

การปกครองท้องถิ่นไทยในยุคพลิกผันการเปลี่ยนแปลง

Thai Local Government in the Transformation Period

ศิริวดี วิวิธคุณากร¹ ภักดี โพธิ์สิงห์² และสัญญา เคนาภูมิ³

Sirivadee Wiwithkhunakorn¹, Phakdee Phosing² and Sanya Kenaphoom³

Received : April 15, 2020; Revised : May 1, 2020; Accepted : May 1, 2020

บทคัดย่อ (Abstract)

การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่นซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ภายใต้การผ่องถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงคือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง การเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้นเป็นเหตุผู้เขียนสนใจจะทำการศึกษาวิเคราะห์โดยบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการปกครองท้องถิ่นไทยในยุคพลิกผันการเปลี่ยนแปลง เป็นการศึกษาเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องแล้วนำเสนอเชิงพรรณนาความ

ผลการศึกษา พบว่า การปกครองท้องถิ่นไทยในยุคพลิกผันการเปลี่ยนแปลง จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) การลดอำนาจการควบคุม กำกับ ดูแลจากรัฐส่วนกลาง (2) การสร้างความเป็นพลเมืองเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การปกครองท้องถิ่นต้องอิสระภายใต้กฎหมายอย่างแท้จริง (4) ลดความเป็นรัฐราชการและเพิ่มอำนาจประชาชน และ (5) การปฏิรูปกระบวนการจัดการบริหารการปกครองท้องถิ่น

คำสำคัญ (Keywords) : การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่นไทย, ยุคพลิกผัน

¹นักศึกษาปริญญาเอก ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม; D.P.A. Student (Public Administration), Rajabhat Mahasarakham University, Thailand; e-mail : air.sirivadee@gmail.com

²คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม; Associate Professor, Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University, Thailand; e-mail : eliti_pana@hotmail.com

³คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม; Associate Professor, Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University, Thailand; e-mail: zumsa_17@hotmail.com

Abstract

The local government was a feature of the power relations of resource allocation to localities which generally it will be the nature of local public services under the transfer of central government power to the people's decisions whose real goal was to encourage people to be able governing themselves. The changing of politics and local government set forth in Chapter 14 of the Kingdom of Thailand Constitution 2017 caused the local government to be under the supervision of central and provincial more, therefore, the author was interested in studying and this article aimed to present the Thai local government in the Transformation Period which studying the related academic documents and presents as description. The study results found that; the Thai Local Government in the Transformation Period consist of; to reduce the controlling and supervising of central government, to establish the citizenship to enhance citizens' participation in local government organizations, the Local government must be truly independent under the law, to reduce the bureaucracy state and increasing people's power, and to reform of local administration paradigm.

Keywords : Decentralization, Thai Local Government, Transformation Period

บทนำ (Introduction)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,334 แห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อีก 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (Department of Local Administration, 2016) ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ภายใต้การผ่องถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงคือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง (Mala, 2015) ซึ่งแนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศชาติ บทความนี้เขียนมุ่งอธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเริ่มตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของสุขาภิบาลเมื่อปี ร.ศ. 116 หรือปี พ.ศ.2440 โดยแบ่งพัฒนาการออกเป็น 4 ยุคด้วยกันคือ (1) ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2435-2475) ที่มีการริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเพื่อเป็นกลไกที่รัฐใช้ในการบำรุงเมือง (2) ยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535) ที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาจากความพยายามที่จะวางรากฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นแต่ก็เกิดขึ้น

ด้วยความยากลำบาก เนื่องจากขาดความต่อเนื่องในทิศทางการพัฒนาของนโยบายรัฐ (3) ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) ที่แนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปฏิรูปทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและ (4) ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน) ที่แม้จะเริ่มให้ความสำคัญกับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจังก็ตาม แต่ก็เต็มไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากประเทศไทยมีวัฒนธรรมแบบรวมศูนย์มาอย่างยาวนาน

