้แทนหรือผู้นำเพียงเท่านั้น” หรือ John Stuart Mill นักปราชญ์ชาวอังกฤษที่มีแนวคิดว่า “การปกครองท้องถิ่นจะฝึกฝนประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในกิจการบ้านเมืองได้ดีเป็นพิเศษ และเมื่อเทียบกับรัฐบาลแล้ว จะให้โอกาสกับประชาชนในการทำงานให้กับบ้านเมืองโดยตรงได้มากกว่า”

สำหรับในประเทศไทยนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงเคยมีพระราชดำริในเรื่องนี้ว่า “หากจำเป็นต้องเร่งให้รัฐธรรมนูญแก่ประชาชนตามที่ชนชั้นกลางและผู้มีการศึกษาทั้งหลายในช่วงปลายยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ร้องขอ ก็ควรเร่งสร้างการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เป็นบ่อเกิดของประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป” ซึ่งกล่าวได้ว่ารัชกาลที่ 7 ทรงมีพระปรีชาญาณว่า “ควรจะสร้างประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นขึ้นก่อน แล้วพัฒนาให้การปกครองที่ระดับนั้นเป็นเวทีฝึกปรือให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจและมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองในระดับที่สูงขึ้น” โดยคล้ายคลึงกับแนวคิดของ John Stuart Mill

แต่แล้วการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ก็ได้นำพาสยามประเทศไปสู่อีกหนทางหนึ่งซึ่งตรงข้ามกับแนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 นั่นคือ ประเทศไทยได้ประชาธิปไตยระดับชาติก่อนจากนั้นจึงค่อยๆ ได้ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นตามมาภายหลัง

ยิ่งไปกว่านั้นนับแต่ 24 มิถุนายน 2475 จวบจนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยก็มีได้เป็นประชาธิปไตยเท่าใดนัก โดยพัฒนาการของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นได้พัฒนาและลอกเลียนมาจากประชาธิปไตยระดับชาติ ดังจะเห็นได้จาก การผลักดันให้สมาชิกสภา



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งทางเดียวเท่านั้น หรือการเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นเท่านั้น และต่อมาก็มีการพัฒนาให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชนนั่นเอง

ความคิดและวิธีปฏิบัติต่อประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นของไทยนั้น มักจะอยู่ในกรอบและรูปแบบเดียว คือ รูปแบบที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านผู้แทนเพียงเท่านั้น ด้วยเหตุเช่นนี้ งานเขียนนี้จึงมีความพยายามที่จะเสนอแนวคิดที่ว่า **“ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นไม่ควรที่จะมีพัฒนาการมาจากประชาธิปไตยระดับชาติ (คือ การที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านการเลือกตั้งผู้แทน) แต่ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เมืองพัทยา รวมถึงกรุงเทพมหานครนั้น ควรให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมืองให้มากขึ้น โดยควรสร้างราษฎรหรือประชาชนให้กลายเป็นพลเมือง”** ซึ่ง **“พลเมือง”** ในที่นี้หมายความว่า ผู้มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยไม่ปล่อยให้ประชาชนเป็นเพียงผู้ลงคะแนนเสียงหรือผู้รอรับนโยบายจากรัฐเท่านั้น

การสร้างท้องถิ่นให้ประชาชนเข้ามาจัดการเรื่องของส่วนรวมได้มากขึ้นเช่นนี้จะเปลี่ยนสาระของประชาธิปไตยไปจากเดิมพอสมควร กล่าวคือ โดยทั่วไปคนไทยมักคิดคล้ายตามนิยามของลินคอล์นที่ว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครอง **“ของประชาชน”** โดย **“ประชาชน”** เพื่อ **“ประชาชน”** และเมื่อถูกถามต่อไปว่าถ้าให้เลือกระหว่าง **“การปกครองโดยประชาชน”** กับ **“การปกครองเพื่อประชาชน”** สองอย่างนี้จะเลือกแบบไหน คำตอบคือเลือก **“การปกครองเพื่อประชาชน”** ทั่วๆไปจะเสนองานเขียนนี้กลับเสนอมุมมองที่ตรงกันข้ามว่า **“การปกครองเพื่อประชาชน”** หาใช่สาระสำคัญที่สุดของประชาธิปไตยไม่ อันที่จริงการปกครองแทบทุกระบบล้วนอ้างว่าทำเพื่อประชาชนทั้งสิ้น แต่ความแปลกและโดดเด่นของประชาธิปไตยที่แท้จริง คือ ความเชื่อที่ว่า การปกครองที่ดีนั้น คือ การเอื้อให้ประชาชนเป็นผู้ปกครองเอง (มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนในการคิดและทำเพื่อบ้านเมืองด้วยตนเองมากที่สุดเท่าที่

จะเป็นไปได้) ดังนั้น งานเขียนนี้จึงมุ่งที่นำเสนอและสรุปว่า **“ของประชาชน”** และ **“โดยประชาชน”** นั้นสำคัญกว่า **“เพื่อประชาชน”**

งานเขียนนี้จะมีรากฐานความคิดเป็นลำดับ โดยเริ่มต้นที่การชี้ให้เห็น ปัญหาและจุดอ่อนของประชาธิปไตยในประเทศไทย และจะใช้ประชาธิปไตยในรูปแบบ **“โดยประชาชน”** คือ ประชาชนเป็นผู้ปกครองบ้านเมืองมาแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนที่ว่านี้ได้อย่างไร และเพราะเหตุใดประชาธิปไตยที่ว่านั้นควรจะกระทำที่ระดับท้องถิ่นมากกว่าที่ระดับชาติ และต่อมาจะทราบถึงเหตุผลทางทฤษฎีว่าทำไมต้องสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเองและจะสร้างประชาธิปไตยเช่นนี้ได้อย่างไร เพราะไม่ว่าระบบการหาเสียงของนักการเมืองหรือการทำงานจะพัฒนาให้ดีขึ้นเพียงไร หรือไม่ว่าจะมีการเขียนหรือปรับปรุงรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศที่สุดเพียงไร ก็มีสามารถส่งผลในเชิงปฏิบัติมากนัก หากยังไม่ได้สร้างประชาชนให้กลายเป็น **“พลเมือง”** ผู้มีส่วนร่วมคิด ร่วมรู้ ร่วมทำประโยชน์เพื่อบ้านเมืองของตน ดังนั้น การนำเสนอทฤษฎีนี้ จะเน้นที่กระบวนการสร้างความคิดที่ลึกซึ้งเพื่อมุ่งให้เกิดความเข้าใจเป็นหลักกว่าการสร้าง **“ประชาชน”** ให้กลายเป็น **“พลเมือง”** โดยเน้นที่การปรับปรุงการปกครองในระดับท้องถิ่นให้เป็นฐานรากใหม่ของประชาธิปไตย ที่มีความเข้มแข็งและก้าวหน้า อีกทั้งสามารถแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของประชาธิปไตยในปัจจุบันได้เช่นใด



บทที่ 2

พลสรุปการสัมมนาเรื่อง
สร้างการปกครองท้องถิ่น
ให้เป็นรากฐานพัฒนาประชาธิปไตย



คำว่า “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน”
อาจสื่อความหมายได้ไม่ชัดเจนนัก
แต่แท้จริงแล้วเป็นการย่อคำให้กระชับรัดกุมและเรียบง่าย
จากชื่อเต็มที่ว่า “แปรท้องถิ่น เปลี่ยนฐานราก”
ส่วนชื่อที่จะสื่อและบอกความหมายได้ชัดและตรงคือคำว่า
“สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย”



รองศาสตราจารย์ ดร.อนุก เหล่าธรรมทัศน์

นักวิชาการอิสระ

พลังงาน “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” นี้ คือการนำเสนอทฤษฎีที่เรียกว่า “ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น”

หากกล่าวถึงชื่อผลงาน “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” นั้น คำว่า “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน” อาจสื่อความหมายได้ไม่ชัดเจนนัก แต่แท้จริงแล้วเป็นการย่อคำให้กระชับและเรียบง่ายจากชื่อเต็มที่ว่า “แปรท้องถิ่น เปลี่ยนฐานราก” ส่วนชื่อที่จะสื่อและบอกความหมายได้ชัดและตรงคือคำว่า “สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” ผลงานชิ้นนี้เป็นความตั้งใจในการเสนอมุมมองใหม่ต่อการปกครองท้องถิ่น และช่วยปลดการควบคุมและกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง แม้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 ได้มีการกระจายอำนาจทั้งด้านการบริหาร ด้านงบประมาณ และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแต่ทว่ายังไม่เพียงพอที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งดังปรารถนา

ข้อเสนอที่ว่าคือ เราควรสร้างประชาธิปไตยจากรากฐานรากหรือท้องถิ่น โดยรัชกาลที่ 7 ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์สุดท้ายในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ท่านทรงเคยมีพระราชดำริเช่นเดียวกันนี้เมื่อช่วงปลายก่อนการสิ้นสุดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่า



พระองค์ปรารถนาจะสร้างการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการฝึกให้ประชาชนรู้จักการลงคะแนนเสียง รู้จักเลือกคน เลือกพรรค ที่จะนำพาประโยชน์ให้แก่บ้านเมือง แต่การฝึกเช่นนี้ควรเริ่มที่ท้องถิ่นก่อน โดยใช้การปกครองท้องถิ่นเป็นเวทีฝึกประชาธิปไตย และเมื่อประชาชนและท้องถิ่นมีพร้อมแล้ว จึงจะขยายประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นไปสู่ที่ประชาธิปไตยระดับชาติ

แต่แล้วก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปีพุทธศักราช 2475 โดยเปลี่ยนจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ได้ส่วนกระแสพระราชดำริที่พระองค์ท่านเคยมี คือ **ประชาธิปไตยของประเทศไทยเกิดที่ประชาธิปไตยระดับชาติก่อน จากนั้นจึงค่อยเกิดประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น**

การปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินความเป็นประชาธิปไตยผ่านมาสักระยะแล้วกลายเป็น **“การปกครองแบบกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่น”** ต่อมากระแสการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ดังนั้น เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎี โดยการศึกษาจากประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยของประเทศตะวันตก จะพบความจริงประการหนึ่งว่า แม้เราจะมีแนวคิดหรือมีความพยายามที่จะสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นให้เป็นพื้นฐานหรือฐานรากของประชาธิปไตยระดับชาตินั้น แต่รูปแบบประชาธิปไตยที่ว่านั้นก็ยังเป็นเพียงประชาธิปไตยแบบที่มีการใช้อำนาจผ่านผู้แทนเสียเป็นส่วนใหญ่



นัยของการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น

จากอดีตและประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการปกครองระดับชาติและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้ว่า ประชาชนทั่วไปรวมถึงผู้บริหารและนักการเมืองจำนวนหนึ่งเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมือนเป็น “ส่วนย่อยของการเมืองการปกครองระดับชาติ” เท่านั้น และหากพิจารณาในมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์แล้ว อาจดูเหมือนว่านักเศรษฐศาสตร์เองก็ไม่ได้มีตัวแบบใดหนึ่งที่จะใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความต่างจากการพัฒนาระดับชาติ อีกทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่ได้แนวคิดในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้ต่างจากการบริหารและการพัฒนาดังเช่นรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลส่วนภูมิภาคดำเนินการอยู่

ดังนั้น ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นควรปรับให้เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนเข้าไปดูแลหรือบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น โดยพึ่งพานักการเมืองหรือข้าราชการประจำให้น้อยลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปรับปรุงท้องถิ่นมิใช่ทำให้ท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยทางอ้อมที่ดีขึ้นเท่านั้น หรือมิได้จำกัดแค่ทำให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใสเท่านั้น แต่จุดมุ่งหมายคือมุ่งที่จะปรับปรุงท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่ระดับชาติได้ดีต่างหาก

หากมองถึงปัญหาของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจากส่วนกลางว่า เป็นความไม่มั่นคงของระบอบหรือจากการที่มีการฉีกรัฐธรรมนูญให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง ปัญหาเช่นนี้ต้องได้รับการแก้ไขจากท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนให้ท้องถิ่นเป็นที่ฝึกความเป็นพลเมืองเพื่อให้คนเหล่านี้มีจิตสำนึกและเกิดการเรียนรู้ทางการเมือง สอนให้ประชาชนรู้ปัญหาของท้องถิ่น รักและอยากแก้ปัญหาให้ท้องถิ่น เหล่านี้คือส่วนสำคัญที่จะสร้างให้พลเมืองเห็นความสำคัญของส่วนรวมเป็นเรื่องของตน และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของประชาธิปไตย รวมถึงรู้จัก เป็นเจ้าของ และมีความรับผิดชอบประเทศชาติบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น



ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาและจุดอ่อนของประชาธิปไตยนั้นอยู่ที่ประชาชนไม่รู้สิทธิเป็นเจ้าของบ้านเมือง และไม่รู้สิทธิว่าตนเองอาจเข้าดูแลบ้านเมืองได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชาธิปไตยไทยเป็นประชาธิปไตยแบบอุปถัมภ์ซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำจุนชาวบ้าน ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยของไทยจึงอยู่ในกรอบที่ว่า **“ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยผู้แทนหรือผู้นำเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง”**

วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

สิ่งที่ขาดหายไปในประเทศไทย คือ การปกครองของประชาชนและโดยประชาชน เพราะประชาธิปไตยในทุกวันนี้กลายเป็นเพียงประชาธิปไตย **“เพื่อประชาชน”** และคำว่าเพื่อประชาชนนี้เองได้ผูกโยงให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกคะแนนเสียงตามวาระการเลือกตั้งเท่านั้น โดยลืมนำนัยของความเป็นประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชนและของประชาชนโดยไม่ได้อาศัยการเลือกตั้งให้มีผู้แทนเข้ามาทำงานแทนตน ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนเพื่อให้เข้าใจว่าการปกครองโดยประชาชนและของประชาชนนั้น สามารถดำเนินการได้จริงดังเช่นที่มีมาแล้วในอดีต

ประชาธิปไตยในยุคคลาสสิก

จิตวิญญาณของประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนปกครองตนเองได้โดยไม่ต้องมีบุคคลอื่นที่พิเศษ หรือเป็นผู้นำที่ได้มาโดยการสืบสายเลือด หรือเป็นนักรบที่เก่งกล้า หากแต่เป็นการปกครองที่ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้อย่างเช่นในยุคคลาสสิกที่ดินแดนส่วนใหญ่ไม่ได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ยกเว้นการปกครองของชาวกรีกโบราณ โดยเฉพาะนครเอเธนส์ซึ่งมีการปกครองโดยประชาชนกันเอง ซึ่งเรียกการปกครองแบบนี้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตย และเรียกนครเหล่านี้ว่าโพลิส ซึ่งคำว่าโพลิส หมายความว่าเฉพาะถึง **“เมืองที่ประชาชนร่วมกันปกครองตนเอง”** เท่านั้น ในนครเอเธนส์มีประชากรจำนวนไม่มากนัก และใครก็ตามที่



มีบรรพบุรุษหรือสืบเชื้อสายมาจากคนดั้งเดิมและไม่เป็นทาส ไม่ใช่ผู้หญิงและเด็ก ก็ถือเป็น “พลเมือง” อันมีสิทธิที่จะร่วมปกครองบ้านเมืองได้ทั้งสิ้น

การปกครองแบบประชาธิปไตยในเอเธนส์ ที่ซึ่งเขามีความภาคภูมิใจที่ได้ออกกฎหมายมาบังคับตนเอง ภูมิใจที่ได้จับฉลากเพื่อร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองของเขา และมีส่วนร่วมในการเป็นคณะลูกขุนเพื่อตัดสินคดีความต่างๆ โดยที่ไม่ต้องใช้ผู้พิพากษา การปกครองของชาวกรีกโบราณนั้นไม่มีสภาผู้แทน มีเพียงสภาประชาชนหรือสภาพลเมืองเท่านั้น ซึ่งทุกคนที่เป็นพลเมืองสามารถเข้าร่วมการประชุมสภาแห่งนี้ได้

ประชาธิปไตยในยุคกลาง

หลังจากที่ประชาธิปไตยที่ประชาชนหรือพลเมืองปกครองตนเองโดยตรง หรือมีส่วนปกครองบ้านเมืองร่วมกับบอริชและเอกบุรุษในยุคกรีกโบราณและยุคโรมัน สิ้นสุดลงแล้ว ยุโรปก็เข้าสู่ยุคแวนแคว้นหรือยุคที่มีกษัตริย์หรือเจ้าเป็นชนชั้นปกครอง และประชาชนก็กลายเป็นไพร่หรือทาส มีเพียงบางส่วนของแวนแคว้นที่มีการปกครองตนเอง ซึ่งเรียกการปกครองลักษณะดังกล่าวว่า Republic คำว่า “**Republic**” (**มาจากคำว่า Res publica ในภาษาละติน**) การปกครองแบบ Republic นี้ไม่ได้เรียกตัวเองว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมือนในยุคคลาสสิก อีกทั้ง Republic นี้ก็ไม่ได้หมายถึงการปกครองที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือไม่มีจักรพรรดิเป็นประมุข แต่หมายถึงการปกครองที่คำนึงถึงประโยชน์สุขของส่วนรวม Republic นี้บางครั้งในภาษาอังกฤษก็ใช้คำว่า “**Commonwealth**” ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้อาจจะแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า สาธารณะ สาธารณะนิยม สาธารณรัฐ ส่วนรวมและบ้านเมือง