การกระจายอำนาจ (decentralization) ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปสถาบันการเมืองตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งในส่วนของโครงสร้างภายนอก (External Structure) และโครงสร้างภายใน (Internal Structure) กล่าวคือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจากโครงสร้างแบบชั้นเดียว (Singletier System) ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเหนือเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (Chardchawarn, 2017) มาเป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-tier System) อันประกอบด้วยโครงสร้างชั้นบน (Uppertier) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจกรรมครอบคลุมพื้นที่ในเขตจังหวัดและโครงสร้างชั้นล่าง (Lower-tier) อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีอำนาจในการดำเนินการภายในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการพยายามที่จะสร้างหลักการกระจายอำนาจโดยผ่านรากฐานทางประชาธิปไตย โดยต้องการให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในการเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่าจะสามารถทำให้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เข้าไปอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในทุกภาคส่วนได้มากที่สุด โดยการกระจายอำนาจที่เห็นเป็นรูปธรรมและเด่นชัดที่สุดก็ได้เกิดขึ้นและได้ถูกตรากฎขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมากที่สุดในบรรดาทั้งหมดที่ประเทศไทยได้เคยประกาศใช้มาก่อนหน้านั้น 16 ฉบับ (Phong-ngam, 2010; Chardchawarn, 2017; Wongpridi, 2006; Sakseth, 2000). ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการที่มีการกระจายอำนาจไปสู่รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากใช้ไปได้ประมาณ 9 ปี คณะรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้เกิดรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ขึ้น ซึ่งในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถือว่าเพิ่มรูปแบบการกระจายอำนาจในส่วนท้องถิ่นมากขึ้นจากแต่เดิม โดยมีเนื้อหาในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ลดอำนาจจากส่วนกลาง ยกระดับการพัฒนางานทรัพยากร

มนุษย์ สร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น (Satitniramai, 2013) แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากลับพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นลักษณะของการศึกษาในมิติที่ครอบคลุมถึงประเด็น ในเรื่องของทั้งการเมืองและการปกครองไปพร้อม ๆ กัน เนื่องด้วยทั้งสองแง่มุมนั้นล้วนแต่เป็นสิ่งที่รัฐได้กำหนด ให้มีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่รัฐได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ และสะท้อนเจตนารมณ์ว่าด้วยการปกครองตนเองของประชาชน และการให้อำนาจทางการเมืองแก่ประชาชน ได้กำหนดทิศทาง และได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น (Kantharot, 2018, Narkton, 2007, Phong-ngam, 2550)

กระแสการเปลี่ยนผ่านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทยได้เริ่มมีพัฒนาการ อย่างเห็นได้ชัด พร้อมกับกระแสความคิดการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปัจจุบันเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการเปลี่ยนผ่านการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยกำหนดเป็นการเฉพาะในหมวดที่ 14 ที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และสนับสนุนด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในระหว่างที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กระบวนการกระจายอำนาจในท้องถิ่นที่ผ่านมาถูกมองว่าท้องถิ่นกลายเป็นเครื่องมือหรือเครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐ โดยในส่วนของกำกับการดูแลของรัฐบาลกลาง ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการทำงานในบางเรื่อง หรือแม้กระทั่งการเมือง ภาคประชาชนได้ถูกลดบทบาทจากการให้ความสำคัญลงไปด้วยรวมทั้งหลักการ กฎระเบียบและข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยที่ออกมาจำนวนมากในปัจจุบัน ทำให้เกิดการบีบอัดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การกำหนดทิศทางในการปกครองตนเอง ของประชาชน การมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารหรือปกครองจากรัฐส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ในระดับหนึ่งจากการกำกับและควบคุมตามขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ ยังห่างไกลจากแนวคิดดังกล่าวอยู่นั้น (Mektrairat, 2003)

การเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครองท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งยังไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นระยะเปลี่ยนผ่านหรือไม่ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในประเด็นการเลือกตั้งท้องถิ่นหลังจากที่ไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นมายาวนานถึง 5 ปี จึงทำให้เห็นแนวโน้มได้ว่า การกลับมาของการปกครองท้องถิ่นในคราวนี้ กำลังถึงระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อที่จะเดินไปข้างหน้าได้หรือไม่ หรือจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น ทั้งในแง่ของการเมืองท้องถิ่น การกระจาย

งบประมาณ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองที่เป็น สิ่งที่สำคัญสิ่งหนึ่งที่ต้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

หากมองย้อนไปที่การเปลี่ยนแปลงครั้งที่สำคัญครั้งหนึ่งของการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น ธนศวร์ เจริญเมือง (2550) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นโดยส่วนใหญ่แล้ว มักจะเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทยแทบทุกครั้ง หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากบนสู่ล่าง (Top-Down Approach) โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามส่วนหนึ่งของพิธีกรรมทางการเมือง เมื่อมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาประกาศใช้ ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรร สัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อเนื่องมาจน การปกครองท้องถิ่นภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น เริ่มกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการให้อำนาจเป็นการเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยรูปแบบปกติ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา รวมทั้งทั่วประเทศทั้งสิ้น 7,825 แห่ง (Department of Local Administration, 2019).

ปรากฏการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เข้ามาควบคุมอำนาจ การปกครองประเทศในช่วงระยะเวลาพฤษภาคม พ.ศ. 2557 – การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 พบว่า การปกครองท้องถิ่นถูกแซ่ชิง การเคลื่อนไหวของท้องถิ่นถูกปิดกั้นด้วยประกาศจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเป็นประเด็นที่มีการพูดถึงน้อยที่สุดในทางตรงกันข้าม และในยุครัฐบาลนั้นมีแต่แนวโน้มทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นอ่อนแอลง ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับเติบโตขึ้นอย่างชัดเจน ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นสู่ประชาชนถือว่าลดเลือนลงไปอย่างมาก จากประกาศคณะรักษาความสงบ ที่ 1/2557 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2558 และ 85/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว โดยได้ให้ตั้งการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง ส่งผลไปถึงการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่จำเป็นต้องหยุดชะงักไปโดยปริยาย

การเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผันหรือ Disruptive Change คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยมีรูปแบบการดำเนินการใหม่ ๆ (New Business Model) มาแทนรูปแบบการดำเนินการแบบเดิม (Incumbent Business) และมีผลกระทบในวงกว้าง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งในการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industry Revolution) ทั้ง 4 ครั้ง ก็เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผันด้านเทคโนโลยี และในปัจจุบันเราอยู่ในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 โดยมี Disruptive Technology ตามที่ McKinsey Global Institute ประมวลไว้ 12 เทคโนโลยี ได้แก่ 1) Mobile internet ซึ่งเป็นเทคโนโลยีการเชื่อมต่อไร้สายด้วยความเร็วสูงที่ราคาถูก 2) Automation of Knowledge Work ผ่าน software ที่มีความฉลาดและสามารถคิดวิเคราะห์ได้ด้วยตนเอง 3) Internet of Things (IoT) โดยมี sensor ในอุปกรณ์ที่สามารถตรวจวัดและสั่งการจากระยะไกลได้ 4) Advanced Robotics เป็นหุ่นยนต์ที่สามารถสั่งการผ่านระยะไกล 5) Cloud Technology ที่มีทั้งการเก็บข้อมูล และการคำนวณที่จะช่วยให้ธุรกิจขนาดเล็กแข่งขันกับขนาดใหญ่ได้โดยไม่ต้องลงทุนด้านคอมพิวเตอร์สูง 6) Autonomous Vehicles ที่มีทั้งรถยนต์ขับเคลื่อนด้วยตัวเองเพื่อลดอุบัติเหตุ และ drone ที่ทำงานเชื่อมโยงอัตโนมัติกับ IoT 7) Next-generation genomics ส่งผลให้เกิดการแพทย์แม่นยำหรือ Precision Medicine ที่ส่งผลให้การรักษามีประสิทธิภาพสูงขึ้น ยืดอายุขัยของมนุษย์ได้ 8) Next-generation storage เทคโนโลยีด้านพลังงานไฟฟ้า และ Battery เพื่อนำไปใช้ในการขับเคลื่อนรถยนต์ที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น 9) 3D Printing เทคโนโลยีเครื่องพิมพ์ 3 มิติ ที่สามารถมาใช้ในการงานอุตสาหกรรมและทางการแพทย์ 10) Advanced materials การผลิตวัสดุใหม่ ๆ เช่น วัสดุที่ทำความสะอาดตัวเอง กลับสู่สภาพเดิมเสมอมีความแข็งแรงและเบาเป็นพิเศษ หรือเป็นสารตัวนำไฟฟ้า 11) Advanced Oil and Gas Exploration and Recovery เทคโนโลยีที่ทำให้การขุดน้ำมันและก๊าซมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และ 12) Renewable Electricity เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Office of the Public Sector Development Commission, 2019)

การก้าวไปข้างหน้าของการเมืองและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น นอกจากต้องพิจารณาประเด็นในเรื่องของการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทยแล้วนั้น ในสภาวะการณ์การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลหลังยุค คสช. ยังคงไม่เห็นถึงความสำคัญกับการส่งเสริมบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นลดรอบ รับการได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ตามโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือการควบคุมการทำงานของท้องถิ่นผ่านอำนาจส่วนกลาง ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดให้อยู่ในลักษณะจากการกำหนดขึ้นโดยส่วนกลางเป็นหลัก (Charoenmuang, 2007) ประกอบกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดเป็นแนวโน้มให้เห็นถึงอนาคตของการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ

อำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ดี การปกครองท้องถิ่นควรเป็นไปตามแนวทางในการดำเนินกิจกรรม อย่างอิสระตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่น ที่ให้อำนาจท้องถิ่นอย่างเต็มที่ในการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งควรออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กอปรกับการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นเสมือนการสร้างแม่แบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ทำหน้าที่ เป็นเหมือนกับโรงเรียนประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะทั้งตัวแทนทางการเมือง (Local Political Agent) และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล้วนเป็นประชาชนในท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้ประชาชนสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจถึงหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการสร้างกลไกภาคประชาสังคม โดยประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้การใช้ชีวิตทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มากขึ้น และเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จนนำไปสู่การสร้างระบบการเมืองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปกครองตามหลักการของประชาธิปไตย

แนวโน้มเกี่ยวกับการกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรมร่วมกับราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ หรือการดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้บทบาทและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อที่จะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นทุกคนได้มีส่วนร่วมและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ที่จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน และเป็นการเปลี่ยนผ่านไปยังการปกครองท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่ยึดติดหรือถอดแบบการบริหารงานมาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มากจนเกินไปจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการกิจการสาธารณะเพื่อตอบสนองของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีแนวคิดต่อการขับเคลื่อนทิศทางการกระจายอำนาจว่า ต้องจำกัดการกระจายอำนาจลงสู่ อปท. และต้องรวมพื้นที่ อปท.ขนาดเล็ก เข้ากับเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลาง ทิศทางต่อไปต้องเพิ่มการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.ขนาดใหญ่ เพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา การผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้นต้องจัดตั้ง ‘จังหวัดปกครองตนเอง’ ให้เป็นหน่วยงานการปกครองที่มีพื้นที่เต็มทั้งจังหวัด” ต้องปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคให้ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนทางวิชาการ กำกับมาตรฐาน และการบังคับใช้กฎหมายแก่ อปท. และยังชี้ให้เห็นสาเหตุการกระจายอำนาจหลายประเทศประสบความสำเร็จ เพราะมีกระบวนการกำกับตรวจสอบ แต่ของไทยเป็นแบบสมัครใจ (Suwanmala and Krueathep, 2011)

เทคโนโลยีที่พลิกผันที่ส่งผลต่อการบริหารราชการและการปรับเปลี่ยน

การเกิดขึ้นของเทคโนโลยีพลิกผัน สามารถส่งผลดีอย่างมากต่อการบริหารราชการ ในหลายด้าน

1) ผู้จัดทำนโยบาย (Policy Advisor) ที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถเปลี่ยนรูปแบบการจัดทำนโยบาย จากเดิมไปสู่การออกแบบนโยบายและการบริหารนโยบายอย่างแม่นยำ (Precision Policy and Management) โดยตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง มีความเป็นปัจจุบัน ผ่านข้อมูลที่เป็น Big Data เทคโนโลยี IoT และยังสามารถทำนายผลล่วงหน้าผ่านกระบวนการการจำลองนโยบายได้ (Policy Simulation) นอกจากนี้หากภาครัฐมีการวิเคราะห์ผลจากข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ของประชาชน ทำให้ภาครัฐสามารถออกแบบบริการให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนได้ และส่งผลดีต่อความผูกพันและความไว้วางใจที่ประชาชนมีให้ต่อภาครัฐ

2) ผู้ควบคุมกฎระเบียบ (Regulator) หน่วยงานภาครัฐจะสามารถควบคุมกฎระเบียบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการตรวจจับที่แม่นยำโดยใช้เทคโนโลยี Big Data และ IoT เช่น การติดกล้องบริเวณถนนเพื่อเฝ้าระวังการทำผิดกฎจราจรนอกจากนี้สามารถนำระบบการประเมินความเสี่ยงเข้ามาใช้ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาจุดที่ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษโดยใช้ Automation of Knowledge Work ได้ และ

3) การเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ซึ่งจากแนวทางของ THAILAND 4.0 ที่นำแนวคิดการทำงานแบบประชารัฐมาใช้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการประสานการทำงานระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐสามารถนำข้อมูลมาใช้และแบ่งปันข้อมูลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้เกิดการประสานงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (Office of the Public Sector Development Commission, 2019)

อย่างไรก็ดี นอกจากการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีพลิกผันในการบริหารราชการ หน่วยงานภาครัฐควรเตรียมพร้อมในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยต้องมีการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมทั้งทางด้านกฎหมาย บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ การเตรียมโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ และการเตรียมบุคลากรโดยมีรายละเอียด ดังนี้ (Office of the Public Sector Development Commission, 2019)