ความน่าสนใจของยุคกลางอยู่ที่การปกครองตนเอง ซึ่งไม่ใช่ในฐานะ Citizen ซึ่งหมายถึงความถึงความเป็นปัจเจก แต่กลับมีความหมายในฐานะความเป็นกลุ่ม และกลุ่มที่ว่าเป็นภาษาละตินเรียกว่า “**Collegia**” ซึ่งตรงกับคำว่า “**College**” ในภาษา



อังกฤษ และคำว่า “College” ก็ได้แปลว่า “วิทยาลัย” อย่างที่เราใช้กันในทุกวันนี้ แต่ “College” ในความหมายเดิม หมายถึง “หมู่คณะ” หรือ “Corporation” ก็ได้

จะเห็นได้ว่าในยุคคลงถือว่า การปกครองแบบ Republic คือ การปกครองที่ให้หมู่คณะซึ่งเป็นกลุ่มหรือชุมชนเป็นผู้ปกครองกันเอง และถือว่ารัฐไม่มีอำนาจอธิปไตย โดยรัฐมีเพียงอำนาจสาธารณะที่จะต้องใช้ร่วมกันกับกลุ่มชุมชน หมู่คณะ สถาบัน ซึ่งเป็นภาคสังคม และเปรียบรัฐเป็นเพียงองค์กรภาคสังคมที่เป็นหนึ่ง แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นรัฐที่รวบอำนาจสาธารณะไว้ที่องค์กรเดียวทั้งหมด แล้วเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” อย่างในรูปแบบรัฐสมัยใหม่ที่ใช้กันในปัจจุบันนี้ การปกครองแบบ Republic มีความน่าสนใจทั้งในด้านรูปแบบและแนวคิดที่สามารถนำไปเป็นอาวุธทางความคิดในการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยได้มาก

ประชาธิปไตยในยุคสมัยใหม่

ประชาธิปไตยในยุคสมัยใหม่ เริ่มต้นเมื่อปลายศตวรรษที่ 17 โดยมีการปรับประชาธิปไตยในแบบสมัยกลางให้มีความสอดคล้องกับชีวิตในสมัยใหม่ นั่นคือ **เปลี่ยนประชาธิปไตยที่ประชาชนร่วมกันดูแลรับผิดชอบบ้านเมืองขนาดเล็กของตนเอง ให้เป็นระบอบที่ประชาชนทั้งประเทศลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานของประเทศแทนประชาชน** หรือการทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ นั่นเอง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้ประชาธิปไตยในยุคนี้กลายเป็นการปกครองระดับประเทศหรือระดับชาติ มิใช่การปกครองที่มีประชากรจำนวนไม่มากนักเพื่อปกครองตนเองในระดับเมืองหรือนครอย่างที่เคยเป็นมา และที่สำคัญถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคสมัยใหม่นี้ได้ **“เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยประชาชนเองกลายเป็นให้ผู้แทนของประชาชนมาปกครองแทน”** เราเรียกประชาธิปไตยในยุคคลงสมัยใหม่นี้ว่า **“ประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านผู้แทน” (Representative Government or Representative Democracy)** นั่นเอง

จึงอาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยในยุคสมัยใหม่ ทำให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองของตนลดน้อยลง โดยที่ประชาชนไม่มีความจำเป็นต้องเรียกร้องหรือ

เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อบ้านเมือง หรือหากคิดจะทำประโยชน์ใดให้บ้านเมืองก็กระทำได้น้อยลง ซึ่งมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับพลเมืองในยุคกรีกโบราณที่เขามีความภาคภูมิใจในหน้าที่ความเป็นพลเมืองของตน แต่หน้าที่ของประชาชนในยุคนี้มีเพียงทำเรื่องของตนเองให้ดีและเลือกผู้แทนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตนให้ดีที่สุดเป็นพอ ส่วนเรื่องของบ้านเมืองเรื่องของส่วนรวมนั้นถือเป็นหน้าที่ของนักการเมืองและบรรดาข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเท่านั้น

สังคมประชาธิปไตยในยุคนี้อาจทำให้คนในสังคมถูกชักจูงโดยง่ายด้วยผู้นำที่ไม่ม่จริยธรรมและคุณธรรม ซึ่งประชาชนอาจจะถูกหลอกล่อไปในทางที่ผิดได้ง่าย ดังนั้น จึงควรเป็นอย่างยิ่งที่ได้จะผู้นำที่ดีและมีความสามารถที่มาจากการเลือกตั้ง

ดังที่กล่าวมาถึงวิวัฒนาการของประชาธิปไตยทั้ง 3 ยุคนั้น ประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงจัดอยู่ในนิยามของประชาธิปไตยสมัยใหม่ และเรามักมองว่าการเลือกตั้งของเรายังไม่สามารถหาทั้งผู้นำและผู้แทนที่ดีเข้าไปนำรัฐบาล เหตุเพราะมีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันอยู่มาก จึงทำให้ระบอบประชาธิปไตยของเรายังเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ดีพอ เพราะยังไม่ได้เป็นประชาธิปไตย **“เพื่อประชาชน”** อย่างแท้จริง เหตุที่ประชาชนยังอยู่ภายใต้ระบอบอุปถัมภ์และยอมขายเสียงนั้นเนื่องจาก ประชาชนยังไม่ได้เป็นเจ้าของประชาธิปไตยที่แท้จริงเท่าที่ควร เพราะหากประชาชนจะมีความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของประชาธิปไตยนั้นต้องเกิดขึ้นจากการที่เขาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและรับผิดชอบบ้านเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

ดังนั้น เราจึงต้องกลับไปใช้ประชาธิปไตยในยุคที่หนึ่งและสองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมืองด้วยตนเองให้มากขึ้น แต่การปกครองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นก็ยังคงมีความจำเป็นต้องอาศัยการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารงาน แต่จะเป็นการดียิ่งหากเราจะเสริมประชาธิปไตยผ่านการเลือกตั้งผู้แทนด้วยประชาธิปไตยที่ประชาชนร่วมกันปกครองที่ระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น



ท้องถิ่นที่ประชาชนปกครองตนเอง

หากเราต้องการจะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเราควรต้องมีทฤษฎีในการชี้แจงซึ่งความคิดในลักษณะนี้เป็นความคิดที่ “ต่าง” จากพื้นฐานและวิถีคิดของคนไทย เพราะคนไทยจำนวนไม่น้อยคิดว่าทฤษฎีไม่สำคัญ บ้างก็คิดว่าทฤษฎีเป็นเรื่องเฉพาะสำหรับนักวิชาการ บ้างก็คิดว่าทฤษฎีเป็นคำหรือวลีที่เอาไว้พูดให้โก้หรู ความเข้าใจเช่นนี้ทำให้นักคิดโดยทั่วไปคิดว่าไม่มีความจำเป็นสำหรับนักปฏิบัติที่จะต้องรู้ทฤษฎี แต่ในทางตรงกันข้ามทฤษฎีเป็นเรื่องที่นักปฏิบัติต้องลงทุน ต้องสนใจ รวมถึงรัฐบาลต้องสนับสนุนให้นักคิด นักทฤษฎี และนักวิชาการทั้งหลายได้ช่วยกันคิดและนำทฤษฎีที่มีอยู่มาใช้แก้ไขปัญหาในบ้านเมือง

ความคิดทั้งหมดนี้จึงเป็นที่มาของผลงาน “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” โดยเป็นการนำเสนอทั้งทฤษฎี เรื่องการปฏิรูปประชาธิปไตย หรือ อภิวัดประชาธิปไตย ซึ่งอาจจะเป็นปฏิวัติ ปฏิรูป หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น

อันดับแรก ต้องมองว่าประชาธิปไตยไทยควรจะแบ่งเป็น 2 ระดับ ไม่ควรคิดว่าประชาธิปไตยมีเพียงแค่ระดับเดียวเท่านั้น ประกอบด้วย

- **ประชาธิปไตยระดับชาติ (Representative Government)** คือ ประชาธิปไตยแบบใช้อำนาจผ่านผู้แทนเป็นหลักอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ยาก
- **ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (Self Government)** คือเป็นการปกครองประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนปกครองตนเอง เหมือนกับชาวกรีกโบราณรวมถึงการปกครองในยุคกลางดังที่กล่าวมาข้างต้นให้มากขึ้น



การบริหารราชการแผ่นดินก็เช่นเดียวกัน ไม่ควรนำแบบอย่างการบริหารราชการส่วนกลางมาใช้กำหนดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ไม่ควรดำเนินการกิจแทนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **“ต้อง”** เลือกที่จะทำอะไรบางอย่างเท่านั้น แต่ทุกวันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานเหมือนกับภูมิภาคเกือบทั้งหมด ต่างกันเพียงมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐอย่างหนึ่งเพียงแต่มีการย่อส่วนลงมา

หากมองในแง่ทฤษฎีที่ได้เสนอไว้ นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และประชาชนตระหนักและรู้สึกได้ว่า **“ประเทศไทยจะคงอยู่โดยปราศจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้”** ดังนั้น เราจะมียุทธศาสตร์และดำเนินยุทธศาสตร์อย่างไรให้รู้สึกได้ว่าประเทศไทยขาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จริงๆ เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังทำงานเหมือนเช่นเดิมไม่มีความแตกต่างแล้ว ไม่ว่าจะราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และประชาชนก็อาจรู้สึกได้ว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ประเทศไทยก็ยังคงดำรงอยู่ได้ ดังนั้น ความท้าทายคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับรูปแบบและวิธีการดำเนินงานจนทำให้ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และประชาชนรู้ซึ่งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประโยชน์อย่างไรจึงต้องดำรงอยู่เคียงคู่กับประเทศไทย

ความสำคัญของทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องทำให้คนรักบ้านเมือง ต้องทำให้คนอยากมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบบ้านเมือง ต้องทำให้คนอยากอาสา มาช่วยบ้านเมือง ต้องทำให้คนรู้สึกว่าท้องถิ่นเปรียบเสมือนเหมือนเป็นครอบครัวขนาดใหญ่ ต้องมีความใกล้ชิด ต้องมีความสนิทสนม ต้องมีความคุ้นเคย แต่มีใช้ว่านานาประเทศต้องทำท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองอย่างนี้หมด เพราะทฤษฎีของประเทศตะวันตกเองก็ได้มีใครพูดไว้ชัดเจน



การพัฒนาเศรษฐกิจโดยอิงกับเอกลักษณ์ท้องถิ่น

นอกจากหลักดังกล่าวข้างต้นแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาส่วนท้องถิ่นควรต้องคิดและพิจารณาถึง คือ “การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น” การปกครองท้องถิ่นควรจะดำเนินการตามทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง และเศรษฐกิจพอเพียงในความหมายนี้คือ เศรษฐกิจที่เพิ่มพูนอาชีพ เพิ่มพูนฐานะ เพิ่มพูนการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เพิ่มพูนการใช้ความสัมพันธ์ (Connection) ในท้องถิ่น และเป็นเศรษฐกิจที่อิงกับเอกลักษณ์ของท้องถิ่น อิงกับความภาคภูมิใจของคนในท้องถิ่น อิงกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น

การพัฒนาที่ว่ามีใช้เพียงการพัฒนาเฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น เพราะทุกภาคของประเทศไทยไม่จำเป็นต้องพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด การพัฒนาในแต่ละภาคควรมีเอกลักษณ์ มีความต่าง ทั้งทางความรู้สึก ภาษา วัฒนธรรม สังคม และความเป็นอยู่ ดังจะเห็นว่า การพัฒนาของเรานั้นไม่คำนึงถึงว่าแต่ละท้องถิ่นควรที่จะต้องรักษาเอกลักษณ์เดิมไว้ให้มากและให้มากขึ้น และเห็นว่าเอกลักษณ์นี้เป็นสิ่งวิเศษ ซึ่งสำหรับประเทศไทยเรียกได้ว่าเราขาดความคิดเชิงนี้ ขณะเดียวกันเราต้องสร้างคนไทยที่ภูมิใจที่จะเป็นคนไทย และภูมิใจในความเป็นคนของท้องถิ่น รวมถึงการใช้ภาษาท้องถิ่นด้วย ดังเช่น รองศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้เสนอความคิดว่าควรจะต้องทำให้คน 7 จังหวัดในภาคเหนือ มีความรู้สึก มีความสัมพันธ์ และมีความเข้าใจในอารยธรรมล้านนาให้มากขึ้น แล้วใช้วัฒนธรรมหรืออารยธรรมล้านนาเป็นตัวผลักดันหรือเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น

และหากเราพิจารณาอีกแง่หนึ่งว่า ถึงแม้เรามีได้เป็นคนในพื้นที่ แต่เนื่องจากมีเหตุจำเป็นให้ต้องไปดำรงชีพอยู่ ณ พื้นที่อื่นใดที่มีใช้แหล่งกำเนิดของตน เช่น บางคนอาศัยอยู่เชียงใหม่แต่ไม่ได้เกิดที่เชียงใหม่ ไม่ได้เป็นลูกหลานของคนเชียงใหม่ แต่เมื่อไปอาศัยอยู่ที่เชียงใหม่แล้ว ผู้นั้นก็ควรจะมีโอกาสได้ศึกษา เรียนรู้ เข้าใจ และได้ประพฤติปฏิบัติตนดังแบบฉบับของล้านนาด้วยก็นับเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา ไม่แน่ว่าเสียหายแต่อย่างใด



เมื่อเรามองให้ลึกซึ้งและลุ่มลึกแล้ว จะทำให้เราเข้าใจได้ว่าแม้แต่การมองประเทศไทยก็มีความมองว่าประเทศไทยมีแค่หนึ่งเดียว หนึ่งเดียวที่เหมือนกันหมดทุกส่วน แล้วจังหวัดต่างๆ ก็มีสภาพเป็นเพียงการย่อส่วนของประเทศไทยให้เป็นส่วนย่อย หรือมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงส่วนย่อย และภาคส่วนเหล่านี้ล้วนทำให้เกิดเอกลักษณ์โดยรวมของประเทศไทย ฉะนั้น เราต้องสอนให้ประชาชนคนไทยรักเมืองไทย รู้ใช้ และเข้าใจภาษาไทย ได้ทั่วกันทุกคน แต่คนไทยแต่ละจังหวัดแต่ละภาคก็ควรมีสิทธิ์ที่จะสืบค้นหาพื้นเพและที่มาดั้งเดิมของตน เช่น

หากมองภาคใต้ทั้งภาคแล้ว ภาคใต้เองก็ยังมีความต่าง เราอาจจะแบ่งภาคได้ออกเป็น ภาคใต้เขตอันดามัน ภาคใต้เขตอ่าวไทย ภาคใต้ปัตตานีก็ย่อมได้ เพราะปัตตานีเป็นอารยธรรม วัฒนธรรมที่เน้นหนักไปทางมุสลิม

หรือหากย้อนมองกลับมาที่ภาคกลาง หรือภาคอีสาน เราก็อาจจะมองภาคเหล่านี้ต่างไปจากเดิม เช่น ภาคอีสานอาจแบ่งออกเป็น อีสานเหนือ อีสานกลาง อีสานใต้ หรือจะแบ่งเป็นอีสานที่ติดลำน้ำโขง อีสานติดลำน้ำชี หรืออีสานติดลำน้ำมูลก็เป็นได้

แล้วเหตุใดเราถึงมองว่าจังหวัดต่างๆ เป็นเพียงจังหวัดหนึ่งใดเท่านั้น หากแต่ว่าจังหวัดแต่ละจังหวัดมีประวัติศาสตร์และอารยธรรมที่แตกต่างกันไป เช่น

จังหวัดนครศรีธรรมราช นครศรีธรรมราชเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย และหากเราพิจารณาถึงความสำคัญของจังหวัดนครศรีธรรมราชแล้ว จะพบว่าจังหวัดที่มีประวัติศาสตร์ที่เก่าแก่และยาวนาน เพราะนครศรีธรรมราชเกิดก่อนสยามประเทศเสียอีก โดยนครศรีธรรมราชมีผู้ครองนครในฐานะพระเจ้าแผ่นดิน

จังหวัดพิษณุโลก ก็เป็นเขตวัฒนธรรมได้เขตหนึ่งทีเดียว เพราะพิษณุโลกมีประวัติศาสตร์อันยิ่งใหญ่ และเป็นเมืองที่พระนเรศวรประทับอยู่นานนับ 20 กว่าปี

จังหวัดลำปาง ซึ่งมีความเก่าแก่กว่าประเทศไทย มีอายุราว 1,200 ปี เก่าแก่กว่าสยามประเทศเสียอีก



จังหวัดราชบุรี เช่นเดียวกันหากเราพิจารณาให้ดีก็จะพบว่า ราชบุรีก็ไม่ใช่แค่จังหวัดหนึ่ง แต่ราชบุรีเป็นตัวแทนของอารยธรรมทวารวดี เป็นต้น

หรือแม้แต่เราจะขบยบองค์ความรู้ในอดีตของประเทศไทย เช่น เส้นทางการค้าขาย เส้นทางธรรมชาติ เส้นทางชาติพันธุ์ในแถบโบราณกาล เหล่านี้สามารถนำกลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพื่อที่ทำให้เรามีการพัฒนาพื้นที่หรือพัฒนาท้องถิ่นให้มีความต่างอย่างมีนัยยะ

การพิจารณาในประเด็นในแง่มุมที่แตกต่างและหลากหลาย จะทำให้เราเห็นโอกาสและจุดต่างในการพัฒนา หรือเรียกได้ว่าเป็นการเพิ่มความร่ำรวยทางวัฒนธรรม ทางความคิด ทางการท่องเที่ยวให้แก่ประเทศของเราได้

ประเทศไทยขาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้

หากเราได้คิดและพิจารณาเช่นนี้แล้ว ก็จะทำให้เราเห็นความสำคัญอันยิ่งใหญ่ประการหนึ่ง คือ **“เราขาดท้องถิ่นไม่ได้”** เพราะหากเราขาดท้องถิ่นเราก็จะไม่มีประชาธิปไตยในแบบที่ประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง เราจะไม่มีสนามฝึกให้กับความเป็นประชาธิปไตย หากขาดท้องถิ่นประชาสังคมจะพัฒนาได้ไม่พอและพัฒนาได้ไม่ดี เพราะประชาสังคมไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์ ประชาสังคมไม่ใช่อะไรที่มีฐานะขึ้นมาได้เพราะมีรัฐให้การรับรองเท่านั้น แต่ประชาสังคมอย่างที่นำเสนอให้เห็นนี้หากท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการต้องทำได้ดีกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดว่าเรื่องอะไรที่สังคมทำได้ เราต้องไม่เข้าไปยุ่งกับสังคม ให้สังคมเขาทำได้ด้วยตนเอง

หากมีการพัฒนาตามทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา การพัฒนา ก็คงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่แตกต่างกัน ราชการ



ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ทำให้ประเทศไทยเป็นเอกภาพ ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือมีหน้าที่ทำให้ประเทศไทยมีความแตกต่างแต่ไม่ขัดกับเอกภาพ

การพัฒนาท้องถิ่นต้องมีเจ้าภาพ

การพัฒนาที่ผ่านมาจากกล่าวได้ว่าอยู่ในสภาพ **“ไม่มีคนทำ ไม่มีเจ้าภาพ”** ครั้นจะอาศัยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพก็อาจจะไม่ได้ เพราะท่านเองอาจจะมิได้เป็นคนในท้องถิ่นนั้นๆ หรือถึงแม้จะเป็นคนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่อาจมิได้ประจำอยู่ในท้องถิ่นนั้นเป็นเวลานานเนื่องจากการโยกย้าย ด้วยเหตุประการนี้จึงทำให้จังหวัดกลายเป็นเพียงทางผ่านสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

การที่กล่าวเช่นนี้เพื่อที่จะสื่อให้เห็นว่า หากเราจะคาดหวังหรือวาดฝันให้คนจากต่างถิ่นมีความรู้ ความเข้าใจ มีความห่วงใยในวัฒนธรรมของท้องถิ่นเราก็อาจหวังเช่นนั้นได้แต่ไม่มีทางเป็นไปได้อย่างสุดซึ้ง แต่ก็เชื่อว่าเราจะหวังไม่ได้เลยเพราะบางคนที่มาจากต่างถิ่นก็ดีเหลือเกิน บางคนก็ศึกษาเรียนรู้เรื่องของท้องถิ่นมากเสียยิ่งกว่าคนในท้องถิ่นเสียอีก เช่น ท่านอาจารย์ประเสริฐ ญ นคร ท่านไม่ได้เกิดที่เชียงใหม่ ไม่ได้เป็นคนภาคเหนือ แต่ท่านมีความสามารถในการอ่านอักขระล้านนาได้เป็นต้น

ดังนั้น ไม่ว่าจะป็นราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนท้องถิ่นก็ดี ทั้งสามส่วนนี้ต้องไปด้วยกัน และเช่นเดียวกันหากรัฐบาลใดก็ตามที่พิจารณาให้ความดีความชอบเป็นพิเศษกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรได้รับความดีความชอบด้วย ซึ่งแนวคิดเช่นนี้ต่างจากผู้ว่าซีไอ ดังนั้น เราควรต้องเลือกว่าหากเราชอบการบริหารราชการแบบรวมศูนย์เราก็ควรมีผู้ว่าซีไอ แต่หากเราชอบการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจเราก็ควรมีผู้ว่าแห่งการกระจายอำนาจ



แต่คำตอบสุดท้ายเห็นจะอยู่ที่รัฐบาลกลาง ถ้ารัฐบาลกลางปกครองเอาไว้เช่นไร ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นก็จะเห็นธงเช่นนั้นด้วย



สังคมประชาธิปไตยในยุคนี้

อาจทำให้คนในสังคมถูกชักจูงโดยง่าย

ด้วยผู้นำที่ไม่มีจริยธรรมและคุณธรรม

ซึ่งประชาชนอาจจะถูกหลอกล่อไปในทางที่ผิดได้ง่าย

ดังนั้น

จึงควรเป็นอย่างยิ่งที่ได้จะผู้นำที่ดี

และมีความสามารถที่มาจากการเลือกตั้ง



ข้อเสนอเชิงปฏิบัติให้ท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง

หากจะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นนี้ ก็มีหลักที่สำคัญ 7 ประการ คือ

1. ควรมีการประชุมหารือ ขอความเห็นและหารือไต่รตรงกันในกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพู่ใจ

การประชุมในลักษณะนี้จะต้องทำในชุมชนหรือสังคมที่คนใกล้ชิดกัน มีความรู้จักหรือคุ้นเคยกันพอสมควร เพื่อให้ทุกฝ่ายทุกกลุ่มที่ประชุมร่วมกันมีสำนึกในการเอาใจเขามาใส่ใจเรา มองเห็นปัญหาและทางออกจากจุดยืนของผู้ที่อยู่ร่วมกันในกลุ่ม โดยไม่ยึดติดกับจุดยืนของตน และต้องเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์เฉพาะกลุ่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้จูงใจให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการหารือและไต่รตรงในเรื่องของท้องถิ่นร่วมกัน เช่น การกำหนดทิศทางของการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงสร้างบรรยากาศให้มีความสามัคคีในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกัน รวมทั้งระดมขอความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประชาชน ระดมอาสาสมัครมาร่วมประชุมและร่วมไต่รตรงในเรื่องต่างๆ ร่วมกันเสมอ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนวิถีคิดจากการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะมาเป็นผู้ระดมประชาชนให้เข้าร่วมเป็นกำลังสำคัญในการบริหารกิจการ แก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่น เสมือนว่าทุกเรื่องท้องถิ่นเป็นเรื่องของประชาชน

2. งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีงบประมาณพิเศษเพื่อไว้ใช้ในการทำให้ประชาชนเกิดการรวมเป็นกันเป็นกลุ่มหรือสมาคมต่างๆ เพื่อร่วมคิดร่วมแก้ปัญหาของกลุ่ม หรือจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ร่วมกัน รวมถึงขบวนการศึกษาทั้งในท้องถิ่นและนอกท้องถิ่นในด้านประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นต้น



3. ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดเล็กเพื่อให้คนในพื้นที่ได้รู้จักมักคุ้น มีความง่าย รวดเร็ว และสะดวกในการบริหารกิจการของท้องถิ่น มีการปกครองตนเอง มีงบประมาณเป็นของตนเอง รวมถึงมีการเลือกตั้งผู้แทนหรือผู้นำได้เองด้วย

ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมนั้นเราสามารถนำมาเชื่อมโยงกับการปกครองตนเองของกรีกโบราณได้ว่า เพราะเหตุใดเอเธนส์ถึงมีการปกครองตนเองได้ ก็เห็นจะเป็นเพราะว่าเอเธนส์เป็นชุมชนขนาดเล็ก เล็กขนาดที่เรียกว่าได้รู้จักหน้ารู้จักตากันหมด และรู้ว่าอะไรคือประโยชน์ส่วนรวม เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดเล็กกะทัดรัดอันจะทำให้เกิดการปกครองของประชาชนด้วยตนเองได้ง่ายขึ้น สะดวกขึ้น และมีความเป็นไปได้อย่างขึ้น

4. อาสาสมัคร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดอาสาสมัครในท้องถิ่นเพื่อมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อเกิดเป็น **“พลังของชุมชน”** โดยประชาชนในท้องถิ่นควรมีจิตสำนึกในการทำงานเพื่อชุมชนของตนให้มากขึ้น เช่น อาสาสมัครในการดูแลสวนหย่อมในชุมชน ความสะอาดบาหวีตี ดูแลเด็กและคนชรา หรือ ดูแลห้องสมุดชุมชน โดยจะต้องปลูกฝังจิตสำนึกด้านอาสาสมัครไว้ในระบบการศึกษา **“พลังของชุมชน”** ในที่นี้หมายความว่า การสนับสนุนทั้งทางด้านกำลังและงบประมาณ เช่น เงินบริจาค เป็นต้น

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด



6. ลดงบประมาณด้านบุคลากรท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรใช้งบประมาณมากในเรื่องค่าตอบแทนบุคลากร แต่ควรใช้งบประมาณส่วนใหญ่ที่ตนมีเพื่อการพัฒนาเป็นหลัก เพราะเมื่อประชาชนมีจิตอาสาเข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขยายจำนวนบุคลากรเพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน แต่ควรใช้ระบบอาสาสมัครเข้ามาเสริมการทำงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ประชาชนจักเกิดความรักและภาคภูมิใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและดำเนินงานด้วย

7. ปรับเปลี่ยนทัศนคติเดิมที่มีต่อประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมองว่าประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เช่นเดียวกับชนชั้นกลางหรือชั้นสูง มีเซ่นคนยากจนหรือคนด้อยโอกาส และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น ปลูกฝังให้ประชาชนเกิดความรู้สึภาคภูมิใจที่มีส่วนร่วมในการเห็นปัญหา และแก้ไขปัญหาในชุมชนด้วยตนเอง



สิ่งที่สำคัญที่สุดคือประชาชนทั่วไป
 “จิตสำนึกสาธารณะและความรับผิดชอบต่อสังคม” น้อยมาก
 อาจดูได้จากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาว่า
 การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อจะดำเนินกิจกรรม
 ใดๆ ใดอย่างหนึ่งเพื่อส่วนรวมมีจำนวนน้อย



รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในช่วงร้อยกว่าปีที่ผ่านมามีการบริหารราชการและการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินงานตรงกันข้ามกับผลงาน “แปรถิ่น เปลี่ยนฐานะ: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” นั่นก็คือ การสร้างพลเมืองให้มีความเข้มแข็ง มีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าของชุมชน และมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและงานของชุมชน

ประชาธิปไตยกับระบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็ง

การบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมามีความพยายามที่จะบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ซึ่งการบริหารในลักษณะดังกล่าวทำให้ภาพลักษณ์การบริหารงานท้องถิ่นเป็นไปในแบบที่เลื่อนลอยและไม่มีอิสระเท่าที่ควร ยกตัวอย่างในเรื่องของการสร้างอาคารสำนักงาน เช่น ศาลากลางจังหวัด สำนักงานของราชการส่วนภูมิภาคต่างๆ หรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่แทบจะมีรูปแบบและโครงสร้างอาคารทางสถาปัตยกรรมที่เหมือนหรือคล้ายคลึง ดังนั้นไม่ว่าเราจะไปที่จังหวัดใดหรือภาคใดเราก็จะสังเกตเห็นลักษณะเช่นนี้ ทำให้แต่ท้องถิ่นไม่มีความเป็นเอกลักษณ์ของตนตามสังคมและวัฒนธรรม อันอาจสะท้อนแนวคิดอย่างหนึ่งได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ไม่มีอิสระในการตัดสินใจ แม้แต่เรื่องเล็กๆ เช่น การออกแบบสำนักงาน เหตุเพราะราชการส่วนกลางได้เข้าไปกำหนด กำกับ และดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป



เหตุผลประการสำคัญหนึ่งที่ราชการส่วนกลางได้เข้าไปกำหนด กำกับ และดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากความไม่ไว้วางใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเองก็ไม่มีทรัพยากรที่จำเป็นและเพียงพอที่จะสร้างให้ตนเองสามารถดำเนินการได้โดยมิต้องพึ่งพิงหรืออาศัยจากราชการส่วนกลางหรือรัฐบาล



จากปัญหาก็กล่าวมาข้างต้น

ทำให้เราพบว่าประชาชนกำลังเข้าสู่ภาวะ:

“พึ่งพาตนเองน้อยลง”

นั่นหมายความว่าประชาชนมักจะแก้ไข

หรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนหรือชุมชนน้อยลง

หรืออาจเข้าสู่ภาวะ:

“ไม่พึ่งพาตนเองเลย”



การขาดจิตสำนึกสาธารณะของคนในท้องถิ่น

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือประชาชนทั่วไป “จิตสำนึกสาธารณะและความรับผิดชอบต่อสังคม” น้อยมาก อาจดูได้จากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาว่า การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อจะดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อส่วนรวมมีจำนวนน้อย สภาพการณ์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขาดแคลนของภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เมืองเช่นกรุงเทพมหานคร ประชาชนมักกล่าวอ้างว่าไม่มีกลไกใดเลยแม้แต่หน่วยที่จะมาช่วยดูแลชุมชน ซึ่งการขาดแคลนจิตสำนึกสาธารณะนั้นอาจพบเห็นได้ทั่วไป

แต่ในขณะนี่สิ่งที่น่ากังวลคือ แม้กระทั่งเรื่องปัญหาของตน ตนยังแก้ปัญหาเพียงแค่นี้ให้พ้นจากความรับผิดชอบของตนเท่านั้น โดยมีสันทนาเมื่อตนแก้ปัญหาในทำนองนี้แล้วปัญหาจะไม่จบสิ้นและไม่ได้สนใจว่าใครจะต้องเป็นผู้ดำเนินการต่อและอย่างไร เช่น การที่ประชาชนกวาดขยะในบ้านเรือนของตนลงสู่ถนนสาธารณะจากนั้นก็แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจัดการกับขยะเหล่านั้นเอง ซึ่งในอดีตปัญหาในลักษณะนี้ประชาชนจะเป็นผู้จัดการกับปัญหาด้วยตนเอง ปรากฏการณ์เช่นนี้เริ่มเกิดและขยายตัวขึ้นมา ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ อาทิ มีการขยายตัวของสังคมชุมชนท้องถิ่นสู่สังคมแห่งความเป็นเมือง หรือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะรูปแบบต่างๆ ให้กับประชาชนและดูแลประโยชน์หรือทุกข์สุขของประชาชนมากขึ้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังประสบกับภาวะที่ประชาชน “พึ่งพาตนเองน้อยลง” และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินบทบาทเช่นนี้ต่อไป ในอนาคตต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบกับสภาวะที่ประชาชนมีพัฒนาการที่ถดถอยจนเข้าสู่ภาวะที่เรียกว่า “ไม่พึ่งพาตนเองเลย” โดยรอรับความช่วยเหลือหรือบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เราพบว่าประชาชนกำลังเข้าสู่ภาวะ “พึ่งพาตนเองน้อยลง” นั้นหมายความว่าประชาชนมักจะแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนหรือชุมชนน้อยลง หรืออาจเข้าสู่ภาวะ “ไม่พึ่งพาตนเองเลย” ก็คือประชาชน