1) ด้านกฎหมาย เช่น การออกกฎหมายเพื่อรองรับรถยนต์ขับเคลื่อนอัตโนมัติ (Autonomous Vehicles) ในกรณีที่ถูกนำมาใช้เป็นรถสาธารณะ การควบคุมการใช้เทคโนโลยีเครื่องพิมพ์ 3 มิติเพื่อไม่ให้นำไปใช้ในการก่ออาชญากรรม และการใช้ประโยชน์จาก Big Data ตามหลักคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของยุโรป (General Data Protection Regulation หรือ GDPR)

2) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ จะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มการใช้ข้อมูล Big Data เพื่อการสร้างมูลค่าเพิ่ม เช่น การนำข้อมูลการเรียนแท็กซีที่ปฏิเสธผู้โดยสารไปช้อนทับกับข้อมูลพื้นที่ เพื่อนำไปจัดสรรบริการเรียกแท็กซี่ ผ่านทาง Application บนโทรศัพท์มือถือ ดังนั้นบทบาทภาครัฐจะเปลี่ยนจาก

การเก็บข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะหน่วยงาน เป็นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ภาคเอกชนหรือประชาชนไปใช้ในการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

3) การเตรียมโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีพลิกผัน เช่น Internet of Things (IoT) Cloud Technology และ Automation of Knowledge Work ที่ส่งผลดีต่อการสร้างนวัตกรรมภาครัฐ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรมีโครงสร้างหน่วยงานเพื่อรองรับการทำงานที่รวดเร็ว เช่น การทำงานแบบ Agile ที่มีการทำงานแบบทีม มีการส่งมอบงาน และปรับปรุงงานกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีผลผลิตออกมารวดเร็วสามารถติดตามการทำงาน และประเมินผลการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการทำงานแบบ Agile จะประกอบไปด้วย 1) เจ้าของโครงการ (Project owner) ทำหน้าที่ในการประเมินคุณค่าของงาน และจัดลำดับความชัดเจนในงานให้ทีม 2) ผู้ทำหน้าที่จัดการกำจัดการที่เป็นอุปสรรคต่องาน (Scrum Master) ให้งานเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และ 3) ผู้ที่รับผิดชอบงานต่าง ๆ (Team Member) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนั้น ๆ โดยตรง ซึ่งจะทำให้งานเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วซึ่งการทำงานแบบ Agile ให้ได้ผลดีหน่วยงานนั้นควรมีโครงสร้างองค์กรแบบราบ (Flat Organization) เพื่อให้การส่งข้อมูลเป็นไปได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว และ 4) การเตรียมบุคลากร จะเห็นได้ว่ารายงานทักษะที่จำเป็นในอนาคตของ World Economic Forum ให้ความสำคัญกับ 1) ทักษะการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน 2) ทักษะการคิดวิเคราะห์ 3) ความคิดสร้างสรรค์ 4) ทักษะการจัดการบุคคล 5) ทักษะการทำงานร่วมกัน 6) ความฉลาดทางอารมณ์ 7) ทักษะการตัดสินใจ 8) จิตใจบริการ 9) ทักษะการเจรจาต่อรอง และ 10) ความยืดหยุ่นทางความคิดซึ่งมีความสอดคล้องกับการเข้ามาของเทคโนโลยีพลิกผัน ทั้งในด้านการสร้างคุณค่าและนวัตกรรมจากเทคโนโลยีที่มีผ่านความคิดสร้างสรรค์ และการทำงานร่วมกับผู้อื่น

การปกครองท้องถิ่นไทยในยุคพลิกผันการเปลี่ยนแปลง

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจำนวน 5 ฉบับ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อีก 1 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ พรบ.สภาตำบล และอบต. (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562, พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, พรบ.อบจ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, พรบ.เมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562, พรบ.ระเบียบบริหารงานกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และพรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการเลือกตั้งท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีสาระสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนั้นคือ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภา (กรณีเทศบาล) โดยเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายหลังจากการลงจากอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่การเลือกตั้งท้องถิ่นได้สะดุดหยุดลงไปประมาณ 5 ปี ซึ่งได้มีการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ กฎหมายท้องถิ่นทั้ง 6 ฉบับได้ดังนี้ (Chanruang, 2019) (1) พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร

ท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้จัดเลือกตั้งหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐมนตรี เห็นสมควรให้มีการจัดการเลือกตั้ง (2) การกำหนดคุณสมบัติให้เป็นแบบเดียวกับการเมืองระดับชาติ นั่นคือ การกำหนดคุณสมบัติเรื่อง อายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี (3) กฎหมายกำหนดให้ลดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหลือหมู่บ้านละ 1 คนจากเดิม 2 คน เป็นการปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (4) การยึดโยงกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกรณีที่ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการควบคุมดูแลมากขึ้น มิใช่เพียงแต่การกำกับดูแล ตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้นกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในยุครัฐบาล คสช. พ.ศ. 2557-2562 และหลังรัฐบาลคสช. (รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ยังคงให้ความสำคัญกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนท้องถิ่นนั่นเอง กล่าวคือให้อำนาจกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มากยิ่งขึ้น ซึ่งตามแนวคิดว่าการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลกลางควรให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ และสะท้อนเจตนารมณ์ว่าด้วยการปกครองตนเองของประชาชน และการให้อำนาจทางการเมืองแก่ประชาชนได้กำหนดทิศทาง และได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองตั้งแต่ ในระดับท้องถิ่น อีกทั้งควรเสริมอำนาจให้ประชาชนในการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางในการปกครองท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะที่ควรจะลดความเป็นราชการหรือลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นน้อยลงเพื่อให้ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น

ดังนั้นประเด็นที่ท้าทายต่อการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลุดพ้นจากการเป็นระบบย่อยจากรัฐรวมศูนย์ส่วนกลางในการพัฒนาความเป็นพลเมืองในยุคพลิกผัน จึงควรมีการปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการหลายประเด็นดังนี้ (Laothamatas, 2015)

1. การลดอำนาจการควบคุม กำกับ ดูแลจากรัฐส่วนกลาง

การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระและสามารถบริหารจัดการงานท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อความต้องการเพื่อประโยชน์ที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นเอง รัฐส่วนกลางต้องไม่พยายามเข้ามาใช้อำนาจโดยผ่านทางองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบของคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เป็นต้น

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นอยู่ภายใต้การครอบงำจากรัฐส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงโดยมีตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการร่วม มีองค์ประกอบทั้งหมดอยู่สามส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง เป็นกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นตัวแทนจากภาครัฐส่วนกลางทั้งสิ้น

ส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งถูกคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายบริหารจากสายทางการเมืองระดับชาติเป็นตัวแทนมาจากส่วนกลาง

ส่วนที่สาม ผู้แทนคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ เป็นการคัดเลือกผู้จะเข้ามาทำหน้าที่โดยผ่านประธานคณะกรรมการเป็นคนกำหนดให้กรรมการในแต่ละส่วนเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรขึ้นมาแล้ว ให้บุคคลเหล่านั้นเลือกกันเอง ภายใต้การกำกับกับการดำเนินงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อันเป็นการเปิดช่องให้รัฐส่วนกลางใช้โอกาสดังกล่าวนี้นในการเข้ามาบีบบังคับในการเข้ามาแทรกแซง กำกับ ควบคุมใช้อำนาจของตนมากำหนดตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิและประธาน คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้ ซึ่งทำให้ความเป็นอิสระจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดหายไป เพราะถูกการเข้ามาแทรกแซงและครอบงำผ่าน ภายใต้รูปแบบ คณะกรรมการต่าง ๆ ที่รัฐส่วนกลางพยายามเข้ามามีอำนาจในการจัดสรรและควบคุมท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ

การจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเป็นองค์กรปกครองอันเป็นที่พึงหวังในการจัดทำประโยชน์สาธารณะเพื่อคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงนั้นไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ ถ้ารัฐส่วนกลางไม่ปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารงานภายในท้องถิ่นเอง (Sudhipongpracha, and Wongpredee, 2012 : 139-182) โดยรัฐส่วนกลางต้องไม่ทำให้ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในระบบย่อยของรัฐส่วนกลาง ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อสรุปผลการศึกษาของ Mektrairat et al., (2003) ; Satitniramai (2013 : 79) มองว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดปัญหาความเป็นกลางในแง่ผู้แทนจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเสนอความคิดเห็นที่อาจขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นดังกล่าว ที่เกิดจากการใช้อำนาจแฝงของรัฐส่วนกลางตามโครงสร้างในรูปแบบของคณะกรรมการที่เข้ามาทำหน้าที่ ควบคุม กำกับดูแลทำหน้าที่เสมือนทำให้ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่ง ที่รัฐส่วนกลางสามารถกำหนดทิศทางตามแต่ที่ส่วนกลางนั้นต้องการได้ ความท้าทายประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้จึงยังเป็นการท้าทายที่การกระจายอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดหายไปและไม่มี จึงอาจจะเป็นการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ ของคนในท้องถิ่นเพื่อคนในท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นในอนาคตได้