ละเลยกับปัญหาของตนและชุมชนไปในที่สุด ภาวะเช่นนี้ทำให้ประชาชนมีความอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น การที่จะหวังให้ประชาชนมีจิตสำนึกมาช่วยเหลือกิจการหรืองานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูจะเป็นเรื่องที่ยากหรืออาจทำไม่ได้เลยในที่สุด เมื่อเราเห็นและมองภาพปัญหาออกแล้ว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาวิธีการและแนวทางในการเสริมสร้างความเป็น **“พลเมือง”** ให้กับประชาชน โดยต้องแก้ไขกับระบบการปกครองและการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ทั้งราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเสริมสร้างและหาแนวทางหรือกลไกในการผลักดันให้ประชาชนมีจิตสำนึกร่วมกันในการปกครองท้องถิ่น แต่สิ่งสำคัญก็คือ เราควรจะเริ่มต้นอย่างไร มีกลไกใดในการผลักดัน และใครบ้างจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพราะนอกจากสภาวะที่ประชาชน **“พึ่งพาตนเองน้อยลง”** หรือ **“ไม่พึ่งพาตนเองเลย”** นั้น ประชาชนยังขาด **“จิตอาสา”** โดยหวังแต่เอาผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนในการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่วนรวมเท่านั้น ซึ่งต่างจากประชาชนในประเทศที่การปกครองท้องถิ่นมีความเจริญแล้ว ประชาชนที่กล่าวนี้มักจะอาสาทำงานหรือกิจกรรมเพื่อส่วนรวม เช่น การกวาดถนน การดูแลสวนสาธารณะชุมชน เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องคิดนอกกรอบมิใช่คิดเพียงแต่ว่ามีงบประมาณเท่าใด ก็ทำงานได้เท่านั้น แต่ควรคิดถึงระบบของอาสาสมัครที่จะเข้ามาช่วยการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องง่ายๆ ใกล้ตัว และเป็นเรื่องในชุมชนของเขาเอง ซึ่งคนไทยเองก็มีค่านิยมเช่นนั้นน้อยมาก แต่หากมองให้ลึกซึ้งจะเห็นได้ว่า ประชากรในชนบทหรือแม้แต่ในเมืองหลวงก็ตัวยังมีความยากจนอยู่มาก ดังนั้นสิ่งแรกที่เขาเหล่านั้นจะนึกถึงก่อนก็คือเรื่องของปากท้อง ต้องกินอิ่มนอนหลับดีก่อนถึงจะมีเวลามาช่วยเหลือกิจการหรืองานของชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเหตุผลนี้อาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลง



กลไกหนึ่งที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันให้ประชาชนมีสำนึกความเป็นพลเมืองมากขึ้นนั้น ก็คือการปลูกฝังค่านิยมที่ดี ซึ่งเป็นค่านิยมในการมี “จิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคม” ให้มากขึ้น โดยต้องเริ่มปลูกฝังตั้งแต่ยังเป็นเด็ก และปลูกฝังค่านิยมเช่นนี้ในโรงเรียนโดยเชื่อมโยงกับระบบการศึกษา พร้อมทั้งยกย่องเชิดชูค่านิยมนี้ให้เป็นค่านิยมที่คงอยู่เคียงคู่กับสังคมไทย ในอนาคตเราอาจจะได้เห็นความเปลี่ยนแปลงของคนไทยจาก “ประชาชน” สู่ความเป็น “พลเมือง” ที่เราคาดหวัง



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการผู้นำที่เก่งกล้า
มีความสามารถเพื่อสามารถนำพาให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พัฒนาไปในทิศทางหรือ
นโยบายที่ผู้นำได้ตั้งหวังไว้



ศาสตราจารย์ ดร.ติเรก ปัทมสิริวัฒน์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นที่น่าเสนอนี้ หากได้มีการวิเคราะห์ให้เป็นรูปธรรมก็จะสามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง และแม้ว่าในความเป็นจริงจะทำได้ยากก็ตาม แต่ทุกคนก็ยังหวังว่าการปกครองท้องถิ่นของเราจะเปลี่ยนแปลงได้ เพราะปัจจุบันหลายเรื่องหลายประเด็นก็เริ่มจะมีการเปลี่ยนแปลงให้เห็นบ้างแล้ว

ท้องถิ่นต้องการแรงหนุนและผู้นำที่คิดต่าง

หากจะมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบริหารและพัฒนาด้วยองค์กรเองก็ทำไม่ เพราะในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมได้ได้อย่างที่ตนต้องการทั้งหมด หรือเรียกได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในการกำกับดูแลและควบคุมจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้ในทางทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการผู้นำที่เก่งกล้า มีความสามารถเพื่อนำพาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาไปในทิศทางหรือนโยบายที่ผู้นำได้ตั้งหวังไว้ แต่วิถีการเมืองไทยก็เป็นการเมืองที่มีรูปแบบเฉพาะตัวและแตกต่างกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารงาน อีกทั้งกฎและระเบียบที่ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงจากยุคกรีกโบราณที่ปราศจากส่วนควบคุม ซึ่งข้อจำกัดเช่นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างอัคริณหรือผู้นำได้ยาก และยังคาดหวังว่าหากจะให้ทฤษฎีที่เสนอนี้นำไปสู่การปฏิบัติและเกิดเป็นรูปธรรมได้ก็คือ ขณะนี้เรามีโชคดีที่มีผู้คิดและนำเสนอทฤษฎี



การปกครองท้องถิ่น และเมื่อเรามีทฤษฎีแล้วเราต้องมีหน่วยงาน องค์กร และภาคส่วนต่างๆ ที่มาร่วมมือกัน เช่น สถาบันอย่างสถาบันพระปกเกล้า องค์กรใดหรือกลุ่มใดที่มีพลังในการผลักดัน และขับเคลื่อนทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ผสานกับผู้นำท้องถิ่นที่มีความคิดนอกกรอบและระเบียบที่แวดล้อมอยู่ เพื่อพลิกผันตนเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กลายเป็น **“การปกครองตนเอง”**



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น

มีมหาวิทยาลัย

ที่อยู่ในสังกัดของเทศบาลจำนวนหลายแห่ง

อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง

คิดใหญ่ทำใหญ่

โดยมีการลงทุนทำสนามบิน

หรือบ้างก็ทำรถไฟรางคู่

โดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลกลาง

มาลงทุนให้



ความก้าวหน้าของท้องถิ่นในแดนปลาติบ

หากเราพิจารณาจากสถิติและตัวเลขการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีงบประมาณมาก ส่วนหนึ่งอาจสังเกตได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสังกัดของเทศบาลจำนวนมากหลายแห่ง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งคิดใหญ่ทำใหญ่ โดยมีการลงทุนทำสนามบิน หรือบ้างก็ทำรถไฟรางคู่ โดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลกลางมาลงทุนให้

ในส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาจากความสามารถในการเก็บภาษีนั้นมีมากถึงร้อยละ 45 ของรายได้รวม และเมื่อบวกกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณมากถึงร้อยละ 55 ของงบประมาณทั้งประเทศ และรัฐบาลกลางมีงบประมาณเพียงร้อยละ 45 ของงบประมาณทั้งประเทศ ซึ่งตรงข้ามกับระบบงบประมาณของประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง

ในด้านการกู้ยืมเงิน ของงบประมาณทั้งประเทศท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นเองได้ บ้างก็มีการดำเนินการในรูปของสหกรณ์หรือองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่สามารถดำเนินการกู้ยืมเงินได้เนื่องจากติดขัดเรื่องของกฎระเบียบ ทั้งยังไม่มีระเบียบปฏิบัติใดๆ ที่แน่ชัดจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าดำเนินการ เหตุเพราะถูกครอบงำด้วยกฎระเบียบและความคิดที่แน่นอน





จากการลงพื้นที่พบว่าประชาชนซึ่งเป็นชาวบ้านธรรมดา
ค่อนข้างจะมีแนวคิดที่ดี
โดยที่เขาเหล่านั้นพยายามที่จะไปถึง
ชาวบ้านด้วยตนเองขึ้นมาให้เป็นแกนนำหมู่บ้าน



รองศาสตราจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ทฤษฎี “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” เป็นทฤษฎีที่น่าสนใจมากกว่าสิ่งอื่นใดที่ผ่านมา เพราะการปกครองท้องถิ่นไทยไม่เคยมีทฤษฎี หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแบบไม่มีการใช้ทฤษฎีเท่าที่ควร

เปลี่ยน “การกำกับดูแล” ให้เป็น “การดูแล”

หากพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่าสิ่งที่เราคุ้นเคยอยู่กับภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการแทนราชการส่วนภูมิภาคที่เท่านั้น อีกทั้งราชการส่วนภูมิภาคก็ยังทำหน้าที่ในการ “กำกับ” การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มาก ความหมายของคำว่ามาก คือ มากเกินกว่าความจำเป็น เพราะแท้จริงแล้วราชการส่วนภูมิภาคควรจะทำหน้าที่เพียง “ดูแล” การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การกระทำเช่นนี้มิใช่สิ่งที่ราชการส่วนภูมิภาคควรกระทำ เพราะหากรัฐบาลกลางมีความปรารถนาที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นแล้วนั้น ระบบการ “กำกับ” จากราชการส่วนภูมิภาคเช่นนี้มิได้เป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนเพียงแขนขาของส่วนราชการเท่านั้น อีกทั้งระบบการกำกับองค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นเช่นนี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้บริหารงานอย่างที้องค์กรอยากจะเป็น และอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดไม่เป็นหรือคิดไม่ได้ว่าตนเองอยากเป็นอย่างไร เหล่านี้ล้วนเป็นอันตรายต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น สิ่งที่สำคัญและมีความจำเป็นคือ ทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น และทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคดำรงอยู่แบบขาดราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้

การเสริมพลังสู่ภาคประชาชน

จากประสบการณ์ในระยะหลังที่ผ่านมา สถาบันพระปกเกล้าได้รับงานจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยเป็นงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ซึ่งตนเองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานโดยเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงานในเขตจังหวัดชัยนาทและสิงห์บุรี งานนี้ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่สำคัญของทางราชการที่มุ่งจะส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม

จากการลงพื้นที่พบว่าประชาชนซึ่งเป็นชาวบ้านธรรมดาค่อนข้างจะมีแนวคิดที่ดี โดยที่เขาเหล่านั้นพยายามที่จะไปดึงชาวบ้านด้วยตนเองขึ้นมาให้เป็นแกนนำหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังมีการฝึกอบรมชาวบ้านอย่างจริงจัง เพื่อมุ่งให้ประชาชนสามารถคิดเอง ทำเอง โดยเป็นทั้งผู้นำ ปฏิบัติและแก้ไขปัญหาของตนด้วยตนเอง จากนั้น ก็มีการกระตุ้นการดำเนินงานโดยมีเม็ดเงินสนับสนุนจำนวนหนึ่งให้กับประชาชน เม็ดเงินสนับสนุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการฝึกอบรมให้ความรู้กับประชาชนในระดับหมู่บ้าน จากนั้นประชาชนก็จะเลือกผู้แทนเข้าร่วมฝึกอบรมต่อในระดับจังหวัด โครงการนี้มีข้อดีที่ว่าไม่จำกัดวิธีการในการมีส่วนร่วมว่าจะต้องเป็นอย่างไร จึงทำให้วิธีการในการมีส่วนร่วมของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน

สำหรับการดำเนินโครงการนี้ ณ จังหวัดชัยนาทค่อนข้างจะประสบความสำเร็จ โดยโครงการสามารถดึงประชาชนคนธรรมดาเข้ามามีส่วนร่วมและคนเหล่านี้สามารถ



พัฒนาตนเองกลายเป็นผู้นำในระดับหมู่บ้าน ดังนั้น หากมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเช่นนี้อย่างต่อเนื่องก็เชื่อได้ว่าประชาชนน่าจะสามารถทำอะไรได้ด้วยตนเองมากขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น และเกิดพัฒนาการทางการเมือง คือเห็นความเป็นอยู่ของชุมชนเสมือนกับเป็นครอบครัวของตนเอง การที่ได้เห็นภาพวิถีของการดำเนินโครงการนี้แล้ว ทำให้หวนกลับไปนึกถึงการปกครองตนเองในยุคกรีกโบราณ ที่ว่าประชาชนในหมู่บ้านมีความรู้จึกมักคุ่นกัน มีความร่วมมือร่วมมือ และร่วมคิดว่าจะจัดการอะไรและอย่างไรกับชุมชนกับหมู่บ้านของตน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันความเคลื่อนไหวในระดับฐานรากเริ่มมีมากขึ้น แต่ติดเพียงกรอบจากส่วนบนเท่านั้น ถ้าเราสามารถปลดลอคการกำกับจากส่วนบนได้ เราก็อาจจะได้เห็นการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตนเองอย่างที่เราคาดหวังไว้



เราต้องพยายามปลดพันธนาการตรึงนี้ให้ได้

และให้โอกาสประชาชนได้คิดเอง

เพื่อให้เกิดความแตกต่างที่เหมาะสมกับแต่ท้องถิ่น

ซึ่งกลไกสำคัญที่จะทำให้ประชาชน

หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคิดและทำเองได้นั้น

ต้องอาศัยแรงผลักดันในเชิงนโยบาย

ไทยให้รัฐบาลมีความเห็นและยอมรับว่าท้องถิ่น

สามารถมีความแตกต่างกันได้



สร้างท้องถิ่นที่ให้เกิดความต่าง

ที่ผ่านมานโยบายการด้านปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นพลาด เพราะตั้งแต่รัฐบาลออกพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลนั้น ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบและโครงสร้างที่เหมือนกันทั่วทั้งประเทศ

หากเราพิจารณาในเชิงทฤษฎีโดยใช้ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบในการพิจารณาจะพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็มีความแตกต่างเป็นอย่างมาก โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการคิดและเลือกรูปแบบและโครงสร้างการปกครองเองได้ด้วยตนเอง ซึ่งตรงข้ามกับประเทศไทยที่มีรูปแบบและโครงสร้างการปกครองที่เหมือนกันทั้งหมด

จากจุดนี้เอง เราต้องพยายามปลดพันธนาการตรึงนี้ให้ได้ และให้โอกาสประชาชนได้คิดเอง เพื่อให้เกิดความแตกต่างที่เหมาะสมกับแต่ท้องถิ่น ซึ่งกลไกสำคัญที่จะทำให้ประชาชน หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคิดและทำเองได้นั้น ต้องอาศัยแรงผลักดันในเชิงนโยบายโดยให้รัฐบาลมีความเห็นและยอมรับว่าท้องถิ่นสามารถมีความแตกต่างกันได้ โดยขึ้นอยู่กับความเห็นของประชาชนและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

หากพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่านโยบายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ต้องมีความแตกต่าง ไม่ควรเหมือนกันทั่วประเทศ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลก็กำลังปรับและยอมรับกับพหุนิยมทางวัฒนธรรม คือ ยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งในมุมมองนี้นับเป็นการสนับสนุนทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นด้วย คือ แต่ละพื้นที่มีความแตกต่างและมีความชัดเจน เพราะพหุนิยมทางวัฒนธรรมสามารถบอกได้ชัด คือ ประชาชนสามารถจะประกอบพิธีทางศาสนา ทางวัฒนธรรมได้อย่างอิสระโดยมีเงื่อนไขเพียงว่าเขาเหล่านั้นต้องยอมรับกติกาการอยู่ร่วมกันในสังคม คือการยอมรับความเป็นประชาธิปไตย



ดังนั้น หากต้องการให้เกิดท้องถิ่นที่พึงปรารถนา คือ ท้องถิ่นที่มีการปกครองตนเองโดยประชาชน จะต้องปรับแก้นโยบายในระดับรัฐบาล รวมถึงการปรับทัศนคติในระดับล่างอย่างคู่ขนานกันไป อีกทั้งลดบทบาทการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงด้วย



ทำอย่างไรที่จะให้ชุมชนหรือท้องถิ่น
 สามารถจัดการในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม
 การปกครอง ทฤษฎากรรมชาติ
 สิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน
 ด้วยตัวของเขาเอง



คุณสิน สืบสวน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

ภารกิจที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. รับผิดชอบ และดำเนินการอยู่นี้ เป็นการทำงานอยู่ในแวดวงที่เรียกว่า “ทำงานกับชุมชน” มีเจ้าหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการทำงานกับชาวบ้านที่อยู่ทั้งเขต ชุมชนเมืองและชุมชนชนบท

ในระยะสองปีที่ผ่านมาเราได้เห็นพัฒนาการในทางที่ดีเกิดขึ้น แต่สิ่งที่เห็นในทางตรงข้ามกับพัฒนาการคือ ความอึดอัดของชาวบ้าน ซึ่งความอึดอัดนี้สามารถพบเห็นได้ทั้งชาวบ้านในเขตชุมชนเมืองและชุมชนชนบท และความอึดอัดดังกล่าวก็จะเกิดอย่างชัดเจนในชุมชนชนบทมากกว่าชุมชนเมือง ความอึดอัดของชาวบ้านนี้เกิดจากเขาเหล่านั้นมีความรู้สึกว่าเขาถูกกดทับเรื่อยมา ทั้งจากระบบการปกครอง การพัฒนา รวมถึงวิถีชีวิตที่ถูกกดทับมาจากส่วนกลางเป็นชั้นๆ เรื่อยมา โดยที่เขาเหล่านั้นไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขความอึดอัดทั้งหมดที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงทำให้เกิดความคิดกระแสกลับว่า เหตุใดพวกเขาจึงไม่หวนกลับไปใช้ชีวิตในวิถีเดิม ซึ่งความคิดกระแสกลับนี้ตรงกับทฤษฎีที่ท่านอาจารย์เอนกเสนอไว้ว่าประชาชนควรเป็นผู้ปกครองตนเอง ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

เมื่อสมัยรัฐบาลท่านพลเอกสุรยุทธ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนก็เข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นในเรื่อง “นโยบายสังคมที่เกี่ยวข้องกับชุมชน” โดยมีชาวบ้านที่เป็นแกนหลักมาร่วมระดมความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผลสรุปที่ได้จากการระดมความคิดเห็นของประชาชน คือ ประชาชนมีความคิดเห็นว่าเรื่องที่มีความสำคัญกับตนมากที่สุดคือ **ทำอะไรที่จะให้ชุมชนหรือท้องถิ่นสามารถจัดการในเรื่อง**



เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมการปกครอง ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน ด้วยตัวของเขาเอง อีกทั้งประชาชนเชื่อว่า หากประชาชนสามารถบริหารจัดการชุมชนได้ด้วยตนเองแล้วนั้น เขาก็ย่อมมีความสามารถที่จะบริหารจัดการชุมชนได้ดีไม่ด้อยไปกว่าที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการให้

อีกทั้ง ประชาชนมองว่าการปกครองและการพัฒนาเป็นเรื่องของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งเรื่องของการปกครองและการพัฒนานั้นถือเป็นเรื่องเดียวกัน เชื่อมโยงกัน และไม่สามารถแยกออกจากกันได้ แต่ปัจจุบันการปกครองและการพัฒนาถูกทำให้แยกส่วนออกจากกัน คือ หน่วยงานที่ดูแลด้านการปกครองก็ทำหน้าที่เฉพาะด้านการปกครอง ส่วนหน่วยงานที่ดูแลด้านการพัฒนา ก็ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาเท่านั้น แต่แท้จริงแล้วการปกครองและการพัฒนาเป็นวิถีชีวิตเดียวกัน ดังนั้นไม่ว่าหน่วยงานใดจะมาทำหน้าที่ดูแลก็จำเป็นต้องทำทั้งสองส่วนพร้อมกัน โดยไม่ทำงานแยกส่วนเฉพาะด้านหนึ่งด้านใดเท่านั้น

สร้างฐานรากที่แข็งแกร่ง

ก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2549 พบว่ายังมีกระแสการแย่งชิงมวลชนอยู่จำนวนมาก แต่กระบวนการพัฒนาที่ พอช. ทำร่วมกับชุมชนได้ค้นพบว่า มีคนจำนวนหนึ่งมีความคิดเห็นตรงกันว่า ไม่ว่าจะการเมืองในระดับบนจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้นก็มิได้มีนัยสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเลย เพราะไม่ว่าใครจะมาเป็นรัฐบาลหรือรัฐบาลไหนจะหมดอำนาจไป ประชาชนก็ยังมีความเป็นอยู่เหมือนเดิม

เมื่อเราพบวิธีคิดของประชาชนเช่นนี้แล้ว สิ่งที่ต้องคิดต่อคือ ทำอย่างไรถึงจะใช้โอกาสนี้ทำให้เห็นว่าเราจะสร้างชุมชนท้องถิ่นให้เป็นฐานของการดูแลตนเอง และเป็นฐานของการพัฒนา หรือเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่สร้างขึ้นมาจากฐานล่างที่แข็งแกร่ง โดยอาจจะไม่ต้องสนใจข้างบน

ไม่สนใจในที่นี้คือ ไม่สนใจต่อการเมืองระบบตัวแทนที่มีอยู่ และเห็นว่า การ



ปกครองท้องถิ่นที่ดีเป็นการช่วยให้ประเทศชาติเจริญได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ถ้าท้องถิ่นทุกท้องถิ่นดีแล้วก็จะส่งผลให้องค์รวมซึ่งก็คือประชาธิปไตยในระดับชาติดีด้วย

ซึ่งระบบคิดของชาวบ้านนี้ ตรงกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นที่ว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงคือประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ และประชาชนก็ได้ปฏิเสธความเป็นรัฐหรือความเป็นชาติ แต่สิ่งที่เขาต้องการคือสามารถดูแลตัวเองได้ ซึ่งระบบปัจจุบันไม่เอื้อให้ประชาชนสามารถดูแลตัวเอง และสามารถตัดสินใจต่อการจัดการชีวิตตนเองบนพื้นฐานแห่งวิถีชีวิตจริง

ลดความเป็นรัฐและสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชน

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดความเป็นรัฐลง เพราะสมัยก่อนประชาชนก็ถูกระงับจากราชการส่วนกลาง แต่ปัจจุบันกลับถูกระงับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน ที่กล่าวมานี้มิใช่ว่าไม่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ดีเสียเลย ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่สร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชน โดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน ความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้พบข้อสรุปว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งการมีส่วนร่วมจากชุมชน รวมถึงกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสวัสดิการ กลุ่มอาชีพ กลุ่มลุ่มน้ำ กลุ่มทรัพยากรแระ ฯลฯ เพื่อให้เกิดการทำงานและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้วก็สามารถที่จะทำให้ชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาได้อย่างแท้จริง

เศรษฐกิจพอเพียงเคียงคู่วิถีชุมชน



หากมองในแง่ของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดแบบเศรษฐกิจพอเพียง คือ เป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่น โดยประชาชนมองว่าเป้าหมายของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ คือ เศรษฐกิจพอเพียงเท่านั้น เพราะหากยังใช้การพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาลกลางที่ใช้เงินเป็นตัวตั้ง ใช้เศรษฐกิจเป็นตัวตั้งนั้น ประชาชนมีความเห็นว่าเขาต้องกลายเป็นเหยื่อตลอดไปและไม่สามารถพัฒนาได้ แต่หากพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่สังคมมีคุณธรรมและการเมืองมีความสมานฉันท์แล้ว การพัฒนาประชาธิปไตยในฐานรากย่อมเป็นไปได้สูง ส่งผลให้วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนแบบเศรษฐกิจพอเพียงเกิดความยั่งยืน

การเมืองสมานฉันท์

ทางด้านการเมืองสมานฉันท์นั้น จากประสบการณ์และข้อเท็จจริง ขณะนี้มีหลาย อบต.ที่กำลังประสบวิกฤติ วิกฤติที่ว่านี้ คือ “การเมืองระบบตัวแทน” ซึ่งเป็นการเมืองที่สร้างความแตกแยกในชุมชนท้องถิ่นมาก เพราะการเมืองระบบตัวแทนแบ่งแยกคนให้เกิด “เป็นก๊กเป็นเหล่า” ในหลายๆ พื้นที่ เมื่อเกิดการแบ่งก๊กแบ่งเหล่า เช่นนี้ชาวบ้านจึงเริ่มปรึกษาหารือกันว่า จะมีวิธีแก้ไขกับความขัดแย้งเหล่านี้ได้อย่างไร และได้ข้อสรุปว่า ต้องมีการเปลี่ยนวิธีคิด คือ เปลี่ยนวิธีคิดจากเดิมว่าจะเลือกใครเป็นตัวแทนหรือเป็นผู้ว่านั้น โดยหันมาปรึกษาหารือร่วมกันว่าปัญหาชุมชนในขณะนี้คืออะไร และควรจะพัฒนาชุมชนไปสู่ทิศทางไหนและอย่างไร เมื่อได้ข้อสรุปข้างต้นแล้วจึงมาขบคิดต่อบุคคลที่จะมาแก้ไขปัญหาของชุมชนและพัฒนาชุมชนไปในทิศทางที่ประชาชนอยากให้เป็นจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร วิธีการเช่นนี้อาจจะดูเป็นรูปแบบเล็กน้อย แต่แท้จริงแล้วผลพลอยได้ของวิธีคิดเช่นนี้เกิดขึ้นตั้งแต่การที่ประชาชนในชุมชนเกิดกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อให้ได้ข้อสรุปและแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนในทิศทางเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น อบต. นาน้อย จ.น่าน แต่เดิมช่วงการเลือกตั้งนายกหรือสมาชิกสภา อบต. ผู้สมัครแต่ละคนก็จะต้อง



ทำหน้าที่แยกกันหาเสียง และนำเสนอนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละคน ดังนั้น กำนันจึงเปลี่ยนวิถีเดิมที่ต่างคนต่างต้องหาเสียงเอง เป็นการจัดเวทีให้ผู้สมัครมารับฟัง ประชาชนว่าเขาอยากได้อะไร และอย่างไร ซึ่งกระบวนการนี้เป็นการฝึกให้ประชาชน เปลี่ยนวิถีคิดและสถานะของตนเองจาก “ผู้รับ” กลายเป็น “ผู้รุก”

ชุมชนนั้น ต้องนับว่าเป็นความโชคดียิ่งที่ได้มาพบกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นที่มีทิศทางเดียวกัน อันจะส่งผลให้ภาคปฏิบัติกับภาคทฤษฎีสามารถ ผสมผสานกันไปได้ และทำให้เกิดน้ำหนักในการที่ขับเคลื่อน แต่สิ่งที่เราคิด และกำลังทำอยู่นี้ก็กลับเป็นการสวนกระแสกับรัฐบาลกลางและหนทางของ ประชาธิปไตยของเราที่ดำเนินอยู่ ดังนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไปคือ จะต้องเชื่อมโยงพลังที่ กระจายอยู่ตามภาคส่วนต่างๆ เช่น สถาบัน พระปกเกล้า สภาองค์กรชุมชน สภาพัฒนาการเมืองที่มีความพยายาม ประสานและเชื่อมโยงกัน ให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ให้มีความแข็งแกร่ง





บางทีเราอาจไม่มีทางลัดไปสู่ระบบประชาธิปไตย
และเราไม่มีเส้นทางลัดที่จะเดินไปสู่ระบบสมัยใหม่ด้วย



รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

การกระจายอำนาจในประเทศไทย...ใครกันที่ต้องการ

การกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ผ่านมากกว่า 10 ปีนั้น ทำให้เราเห็นความจริงว่าไม่ใช่เรื่องง่าย และไม่ได้มีทางเดินที่โรยด้วยกลีบกุหลาบอย่างที่เราคาดหวังไว้

เราตั้งความหวังว่าเราจะมี การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อย่างที่เราทราบกันดีคือ รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนร้อยละ 25 ของรายได้ของรัฐบาล และเพิ่มเป็นร้อยละ 30 และ 35 ตามแผนและเวลาที่กำหนดไว้ โดยตั้งหวังว่าหากดำเนินการตามขั้นตอนที่วางไว้ จะสามารถเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการต่างๆ ได้ แต่เมื่อได้ดำเนินการจริง คำตอบที่ปรากฏชัด คือ ไม่สามารถทำได้อย่างที่ตั้งไว้ เพราะการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ประกอบกับปัญหาของการกระจายอำนาจนั้นเกิดจากหลายภาคส่วนทั้งรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านโครงสร้างรัฐและโครงสร้างของชุมชน รวมถึงปัญหาทางข้อกฎหมายด้วย

เหล่านี้ทำให้หวนคิดถึง คำที่ท่านอาจารย์อเนก เหล่าธรรมทัศน์ เคยกล่าวไว้ว่า **“บางทีเราอาจจะไม่มีทางเลือกไปสู่ระบบประชาธิปไตย และเราไม่มีเส้นทางลัดที่จะเดินไปสู่ระบบสมัยใหม่ด้วย”** การเดินทางไปสู่สมัยใหม่ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนั้นอาจต้องเดินทางที่มีความซับซ้อนมาก ไม่สามารถเดินทางได้ง่ายดายเพียงแค่อัดลิบตาแล้วลืมตาขึ้นมาและพบกับความเป็นสมัยใหม่แล้ว



เพราะฉะนั้น จึงเกิดคำถามขึ้นในใจว่า “การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความประสงค์หรือความต้องการของใครกันแน่?” เป็นความประสงค์ของนักวิชาการใช่หรือไม่ หรือเป็นความประสงค์ของผู้ที่อยากเห็นการปกครองท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าเพื่อนำพาให้ประเทศชาติพัฒนาและมั่นคง หรือเป็นความประสงค์ของรัฐบาลกลาง แต่หากที่กล่าวมานั้นไม่ใช่ แล้วการกระจายอำนาจเป็นความคิดของใครกัน

ขนาดและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี

ควรการจัดระบบความสัมพันธ์

และปรับสภาพระหว่างองค์กรและชุมชน

เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นตามวัฒนธรรมและวิถีของชุมชน

เพื่อทำให้ชุมชนมีความเจริญก้าวหน้า

เพราะหัวใจของการปกครองท้องถิ่น

คือ การปกครองตนเอง



ด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นสิ่งที่มีปัญหาเช่นเดียวกัน แท้จริงแล้วไม่มีความจำเป็นใดเลยที่โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเหมือนกันหมด อีกทั้งมีการกิจและหน้าที่พื้นฐานที่เหมือนทุกประการ หรือเรียกได้ว่าทุกอย่างเหมือนกันหมด หากสังเกตให้ดีเราจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกิจหน้าที่มากมายมหาศาลและรอบด้านเหลือเกิน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว อบต. หรือเทศบาลขนาดเล็กที่ได้รับงบประมาณอันจำกัดจะสามารถดำเนินการตามภารกิจและหน้าที่ที่องค์กรต้องดำเนินการครบถ้วนได้อย่างไร

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะต้องมีโครงสร้างการบริหารงานและขนาดขององค์กรที่เล็กลง โดยมีการกิจหน้าที่เพียง 5 - 6 ประการ และภารกิจที่เหลือก็ควรให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการไป และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแนวโน้มที่จะยุบรวม เปลี่ยนแปลง หรือควรรวมกันไปเรื่อยๆ โดยที่วัตถุประสงค์สำคัญของการควรรวม คือ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจและหน้าที่ และเป็นภารกิจและหน้าที่ที่ไม่ได้มีจำนวนและความหลากหลายอย่างเช่นในปัจจุบันนี้

ภารกิจใดควรให้อิสระ: ภารกิจใดต้องควบคุม

นักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินงานเพื่อลดภาระหน้าที่ของรัฐและส่วนราชการเดิมลง และให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานให้มากขึ้น ในทางตรงข้ามการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น รัฐมีการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ซึ่งข้อมูลนี้ได้รับทราบจากนักวิชาการและนายกเทศมนตรีในญี่ปุ่นหลายคน

องค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีอิสระในขอบเขตอำนาจของตน เพราะหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีแต่หน้าที่ของท้องถิ่นอย่างเดียว แต่องค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแทนรัฐบาลกลางด้วย ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระ แต่หากเป็นภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลหรือส่วนราชการถ่ายโอนให้ หรือว่าร้องขอให้ทำแทน ภารกิจหน้าที่ส่วนนี้เป็นส่วนที่จะต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด เพราะหากภารกิจหน้าที่ที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วจะปล่อยให้ดำเนินการเป็นอิสระไม่ได้ เช่น การทำบัตรประชาชน ถนน หรือการศึกษา เป็นต้น เพราะอย่างไรเสียหน้าที่ใดที่เคยเป็นของรัฐ รัฐควรมีหน้าที่ในการควบคุมอย่างเข้มงวดเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าอย่างน้อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดีไม่น้อยไปกว่ารัฐดำเนินการเอง แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดทำหน้าที่ได้ดีกว่ารัฐมากกว่าถือเป็นการพัฒนาการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นๆ เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่หน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่อไป

ฉะนั้น ในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการดำเนินงานทั้งด้านที่เป็นอิสระ คือ งานชุมชนที่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นจริงๆ ก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วยความเป็นอิสระ แต่ถ้าเป็นหน้าที่ที่รัฐมอบให้ดำเนินการแทน ต้องมีการควบคุมที่อาจจะมีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นเอกภาพ และมีความทันสมัยด้วย การควบคุมที่ว่ามีใช้เพื่อการจับผิดแต่เป็นการควบคุมเพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ

ลดความเป็นรัฐ



ในประเด็นเรื่องของชุมชนนั้นกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่ยิ่งในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย เพราะที่ผ่านมาชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเราแยกตัวออกจากกัน และหากชุมชนเกิดการแยกตัวเป็นอิสระต่อกันยิ่งเป็นความอันตรายของการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นรัฐน้อยลงนั้นต้องอาศัยชุมชนเข้าไปเป็นตัวเจือจาง โดยให้คนในชุมชนเข้าร่วมทำงานและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในฐานะข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือในรูปแบบคณะกรรมการดำเนินงานด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