2. การสร้างความเป็นพลเมืองเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างความเป็นพลเมืองเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากงานเขียนเรื่อง Political for people ของ David Mathews แพลและเรียบเรียงโดย Watthanasup (1999) กล่าวว่า การจะสร้างความมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ได้อย่างลงรากลึกไปถึงความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมใดสังคมหนึ่งนั้น จำเป็นจะต้องสร้างจากจิตสำนึกในการวางแผนในทรัพยากรของท้องถิ่นที่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นต้องสามารถเข้าถึงและแสดงออกซึ่งความ

เป็นเจ้าของในทรัพยากรท้องถิ่นที่ค้ำจุนชีวิตสำนึกร่วมในการที่จะอาศัยอยู่ร่วมกัน มิใช่รอแต่ส่วนราชการ ส่วนกลาง หรือราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมาคอยช่วยเหลือหรือเป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารงานท้องถิ่นเหมือนแต่ก่อน ในทางตรงกันข้าม ประชาชนในท้องถิ่นต้องเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดสรรทรัพยากรประโยชน์เข้ามาดูแล เรียนรู้ ปรัชญาหรือ แนวทางแก้ไขปัญหาลงในท้องถิ่นเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลดบทบาทมาเป็นผู้ให้การสนับสนุน วางแนวทางช่วยเหลือในการประสานงานติดต่อ ส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งในด้านการประสานหน่วยงานราชการต่างท้องที่ หรืองบประมาณ ในการสนับสนุนกิจกรรมในอันซึ่งจะทำให้เกิดพลังจากภาคประชาชนในท้องถิ่น สร้างความเป็นพลเมืองที่แตกต่างจากการเป็นเพียงประชาชนผู้รอการช่วยเหลือจากภาครัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ดีการที่ประชาชนต้องเข้าไปมีส่วนในการจัดบริการสาธารณะมากกว่าการให้นักการเมืองเป็นคนจัดทำให้ หรือรอคอยโอกาสแค่เพียงหย่อนบัตรเลือกคะแนนเสียงในการเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นเท่านั้น พลเมืองจะต้องสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองที่เป็นของพรรคพวกตนเองได้และภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ ซึ่งเป็นความท้าทายใหม่ที่จะไม่เป็นการหวงกันอำนาจไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว Dowding keith (1996) อีกทั้งการกระจายอำนาจแนวทางนี้จะนำไปสู่การทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นพลเมืองผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่นเอง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวก็สอดคล้องกับการที่ Laothamatas (2015) พูดถึงไว้ใน สอนคราประชาธิปไตยว่า “delocalization of national politics (ทำให้การเมืองระดับชาติถูกกำหนดโดยปัจจัยและอิทธิพลของท้องถิ่นน้อยลง) คู่กันไปกับ denationalization of local politics (ทำให้การเมืองท้องถิ่นจำกัด หรือถูกกำหนดโดยส่วนกลางให้น้อยลง)

ดังนั้นการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องมีอิสระพอควร ทั้งจากรัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และบางทีควรจะต้องปราศจากการควบคุมที่เป็นทางการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น สามารถที่จะเสนอหรือมีข้อเรียกร้องที่เกิดจากปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่การสะท้อนปัญหาดังกล่าวเป็นการสะท้อนกลับของปัญหาที่มาจากตัวแทน ที่รัฐส่วนกลางเข้าไปควบคุมดูแลในท้องถิ่น ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตอบโต้ของการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์แรกเริ่มได้ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องถูกท้าทายในการเรียนรู้ที่จะเป็นพลเมืองอย่างมีคุณภาพ ทั้งในการคิดค้นงานไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถเข้ามาเรียนรู้ระบบเพื่อการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย

3. การปกครองท้องถิ่นต้องอิสระภายใต้กฎหมายอย่างแท้จริง

การปกครองท้องถิ่นต้องอิสระภายใต้กฎหมายอย่างแท้จริง กล่าวคือ **“การปกครองท้องถิ่นที่ไม่ใช่การถอดแบบการปกครองจากส่วนกลางหรือจากระดับชาติมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับย่อย”** ทั้งนี้เนื่องการปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ย่อมต้องมีความแตกต่างทั้งทางวัฒนธรรม ประเพณี ความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ที่เป็นตัวกำหนดวัฒนธรรมทางการเมือง ที่มีความหลากหลายมีความ