ปรับสภาพระหว่างองค์กรและชุมชนเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นตามวัฒนธรรมและวิถีของชุมชน เพื่อทำให้ชุมชนมีความเจริญก้าวหน้า เพราะหัวใจของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเอง



ในความเป็นจริงประเทศในยุโรป รวมถึงประเทศอเมริกา
 ก็ทราบดีว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น
 มีปัญหาพอสมควร และการทราบว่าปัญหาอย่างไรนั้น
 จะช่วยทำให้ประชาธิปไตยอยู่รอดได้
 แต่สำหรับประเทศไทยเราไม่มีฐานคิดใดเลย
 แต่กำลังจะมีทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
 ที่จะสร้างฐานให้กับการปกครองในระดับท้องถิ่น
 เพื่อเป็นรากฐานของการสร้าง
 ประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป



รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร

หัวหน้าภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดการผังเมืองอีกมิติของพัฒนา: กรณีศึกษกรีกโบราณ

หากกล่าวถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคกรีกโบราณ เรามักจะคุ้นเคยกับคำว่า “โพลิส” ซึ่งมีหมายความว่า นครที่พลเมืองเป็นผู้ปกครองตนเอง โพลิสเกิดขึ้นในช่วงประมาณ 700 ปีก่อนคริสตกาล ซึ่งในยุคนั้นจะเน้นที่การพัฒนาความเป็นเมืองโดยธรรมชาติ อาทิ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ความมั่งคั่ง การก่อเกิดอารยธรรม รวมถึงการแบ่งตัวของเมืองออกจากอาณาจักรที่ใหญ่กว่า แต่มิติหนึ่งที่มีความสำคัญ และเป็นมิติที่นักรัฐศาสตร์มักจะไม่ให้ความสนใจนัก คือ มิติทางด้านผังเมือง

“โพลิตามุส” คือชื่อของบิดาแห่งผังเมืองของชาวกรีกโบราณ โพลิตามุสเป็น “นักวางผังเมือง” หรือ “สถาปนิก” ที่เรียกขานในสมัยปัจจุบัน นอกเหนือจากการที่เรารับทราบว่โพลิตามุสเป็นบิดาแห่งผังเมืองแล้ว เหตุใดเล่าอริสโตเติลจึงกล่าวว่า โพลิตามุสเป็น “นักปรัชญาการเมืองคนแรก” เหตุที่อริสโตเติลกล่าวเช่นนั้นเพราะผลจากการจัดการผังเมืองของโพลิตามุสมีได้นำมาเพียงซึ่งจากการจัดผังเมืองอย่างเดี่ยว แต่ยังมีนำมาซึ่งการจัดประชากร และการจัดการพื้นที่ด้วยว่าใครควรอยู่ตรงไหนและอย่างไร การจัดผังเมืองยังนำมาซึ่งการวางระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน คือ การสร้างถนนที่ทำให้เกิดการเชื่อมต่อของคนจากจุดต่างๆ ในโพลิสเข้าหากันได้อย่างสะดวก จนทำให้เกิดเป็นพื้นที่เมือง



ปัจจัยสำคัญของ การจัดวางผังเมืองในแต่ละพื้นที่ คือ พื้นที่ๆ นั้นจะต้องมีความเจริญเติบโตของการค้าและเศรษฐกิจที่ดีในระดับหนึ่ง ที่ว่าต้องมีความเติบโตของการค้าและเศรษฐกิจที่ดีระดับหนึ่งนั้นเพื่อที่ว่าจะสามารถดึงดูดให้ผู้คนออกมาค้าขายได้ รวมถึงพื้นที่นั้นจะต้องมีบริเวณหรือพื้นที่ที่ลาดเพื่อรองรับกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

ฉะนั้น ความเป็นชุมชนอาจจะต้องคำนึงถึงมิติด้านผังเมืองด้วย ซึ่งทำให้คำนึงถึงชุมชนของไทยเราในปัจจุบันด้วยว่า หากผังเมืองของเรายังเป็นผังเมืองที่ไม่เอื้อให้ประชาชนเข้ามา มีความมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่าย อาจส่งผลให้เราสร้างชุมชนหรือมีชุมชนที่เข้มแข็งได้ยากลำบาก

การปกครองท้องถิ่นในเอเธนส์

การปกครองตนเองของพลเมืองชาวเอเธนส์นั้น จะแยกการปกครองออก 2 ระดับ คือ 1) การปกครองส่วนกลางและ 2) การปกครองท้องถิ่น หากเราพิจารณาเจาะลึกถึงการปกครองท้องถิ่นด้วยแล้ว มีคำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นอยู่บ้าง คือ

ดีมอส (Demos)

แปลว่า

ประชาชน หรือ ชาวบ้าน

เดม-อะกอก (Demagogue)

แปลว่า

ผู้นำหมู่บ้าน หรือ นายกเทศมนตรี
ในความหมายปัจจุบัน



เรื่องราวในหมู่บ้านของเอเธนส์มีความน่าสนใจมาก เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองในระดับหมู่บ้าน ซึ่งเรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งในแต่ละหมู่บ้านจะมีการคัดสรรบุคคลที่ประชาชนคิดว่ามีความเหมาะสม คือ “เดม-อะกอก” มาทำหน้าที่เปรียบเสมือนนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ “เดม-อะกอก” ก็ยังมีทีมงานที่เข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระด้วย “เดม-อะกอก” จึงเปรียบจึงเปรียบเหมือนยกจักรหรือตัวเชื่อมโยงสำคัญระหว่างการปกครองส่วนกลางและการปกครองท้องถิ่น

ความเข้าใจต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในหนังสือ “ทักษิณา-ประชานิยม” ได้นำเสนอว่าประเทศไทยควรจะปกครองด้วยระบอบผสม คือ ระบอบกษัตริย์ ระบอบอนาธิปไตย และระบอบประชาธิปไตย จะไปแล้วการเมืองในสมัยโบราณ เขาก็มองเห็นว่าการปกครองแต่ละระบอบมีข้อดีและข้อเสียอย่างไร ประกอบกับการปกครองแต่ละระบอบก็ล้วนแล้วแต่มีปัญหาเรื่องเสถียรภาพทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นจะอย่างไรให้การปกครองระบอบผสม คือ มี 3 ระบอบอยู่รวมกันและเกิดการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

การเมืองในสมัยโรมันได้เรียนรู้ข้อดีและข้อเสียของการเมืองในยุคกรีกโบราณ มามากพอสมควร ไนงานเขียนของ “โพลีดีอูล” เองก็ได้ชี้ให้เห็นว่าระบอบการปกครองของโรมันเป็นระบอบผสม ซึ่งตรงกับบทสนทนาเล่มสุดท้ายของเพลโต ที่ชื่อว่า “The Law” ซึ่งเขาได้เสนอความคิดเรื่องระบอบผสมไว้แล้ว และระบอบผสมที่อาจารย์เอนกเสนอไว้ตรงกันกับระบอบการปกครองของโรมัน ตรงนี้เองเป็นกรณีที่ถูกเถียงกันมากในบรรดาผู้ที่ศึกษาระบอบการปกครองของโรมันว่า เป็นสิ่งที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นเช่นนั้นจริง หรือเป็นสิ่งที่เกิดจากการต่อสู้ทางชนชั้นกันแน่?

เพราะจากเดิมโรมันมีสภา 2 สภา คือ สภาราษฎรกับสภาซีเนต แต่เดิมนั้นยังไม่มีสภาราษฎร มีเพียงสภาซีเนตซึ่งเป็นผู้ออกกฎหมายบังคับใช้กับบรรดาชนชั้นล่างหรือคนหมู่่มาก เมื่อถึงจุดหนึ่งจึงเกิดการประท้วงจากชนชั้นล่าง ต่อมาได้มีการ



ประณีประนอม ด้วยเหตุผลนี้จึงเป็นที่มาของการเกิดสภารูปแบบผสม ซึ่งการปกครองในรูปแบบผสมนี้ถูกตีความว่าเกิดขึ้นจากการต่อสู้ของชนชั้นล่างที่ต้องการเข้ามามีส่วนทางการเมือง หรือเรียกได้ว่าเป็นพลวัตของการต่อสู้ทางชนชั้น แต่เนื่องจากโพลีติอุสได้มีการบันทึกการปกครองของโรมเฉพาะในยุคกลางเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการบันทึกการปกครองในยุคต้นด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาในการศึกษาารูปแบบการปกครองของโรมันว่าเป็นอย่างไรกันแน่?

ส่วนประชาธิปไตยยุคเรเนสซองส์ของต้นนั้น ผู้ที่เคยศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตยในยุคเรเนสซองส์จะทราบดีว่าในยุคนี้จะเรียกการปกครองเช่นนี้ว่า **“นครรัฐ-สาธารณรัฐอิตาลีเลียน”** ซึ่งอยู่ประมาณราวศตวรรษที่ 11 - 12 ที่ได้ปกครองระบอบประชาธิปไตย และคนในยุคนั้นก็มิได้เรียกตัวเองว่าเป็นประชาธิปไตย เหตุเพราะหลังจากเอเธนส์ล่มสลายลงแล้วชื่อประชาธิปไตยมันแน่น่มาก มากจนกระทั่งไม่อยากจะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศก็ว่าได้ ฉะนั้นในศตวรรษที่ 11 -12 จึงเป็นรูปแบบของการปกครองที่ดูเหมือนจะคล้ายกับประชาธิปไตย คือ มีการเลือกตั้ง และเมื่อมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นแล้ว คนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนเดียวคือมีจำนวนน้อยมาก จะเป็นผู้เลือกผู้ปกครอง การเลือกตั้งส่งผลให้มีปัญหาตามมามากจนทำให้ประชาชนแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายคัดค้าน กระทั่งในที่สุดระบอบการปกครองเช่นนี้ก็ได้ล่มสลายไป และกลายเป็นตรรกะบางปะหนึ่งของ การปกครองที่พยายามจะให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการปกครอง



ในความเป็นจริงประเทศในยุโรป รวมถึงประเทศอเมริกาก็ทราบดีว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นมีปัญหาพอสมควร และการทราบว่า มีปัญหาอย่างไรนั้นจะช่วยทำให้ประชาธิปไตยอยู่รอดได้ แต่สำหรับประเทศไทยเราไม่มีฐานคิดใดเลย แต่กำลังจะมีทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นที่จะสร้างฐานให้กับการปกครองในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นรากฐานของการสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป



การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งนั้น
ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัย
หรือแรงสนับสนุนที่สำคัญ
และความเข้มแข็งนี้จะแปรผันตามขนาดของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ด้วย



ผู้เชี่ยวชาญศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตร์ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอดีตที่ผ่านมาเรามักจะได้ยินว่าหรือเข้าใจว่า วิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นวิชาที่ไม่มีทฤษฎี ที่ว่าวิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นวิชาที่ไม่มีทฤษฎีอาจเพราะเหตุที่ว่า วิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นวิชาที่มีการประยุกต์ทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์มาใช้

แต่ทว่าผลงาน “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” กลับเป็นสิ่งที่ช่วยผลักดันให้เห็นว่าวิชาการปกครองท้องถิ่นก็มีฐานรากมีทฤษฎีเหมือนศาสตร์ด้านอื่นเช่นเดียวกัน

ปฏิสัมพันธ์ของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น

โดยทั่วไปเรามักจะเข้าใจว่าคนญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในชุมชนมีความรู้สึกผูกพันกับชุมชนค่อนข้างสูงมาก ซึ่งแท้จริงแล้วนัยของความผูกพันระหว่างคนญี่ปุ่นกับชุมชนนั้น คือ ความผูกพันของคนกับชุมชน และชุมชนที่ว่านี้ก็personละส่วนหรือกล่าวได้ว่าแยกส่วนออกจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียด้วย หากเราพิจารณาการใช้สิทธิ์ลงคะแนนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เช่น เมืองโกเบ จะพบว่าประชาชนออกมาใช้สิทธิ์เพียงร้อยละ 30 - 40 เท่านั้น บางคราประชาชนเองก็ยังไม่ได้ด้วยว่าใครเป็นนายกเทศมนตรีในเขตเมืองของตน



ในขณะที่เดียวกันผมมีโอกาสได้รู้จักกับคนญี่ปุ่นคนหนึ่งที่เป็นอาสาสมัครขององค์กรแห่งหนึ่งที่ทำหน้าที่สอนภาษาญี่ปุ่นให้กับคนต่างชาติ องค์กรนี้มีได้จัดตั้งโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นหากแต่จัดตั้งโดยองค์กรภาคประชาชน ฉะนั้นการแยกส่วนระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนไม่ได้เกิดขึ้นแต่ในประเทศไทยเพียงแห่งเดียวเท่านั้น เพราะจากสถานการณ์ในประเทศญี่ปุ่นที่กล่าวมานั้นย่อมเป็นการสนับสนุนว่าองค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกออกจากกันด้วยประเด็นเหล่านี้จึงนำไปสู่ข้อสงสัยประการหนึ่งว่า เราควรต้องแยกประชาธิปไตยแบบที่เป็นชุมชนนิยมออกจากประชาธิปไตยแบบผ่านตัวแทนหรือไม่

ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นหนึ่งที่เราควรให้ความสนใจ คือ ประเด็นเกี่ยวกับขนาดขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะต้องให้น้ำหนักมากขึ้น มีงานเขียนเล่มหนึ่งในยุค ค.ศ. 1980 ที่อ้างถึงสายส่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ว่า **การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งนั้น ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยหรือแรงสนับสนุนที่สำคัญ และความเข้มแข็งนี้จะแปรผันตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ด้วย** ที่ให้เหตุผลว่าทำไมต้องเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ก็เพราะถ้าองค์กรมีขนาดเล็กมาก มากเสียจนประชาชนไม่มีความสนใจและใส่ใจกับองค์กรนั้นเลย จนทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการตนจะต้องไปเลือกตั้งก็อาจเสียเวลาเปล่า เพราะฉะนั้นจึงไม่เห็นความจำเป็นของการเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องไปเลือกตั้ง เพราะหากจะไปเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทั้งทีก็ต้องมีนัยสำคัญด้วย ฉะนั้นจึงกล่าวว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งมีขนาดใหญ่และยิ่งทำงานมาก ก็ยิ่งทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองตามไปด้วย เหล่านี้คือการมองมิติประชาธิปไตยแบบผ่านตัวแทน

ในช่วงหลังนี้ได้ปรากฏการณ์ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ ถ้าเราดูทิศทางแนวโน้มหลายประเทศในปัจจุบันมีการหนุนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประเทศญี่ปุ่นเองมี



การควมรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีอยู่จำนวนมากลดลงเหลือเพียงประมาณ 1,700 หน่วย และยังมีเป้าหมายว่าจะควมรวมท้องถิ่นเพิ่มอีก โดยอาจจะมิต้องถิ่นประมาณ 500 หน่วยที่จะต้องถูกยุบรวมด้วยหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด และอาจคาดการณ์ได้ว่าแนวโน้มในภายหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดใหญ่ด้วยใช่หรือไม่???

ในซีกโลกฝั่งตะวันตก เช่น ประเทศอังกฤษ เมืองครปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงประมาณ 400 หน่วย ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีจำนวนเทศบาลมากถึง 36,000 หน่วย ดังนั้น จึงมี **“ภาค”** ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซ้อนทับกับเทศบาลอีกครั้ง ซึ่งพอจะสะท้อนได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดใหญ่

ในขณะที่เดียวกันถ้าแนวโน้มเรื่องของประชาธิปไตยแบบผ่านตัวแทนยังดำเนินอยู่ และต้องการให้ระบบตัวแทนในท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็ง ก็น่าจะสอดคล้องกับแนวโน้มที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งหรือตื่นตัวด้วย ซึ่งแนวคิดเรื่องขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาจจะขัดแย้งกับทฤษฎีของอาจารย์เอกทิวว่า **“การจะทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขนาดที่เหมาะสมหรือขนาดที่พอเพียง”**

Principle of Subsidiary

คำว่า **“Principle of Subsidiary”** หรือ ความคิดสองชั่วที่ต่างคนต่างยืน ในงานเขียนของอาจารย์เอกทิวนี้เรียกได้ว่าเป็นสิ่งที่คนไทยไม่ค่อยพูดถึง และคนญี่ปุ่นก็ไม่ค่อยพูดถึงด้วยเช่นกัน ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นเรื่องที่ **“ควร”** หรือ **“ต้อง”** ได้รับความอธิบายให้มาก ความคิดสองชั่วที่ต่างคนต่างยืน ประกอบด้วย

ชั่วที่หนึ่ง เป็นชั่วที่เชื่อในเรื่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งความเชื่อเช่นนี้จะนำพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่



ข้อที่สอง เป็นข้อที่เชื่อในเรื่องที่ว่าประชาธิปไตยที่ดีจะต้องมีขนาดเล็ก เป็นองค์ประกอบท้องถิ่นแบบเล็ก

หากข้อทั้งสองสามารถผสมผสานเข้ากันได้อย่างลงตัวและเหมาะสมแล้ว นั่นก็คือหลัก Principle of Subsidiary ที่อาจารย์เอนกได้นำเสนอไว้นั่นเอง

หากจะทำให้ Principle of Subsidiary ขับเคลื่อนได้ดีขึ้น สอดคล้องกับวิถีคิดที่ว่า เรามีความจำเป็นอย่างไรที่จะทำให้มีไอน์ย้ายภารกิจหน้าที่และสิ่งที่จะช่วยผลักดันให้แนวคิดเหล่านี้ขับเคลื่อนไปในทางที่ดี เพื่อตอบสนองต่อหัวใจสำคัญของ การปกครองท้องถิ่น คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิดการกระจายอำนาจหรือการแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรมและเป็นระบบนั้น การไอน์ย้ายภารกิจหน้าที่เป็นสิ่งที่จะต้องขับเคลื่อนสูงมาก

รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช พ.ศ. 2550 มีข้อดีประการหนึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ คือ มีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน และจะต้องมีการทบทวนแผนการดำเนินงานทุกๆ 5 ปี จุดนี้เองเป็นหัวใจสำคัญ เพราะเหตุว่าบรรดาภารกิจต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้นจะหยุดหรือไม่ดำเนินการต่อไม่ได้ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปแล้วสักระยะ แล้วพบว่าภารกิจหรือกิจการบางอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเกิดความล้มเหลว หรือดำเนินการแล้วได้มาตรฐานต่ำกว่าที่ส่วนราชการเดิมดำเนินการอยู่ ภารกิจเหล่านี้ควรไอน์ย้ายกลับคืนมายังส่วนราชการเดิม ซึ่งวิถีคิดแบบนี้ต้องดำรงอยู่หรือกล่าวได้ว่ายังจำเป็น ต้องมีอยู่ แต่สำหรับในประเทศไทยเกรงว่าหากถ่ายโอนภารกิจใดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ไม่ว่าจะดำเนินการได้ดีหรือไม่ก็ตามภารกิจเหล่านั้นก็ยังคงอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ซึ่งในทางกลับกันหากดำเนินการได้ไม่ดีก็ต้องดึงกลับมาให้ส่วนราชการเดิมที่ดำเนินงานได้ดีกว่าดำเนินการแทน ดังนั้น การไอน์ย้ายภารกิจหน้าที่จะเป็นหัวใจสำคัญในอนาคตที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันมาก ซึ่งองค์ความรู้ด้านนี้ล้ำพ่วงเฉพาะความรู้ของนักรัฐศาสตร์อย่างเดียวยังไม่เพียงพอ ยังมีความจำเป็นต้องอาศัยนักเศรษฐศาสตร์ และนักสังคมวิทยา มาร่วมคิดด้วย

องค์กรความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณา และถึงแม้ยังไม่ทราบว่าในอนาคตจะมีความก้าวหน้าไปถึงขั้นไหนได้ นั่นคือการสร้าง “**องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**” นั่นเอง เพราะถ้าเรายังเชื่อมั่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจะส่งผลดีต่อความเป็นประชาธิปไตยนั้น องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เพราะองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเทคนิคที่จะทำให้ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กยังคงอยู่ โดยที่ยังสามารถดำเนินการตามภารกิจและหน้าที่ได้อย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ





หากจะสร้างเจตีย์ไม่ควรสร้างจากยอด
 แต่ควรสร้างจากฐานให้แข็งแรง
 เปรียบประตุจการสร้างประชาติปีตย
 ก็ควรสร้างการปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง
 ซึ่งความเข้มแข็งนี้จะนำพาประชาติปีตย
 ในระดับชาติให้มีความมั่นคงด้วย



อาจารย์วัลลภ รัตนเศรษฐ

โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

หากพิจารณางานเขียนเล่มนี้ว่าจะสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยได้อย่างไร หรือพิจารณาในแบบที่ท่านอาจารย์ประเวศ วะสี ได้กล่าวไว้ว่า “หากจะสร้างเจตีย์ไม่ควรสร้างจากยอดแต่ควรสร้างจากฐานให้แข็งแรงเปรียบประดุจการสร้างประชาธิปไตย ก็ควรสร้างการปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งความเข้มแข็งนี้จะนำพาประชาธิปไตยในระดับชาติให้มีความมั่นคงด้วย”

การสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างทุนมนุษย์

“ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น” เรียกได้ว่าเป็นการชี้แนะทฤษฎีที่มีอยู่มากมาย มหาศาลมารวมเป็นทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นไว้ที่เดียวกัน อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นควรได้มีการแปลงให้เป็นนามธรรม เพื่อให้สามารถนำมาใช้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับบริบทและวัฒนธรรมสังคมไทย เพื่อให้ทฤษฎีดังกล่าว ซึมซาบสู่ระบบและวิถีชีวิตของคนในสังคม ให้กับประชาชนในชุมชนโดยการให้การศึกษาค้นคว้าทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อที่จะสร้างสังคมประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง



ดังนั้น การให้การศึกษาเป็นส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นยิ่งกับการสร้างฐานรากของประชาธิปไตย เราต้องสร้างให้ประชาชนรู้จักคิด เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่มาจากฐานรากอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นกระบวนการทั้งทางสังคมและกระบวนการทางปัญญา

หัวใจสำคัญของการประยุกต์ใช้ทฤษฎี คือ จะต้องมีการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีอยู่เป็นระยะ และนำความรู้จากภาคปฏิบัติมาร่วมพิจารณาด้วย เพื่อให้ทฤษฎีมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสังคมไทยมากที่สุด

การพัฒนาท้องถิ่นทางทางด้านเศรษฐกิจ ชุมชน และสังคมนั้น ไม่ได้มีความสำคัญเพียงแต่เป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศที่ยิ่งใหญ่ด้วย และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการสร้างทุนมนุษย์ในท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้จริง





หัวใจสำคัญของการประยุกต์ใช้ทฤษฎี คือ
จะต้องมีการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีอยู่เป็นระยะ

และนำความรู้จากภาคปฏิบัติมาร่วมพิจารณาด้วย

เพื่อให้ทฤษฎีมีความเหมาะสม

และสอดคล้องกับสังคมไทยมากที่สุด





ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นควรพิจารณาถึง
บริบทของสังคมไทยด้วย
โดยพิจารณาว่าปัจจุบันการปกครองท้องถิ่น
และการกระจายอำนาจที่มีมากถึง 10 ปี
แต่ยังไม่เกิดการกระจายอำนาจที่จริงจังนั้น
เกิดจากปัจจัยใดบ้าง



อาจารย์ ดร.อัชกรณี วงศ์ปรีดี

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

โดยส่วนตัวมีความเห็นว่านักวิชาการไทยน่าสงสารมาก ความน่าสงสารคือ นักวิชาการไทยต้องมีความพยายามอย่างยิ่งยวดในการหาฐานทฤษฎีต่างๆ ทั้งจาก ฐานทฤษฎีของประเทศฝรั่งเศส หรืออังกฤษบ้าง อีกทั้งตอนนี้เรากำลังลี้ภัยไปถึง ทฤษฎีของกรีกโบราณ เพื่อนำรูปแบบหรือสิ่งที่ดีของแต่ละทฤษฎีมาปรับใช้ในปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดที่เหมาะสม

ในส่วนประเด็นขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเห็นว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดที่ไม่เล็กหรือใหญ่จนเกินไป แต่ควรมีขนาดที่เหมาะสม เพราะขนาดของท้องถิ่นที่เหมาะสมนั้นจะทำให้ความผูกพันขององค์กรกับ ชุมชนมีความแน่นแฟ้น ที่กล่าวเช่นนี้เพราะมีโอกาสได้ลงไปศึกษาในระดับพื้นที่ โดยพบว่าความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่น นั้น จะแปรผันตามขนาดขององค์กร โดยประชาชนและชุมชนจะมีความผูกพัน มีส่วน ร่วมและมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วน ตำบล และเทศบาล มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ทำให้ประชาชนมีความรู้สึก ว่าห่างไกลกับชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา



การรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ในประเด็นการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น มีความเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นน่าจะมีแนวคิดในการรวบรวมองค์กรโดยพิจารณาจากประเด็นเรื่องของประสิทธิภาพเป็นสำคัญ คือพิจารณาว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดรวมตัวกันดำเนินงานแล้วเกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่าองค์กรเดิมดำเนินการโดยลำพัง ก็จะรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันหรือไม่ โดยอาจไม่ได้ตั้งเป้าหมายของการยุบรวมว่าต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ประการเดียวเท่านั้น

ดังนั้น ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นควรพิจารณาถึงบริบทของสังคมไทยด้วย โดยพิจารณาว่าปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่มีมากถึง 10 ปี แต่ยังไม่เกิดการกระจายอำนาจที่จริงจังนั้น เกิดจากปัจจัยใดบ้าง อีกทั้งประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง ชุมชน ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมด้วย





การรวบรวม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น

มีความเห็นว่าประเทศญี่ปุ่น

น่าจะมีแนวคิดในการรวบรวมองค์กร

โดยพิจารณาจากประเด็นเรื่องของ

ประสิทธิภาพเป็นสำคัญ





ควรจะทำสังคมเมืองให้ให้เป็นสังคมชนบท
 เพราะสังคมชนบทเป็นสังคมที่พึ่งพิง
 เป็นสังคมที่ยังเสียสละ
 มีความร่วมมือร่วมใจ



ดร.ไพฑูลย์ โพธิ์สุวรรณ

สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย

ประชาธิปไตยที่เราควรจะทำให้เกิดขึ้นในเมืองไทยมันคืออะไรกันแน่? ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ได้เสนอว่าประชาธิปไตยที่ดี คือ การปกครองตนเอง หรือมี หมายความว่าประชาชนต้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์แล้ว ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น มีจุดคานงัดหรือจุดแตกหักที่สำคัญ คือ การความสำคัญกับชนชั้นล่างหรือชาวชนบท และควรที่จะทำให้ชนชั้นล่างมาเป็นชนชั้นกลาง ซึ่งหมายถึง คนในเมือง แต่ถ้าเราพิจารณาสังคมของคนเมืองเราจะพบความจริงว่า สังคมเมืองเป็นสังคมที่ไม่ค่อยตื่นตัว ยกตัวอย่าง เช่น การเข้าร่วมประชุมกรรมการคอนโดมีเนียมหรือกรรมการหมู่บ้านก็ตาม แทบจะไม่มีการอยากจะตื่นตัวไปรวมประชุมต่างๆ ที่เป็นเรื่องของตัวเองและชุมชนของตนเอง จึงกล่าวได้ว่าสังคมเมืองมีลักษณะที่แตกต่างออกไป และสังคมเมืองไม่น่าจะเป็นสังคมที่เป็นรากฐานที่จะเป็นสนับสนุนประชาธิปไตยในระดับชาติได้

ดังนั้น จึงเสนอว่าควรจะทำสังคมเมืองให้เป็นสังคมชนบท เพราะสังคมชนบทเป็นสังคมที่พึ่งพิง เป็นสังคมที่ยังเสถียร มีความร่วมมือร่วมใจ ดังที่เราเห็นประชาชนออกมาทวงถนนในซอยหรือหมู่บ้านในยามเช้า ซึ่งแทบจะหาไม่ได้ในสังคมกรุงเทพฯ ดังนั้น ควรที่จะทำคนเมืองให้เป็นคนชนบท และเมื่อเราพิจารณาเปรียบเทียบชนชั้นกลางในปัจจุบันกับชนชั้นกลางในยุคกลางหรือยุคกลางลึกลับ จะเห็นความแตกต่างของชนชั้นกลางทั้งสองยุคได้ชัดเจนมาก

สุดท้าย หากเราต้องการให้มีการปกครองตนเองอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้ประชาธิปไตยระดับชาติมีความมั่นคงแล้วนั้น เราก็คงจะต้องพัฒนาทั้งประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติไปด้วยพร้อมกัน เพื่อให้ประชาธิปไตยของงามและเกิดความสมดุล





ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นของท่านอาจารย์อนันต์
ต้องขอออกตัวว่าไม่บังอาจที่จะวิพากษ์วิจารณ์สิ่งใดได้
แต่อยากจะสื่อถึงความรู้สึกที่เกิดขึ้นจากการอ่านผลงานนี้ว่า
รู้สึกสบายเหมือนว่ามีพู่หล็กพู่ใหญ่มาเล่าเรื่องให้เราฟังตั้งแต่ต้น



อาจารย์ ดร.พลอย สืบวิเศษ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปอเรียนว่าแท้จริงแล้วตนเป็นเพียงเด็กเล็กในวงการปรัชญาการเมืองและการปกครองท้องถิ่น เหตุเพราะเพิ่งเปลี่ยนสาขาการสอนมาเป็นด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไม่นานนัก จึงแทบไม่มีความรู้เรื่องท้องถิ่นเลย แต่มีความสนใจเป็นอย่างยิ่งจะศึกษาเรื่องท้องถิ่น การมาร่วมสัมมนาในวันนี้ทำให้ได้รับความรู้เพิ่มขึ้นมาก

ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นของท่านอาจารย์เอเนกนั้น ต้องขอออกตัวว่าไม่บังอาจที่จะวิพากษ์วิจารณ์สิ่งใดได้ แต่อยากจะสื่อถึงความรู้สึกที่เกิดขึ้นจากการอ่านผลงานนี้ว่า รู้สึกสบายเหมือนว่ามีผู้หลักผู้ใหญ่มาเล่าเรื่องให้เราฟังตั้งแต่ต้น และข้อดีที่เพิ่มขึ้นจากการอ่านคือการได้รับฟังความรู้จากท่านอาจารย์ไชยันต์ว่ารากเหง้าของประชาธิปไตยมาจากแหล่งใด ยุคสมัยใด และมีพัฒนาการมาอย่างไร รวมถึงองค์ความรู้จากอาจารย์ท่านอื่นๆ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อผลงานนี้

สุดท้ายนี้อยากให้อาจารย์เอเนกเขียนงานเกี่ยวกับการสร้างรากฐานการปกครองท้องถิ่นเพิ่มอีก เพื่อให้เป็นองค์ความรู้ให้นักวิชาการ นักศึกษา และผู้ที่สนใจด้านการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นพัฒนาและมีความก้าวหน้าอันจะส่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป





ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น มีความน่าสนใจมาก
และทฤษฎีนี้ น่าที่จะเป็นความคิดหลักหนึ่ง
ของการปฏิรูปเรื่องการปกครองท้องถิ่น



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย กิกพล

ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

ช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ระหว่างการปฏิรูปและปรับปรุงใหม่ ดังนั้นวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงมีแนวคิดในการที่จะเผยแพร่องค์ความรู้เรื่อง การสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะเหตุผลที่ว่าหากแนวคิดนี้มีความชัดเจนมากขึ้นเท่าใด แนวคิดนี้เองจะเป็นส่วนช่วยผลักดันและเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปอย่างเป็นระบบ

ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น มีความน่าสนใจมาก และทฤษฎีที่น่าที่จะเป็นความคิดหลักหนึ่งของการปฏิรูปเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งความคิดนี้คงไม่ได้หยุดแค่ประโยชน์ที่ได้จากการปกครองท้องถิ่น แต่จะนำพาประโยชน์ที่ได้สู่การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่เราเผชิญกับปัญหากันอยู่ในปัจจุบันนี้ ดังนั้นการเปลี่ยนใจหรือเปลี่ยนกรอบในการมองบ้างนั้น อาจจะทำให้เรามีทางออกใหม่ๆ หรือมีมุมใหม่ๆ ที่ทำให้เกิดประกายแสงสว่างข้างหน้าบ้าง ไม่เช่นนั้นเราก็คงอยู่ในสังคมไทยที่ก้มหน้าก้มตาทำอะไรไปวันๆ แต่มองไม่เห็นทิศทางข้างหน้าหรืออนาคตเลย



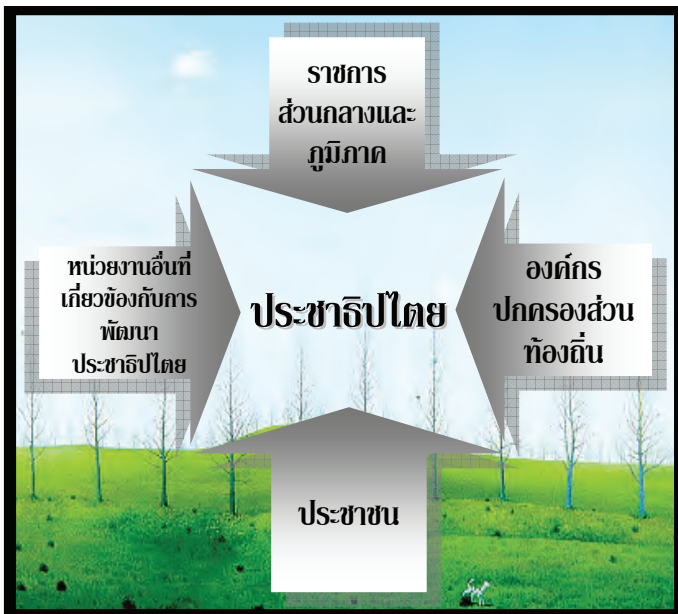


บทที่ 3

บทสรุป

จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” โดยได้รับความกรุณาจากนักวิชาการด้านและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่นมาร่วมให้ข้อเสนอแนะ รวมถึงแนวทางในการสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไปนั้น เพื่อให้ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นบังเกิดและยังผลในทางปฏิบัติ วิทยาลัยฯ จึงขอสรุปผลและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาโดยแยกตามภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. รัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ประชาชน
4. หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย



1. รัฐบาล ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง

รัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคต้องต้องมุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยทำหน้าที่เป็นทั้งที่เลี้ยง เป็นแรงเสริม และสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพได้เสมือนกับที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเคยดำเนินการ

ลดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผลประการสำคัญหนึ่งที่ราชการส่วนกลางได้เข้าไปกำหนด กำกับ และดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากความไม่ไว้วางใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะทำงานให้มีมาตรฐานเทียบเคียงกับที่ส่วนราชการเดิมเคยทำ แต่การกำกับดูแลนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีมากจนเกินความจำเป็น เพราะแท้จริงแล้วราชการส่วนภูมิภาคควรจะทำหน้าที่เพียง “ดูแล” การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

การกระทำเช่นนี้มีมิใช่สิ่งที่ราชการส่วนภูมิภาคควรกระทำ เพราะหากรัฐบาลกลางมีความปรารถนาที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นแล้วนั้น ระบบการ “กำกับ” จากระาชการส่วนภูมิภาคเช่นนี้มิได้เป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้อย่างมีอิสระ แต่การกำกับของราชการส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนเพียงแขนขาของส่วนราชการเท่านั้น

อีกทั้งระบบการกำกับของราชการส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้บริหารงานอย่างที่องค์กรอยากจะเป็น และอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดไม่เป็นหรือคิดไม่ได้ว่าตนเองอยากเป็นอย่างไร



เหล่านี้ล้วนเป็นอันตรายต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น สิ่งที่สำคัญและมีความจำเป็นคือ ทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น และทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคดำรงอยู่แบบขาดราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรลดความเป็นราชการลง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดลักษณะความเป็นรัฐลงและเพิ่มลักษณะทางสังคมให้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักว่า ตนไม่ใช่ “องค์กรรัฐ” แต่เป็น “องค์กรภาคสังคม” หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมี ความถนัดและสันทัดในการทำงานร่วมกับกลุ่มและชุมชนต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม และสร้างความเข้มแข็งแก่กับประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการ แก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่น เสมือนว่าทุกเรื่องท้องถิ่นเป็นเรื่องของประชาชนนั่นเอง

ปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมองว่าประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เช่นเดียวกับชนชั้นกลางหรือชั้นสูง มีใ้คนยากจนหรือคนด้อยโอกาส และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น ปลูกฝังให้ประชาชนเกิด ความรู้สึกภาคภูมิใจที่มีส่วนร่วมในการเห็นปัญหา และแก้ไขปัญหาในชุมชนด้วยตนเอง

ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเด็นเรื่องขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีแนวคิดที่แตกต่างกัน ดังนี้



- 1) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดเล็ก** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดเล็กที่เล็กกะทัดรัดอันจะทำให้เกิดการปกครองของประชาชนด้วยตนเองได้ง่ายขึ้น สะดวกขึ้น และมีความเป็นไปได้มากขึ้น ซึ่งหลักคิดนี้สามารถนำมาเชื่อมโยงกับการปกครองตนเองของเอเธนส์ ว่าที่เอเธนส์มีการปกครองตนเองได้ เนื่องจากเอเธนส์เป็นชุมชนขนาดเล็ก และประชาชนเอเธนส์ก็จักมักคุ่นกัน และทำให้พวกเขาเห็นและรู้ว่าอะไรคือประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีขนาดเล็ก
- 2) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดใหญ่** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดใหญ่ เราอาจพิจารณาได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศมักจะมีการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือจำนวนน้อยลง เช่น ในประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 400 และ 1,700 หน่วยตามลำดับ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ มีภารกิจและหน้าที่มาก ก็ยิ่งทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองตามไปด้วย และส่งผลให้ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีงบประมาณพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีงบประมาณพิเศษเพื่อไว้ใช้ในการทำให้ประชาชนเกิดการรวมเป็นกันเป็นกลุ่มหรือสมาคมต่างๆ เพื่อร่วมคิดร่วมแก้ปัญหาของกลุ่ม หรือจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ร่วมกัน รวมถึงบดำเนินการศึกษาทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียนในด้านประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นต้น



ไม่ใช่หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลเช่นเดียวกับราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรใช้หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลเช่นเดียวกับราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เพราะพนักงานหรือข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะคล้ายกับประชาชนในท้องถิ่นหรือเป็นคนกันเองกับชาวบ้านให้มากที่สุด หรือควรเป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยจะเป็นการดียิ่ง เพื่อที่เขาจะได้มีความรู้เรื่องท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นความคิด วัฒนธรรม ภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นของตน

ลดงบประมาณต้นบุคลากรท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรใช้งบประมาณมากในเรื่องค่าตอบแทนบุคลากร แต่ควรใช้งบประมาณส่วนใหญ่ที่ตนมีเพื่อการพัฒนาเป็นหลัก เพราะเมื่อประชาชนมีจิตอาสาเข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขยายจำนวนบุคลากรเพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน แต่ควรใช้ระบบอาสาสมัครเข้ามาเสริมการทำงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ประชาชนจักเกิดความรักและภาคภูมิใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและดำเนินงานด้วย

ท้องถิ่นต้องการแรงหนุนและผู้นำที่คิดต่าง

ในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระเสรีในการดำเนินกิจกรรมใดได้อย่างที่ตนต้องการทั้งหมด เพราะยังอยู่ในการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้ในทางทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการผู้นำที่เก่งกล้า มีความสามารถเพื่อสามารถนำพาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาไปในทิศทางหรือนโยบายที่ผู้นำได้ตั้งหวังไว้ แต่วิถีการเมืองไทยก็เป็นการเมืองที่มีรูปแบบเฉพาะตัวและแตกต่างจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารงาน



ดังนั้น หน่วยงาน องค์กร และภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นควรหันมาร่วมมือเพื่อผลักดัน และขับเคลื่อนทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ผสานกับผู้นำท้องถิ่นที่มีความคิดนอกกรอบและระเบียบที่แวดล้อมอยู่ เพื่อพลิกฟื้นตนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กลายเป็น “การปกครองตนเอง”

การสร้างองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการดำเนินงานในรูปแบบ “องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งจะเป็นเทคนิคที่จะทำให้ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กยังคงอยู่ โดยที่ยังสามารถดำเนินการตามภารกิจและหน้าที่ได้อย่างมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรฯ เดียวไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยบุคลากร งบประมาณ และความรู้แต่เพียงลำพังโดยองค์กรเดียว

ใช้เอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องคิดและพิจารณาถึง คือ “การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น” การปกครองท้องถิ่นควรจะดำเนินการตามทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง และเศรษฐกิจพอเพียงในความหมายนี้คือ เศรษฐกิจที่เพิ่มพูนอาชีพ เพิ่มพูนฐานะ เพิ่มพูนการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เพิ่มพูนการใช้ความสัมพันธ์ (Connection) ในท้องถิ่น และเป็นเศรษฐกิจที่อิงกับเอกลักษณ์ของท้องถิ่น อิงกับความภาคภูมิใจของคนในท้องถิ่น อิงกับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น โดยไม่เน้นการพัฒนาทุกท้องถิ่นให้มีทิศทางเดียวกันทั่วทั้งประเทศ แต่ต้องพัฒนาท้องถิ่นให้มีความต่างและมีเอกลักษณ์ตามวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของท้องถิ่นเอง



การพิจารณาในประเด็นในแง่มุมมองที่แตกต่างและหลากหลาย จะทำให้เราเห็นโอกาสและจุดต่างในการพัฒนา หรือเรียกได้ว่าเป็นการเพิ่มความร่ารวยทางวัฒนธรรม ทางความคิด ทางการท่องเที่ยวให้แก่ประเทศของเราได้

เศรษฐกิจพอเพียงเคียงคู่วิถีชุมชน

หากมองในแง่ของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดแบบเศรษฐกิจพอเพียง คือ เป้าหมายของการพัฒนาประชาชนที่อยู่ในกระบวนการพัฒนาที่มีความคิดเห็น โดยประชาชนมองว่าเป้าหมายของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ คือ เศรษฐกิจพอเพียงเท่านั้น เพราะหากยังใช้การพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาลกลางที่ใช้เงินเป็นตัวตั้ง ใช้เศรษฐกิจเป็นตัวตั้งนั้น ประชาชนมีความเห็นว่าเขาต้องกลายเป็นเหยื่อตลอดไปและไม่สามารถพัฒนาได้ แต่หากพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่สังคมมีคุณธรรมและการเมืองมีความสมานฉันท์แล้ว การพัฒนาประชาธิปไตยในฐานะรากาย่อมเป็นไปได้สูง ส่งผลให้วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนแบบเศรษฐกิจพอเพียงเกิดความยั่งยืน

ควรมีการประชุมหารือ ขอความเห็นและหารือโต้แย้งกันในหมู่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัด

การประชุมในลักษณะนี้จะต้องทำในชุมชนหรือสังคมที่คนใกล้ชิดกัน มีความรู้จักหรือคุ้นเคยกันพอสมควร เพื่อให้ทุกฝ่ายทุกกลุ่มที่ประชุมร่วมกันมีสำนึกในการเอาใจเขามาใส่ใจเรา มองเห็นปัญหาและทางออกจากจุดยืนของผู้ที่อยู่ร่วมกันในกลุ่ม โดยไม่ยึดติดกับจุดยืนของตน และต้องเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์เฉพาะกลุ่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้จูงใจให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการหารือและโต้แย้งกันในเรื่องของท้องถิ่นร่วมกัน เช่น การกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงสร้างบรรยากาศให้มีความสมานสามัคคีในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกัน รวมทั้งระดมขอความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประชาชน ระดมอาสาสมัครมาร่วมประชุมและร่วม



ไต่ร่ตรงในรื่องต่งต่ง ร่วมกันเสมอ โดยองค้กรปกครองส่วนท่องถึนต้องเปลี่ยนวิธีคิดจากการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะมาเป็นผู้ระดมประชาชนให้เข้าร่วมเป็นกำลังสำคัญในการบริหารกิจการ แก้ไขปัญหา และพัฒนาท่องถึน เสมือนว่าทุกรื่องท่องถึนเป็นรื่องของประชาชน

สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดอาสาสมัครในท้องถิ่น

องค้กรปกครองส่วนท่องถึนควรสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดอาสาสมัครในท้องถิ่นเพื่อมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค้กรปกครองส่วนท่องถึนให้มากขึ้น เพื่อเกิดเป็น **“พลังของชุมชน”** โดยประชาชนในท้องถิ่นควรมีจิตสำนึกในการทำงานเพื่อชุมชนของตนให้มากขึ้น เช่น อาสาสมัครในการดูแลสวนหย่อมในชุมชน ความสะอาดบาทวิถี ดูแลเด็กและคนชรา หรือ ดูแลท่องสมุ่ชุมชน โดยจะต้องปลูกฝังจิตสำนึกด้านอาสาสมัครไว้ในระบบการศึกษา **“พลังของชุมชน”** ในที่นี้หมายถึงความท้ังการสนับสนุนท้ังทางด้านกำลังและงบประมาณ เช่น เงินบริจาค เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค้กรปกครองส่วนท่องถึนควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน ร่วมกับองค้กรปกครองส่วนท่องถึนให้มากที่สุด



3. ภาคประชาชน

สร้างจิตสำนึกสาธารณะให้บังเกิดแก่ประชาชน

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือประชาชนทั่วไปมี **“จิตสำนึกสาธารณะและความรับผิดชอบต่อสังคม”** น้อยมาก อาจดูได้จากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาว่า การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อจะดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อส่วนรวมมีจำนวนน้อย

กลไกหนึ่งที่จะเข้ามามีส่วนในการผลักดันให้ประชาชนมีสำนึกความเป็นพลเมืองมากขึ้นนั้น ก็คือการปลูกฝังค่านิยมที่ดี ซึ่งเป็นค่านิยมในการมี **“จิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคม”** ให้มากขึ้น โดยต้องเริ่มปลูกฝังตั้งแต่มยังเป็นเด็ก และปลูกฝังค่านิยมเช่นนี้ในโรงเรียนโดยเชื่อมโยงกับระบบการศึกษา พร้อมทั้งยกย่องเชิดชูค่านิยมนี้ให้เป็นค่านิยมที่คงอยู่เคียงคู่กับสังคมไทย ในอนาคตเราอาจจะได้เห็นความเปลี่ยนแปลงของคนไทยจาก **“ประชาชน”** สู่อำนาจเป็น **“พลเมือง”** ที่เราคาดหวัง เป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากชุมชนของตนโดยตนเอง เพื่อเกิดการปกครองตนเองได้ในที่สุด

การสร้างทุนมนุษย์

การให้การศึกษาเป็นส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นยิ่งกับการสร้างฐานรากของประชาธิปไตย เราต้องสร้างให้ประชาชนรู้จักคิด เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่มาจากฐานรากอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นกระบวนการทั้งทางสังคมและกระบวนการทางปัญญา



4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่น หากมีการจัดประชุมสัมมนา ก็ควรจัดประชุมว่าด้วยเรื่องทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเอง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและตรงกันว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องให้ความสำคัญกับการปกครองตนเอง คือการปกครองในระดับท้องถิ่น ต้องสร้างให้ประชาชนเกิดความรู้ ตระหนัก และเข้าใจ รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น อาจจะใช้รูปแบบคณะกรรมการ อาสาสมัคร เป็นต้น และส่วนสำคัญ คือ ต้องให้อิสระกับท้องถิ่นในการดำเนินงานทั้งอิสระทางด้านความคิด และวิถีปฏิบัติ เพื่อขับเคลื่อนให้การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อันจะช่วยให้ประเทศไทยหลุดจากการเมืองในยุคมืดไปสู่แสงสว่าง และพัฒนาไปสู่ความเจริญอย่างแท้จริงได้



กำหนดการ

- 08.30 - 09.00 น. ลงทะเบียน
- 09.00 - 09.15 น. ชี้แจงโครงการ และวัตถุประสงค์ของโครงการ
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
ผอ.วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า
- 09.15 - 10.00 น. นำเสนอความคิดผ่านผลงาน “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการ
ปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย”
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์
- 10.00 - 12.00 น. ปิටเวที่แลกเปลี่ยนควมรู้ ควมคิดเห็น รวมถึงทัศนะและ
มุมมองหงด้ำนการปกครองท้องถิ่นจกนักวิชาการ

ผู้เข้าร่วมการสัมมนา

1. รองศาสตราจารย์ ดร.นิยม รัฐอมฤต
2. ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
3. รองศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์
4. รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
6. รองศาสตราจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร
7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล
9. นายสิน ลีอ้วน
10. อาจารย์วัลย์พร รัตนเศรษฐ์
11. ดร.ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ



12. ดร.พลอย สืบวิเศษ
13. ดร.อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี
14. คุณรัชนีวรรณ พึ่งสมาน
15. คุณธนัชฐา สุขะวัฒน์นะ
16. คุณสุมาลย์ ชานา

สื่อมวลชน และผู้สนใจ จำนวน 14 ท่าน





สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 ถ.ติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02-527-7830-9 ต่อ 1505, 1602, 2502

โทรสาร 02-968-9144

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

พนักงำลิ่งสร้งสรค์ฯ

ISBN : 978-974-449-393-4



9 789744 493934

รศศ 99 นศศ