แตกต่างกันไปในการเปรียบเทียบแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ (Nelson, Michael H. 2000) การที่รัฐส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายาม ล้อวิธีการปกครองแบบระดับชาติมาไว้ที่ท้องถิ่นนั้น อาจเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ อย่างในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามที่จะทำให้หน่วยงานของตนนั้น มีความเป็นราชการมากขึ้น ๆ ทุกที ทำให้การเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ยิ่งถอยห่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ประชาชนจะหวังเข้าไปพึ่งพิง ขอความช่วยเหลือ กลับต้องมาติดอยู่กับกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ถูกกำหนดมาจากรัฐส่วนกลางมาวางแนวทางการทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การกระจายอำนาจนั้นไม่กระจายไป ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่า “กลับเป็นการกระจายรูปแบบการทำงานที่ถอดแบบจากส่วนกลางลงไปสู่วิธีการปกครองส่วนท้องถิ่น ” จากแนวคิดดังกล่าว Laothamatas (2015 : 8-9, 91-95) ต้องมองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นเพียงส่วนย่อยของระบบการปกครองระดับชาติ ควรเน้นไปที่การพัฒนาคนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่โดยตรง แทนที่จะรอการชักนำหรือช่วยเหลือจากนักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นเท่านั้นในการที่จะเสนอการจัดทำนโยบายเสนอแก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว ควรเป็นการเมืองภาคประชาชนเชิงรุกในระดับท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาท (Pickvance and Preteceille, 1991) นำเสนอในสิ่งที่พวกเขาต้องการ เพราะท้องถิ่นที่อยู่นี้เป็นบ้านเกิดเมืองนอนของเขา ย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาดี โดยมิได้จะทำให้ท้องถิ่นเองมีความเป็นราชการมากขึ้นแบบส่วนราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ท้องถิ่นจะต้องเป็นท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้ามาปรึกษาหารือ และเป็นคู่คิดร่วมกันทำร่วมกันสร้างในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันกับผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมด้วย

4. ลดความเป็นราชการและเพิ่มอำนาจประชาชน

การที่จะเสริมอำนาจของประชาชนในการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางของชุมชน ท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องลดความเป็นราชการหรือความเป็นทางการขององค์กรลง แล้วหันมาให้ความสำคัญกับบทบาทในการมีส่วนร่วมร่วมกันกับเครือข่ายกลุ่มองค์กรชุมชนและภาคประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ สืบเนื่องจากการมีส่วนร่วมของกลุ่มองค์กรชุมชนและภาคประชาชนนั้น นับว่าเป็นหัวใจที่มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการปกครองท้องถิ่นและจะแยกออกจากแนวคิดของการ ปกครองท้องถิ่นไม่ได้ (Mala, 2011: 38)

5. การปฏิรูปกระบวนการบริหารการปกครองท้องถิ่น

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปฏิรูปกระบวนการบริหารการปกครองท้องถิ่น สะท้อนผ่านงานเขียนของ Tainchaiyapark (2018 : 193-194) ได้นำเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต ได้ดังนี้

5.1 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

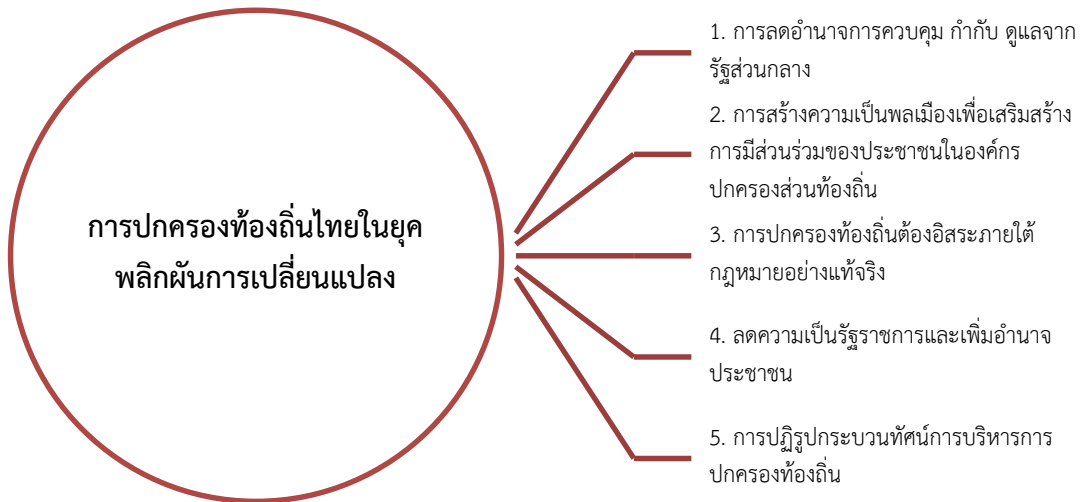
5.2 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำเท่าที่ จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการกลางในการกำกับดูแล เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำ มาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการ ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการ กำกับดูแล

5.3 กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและให้ดำรง ตำแหน่งนับแต่เลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีโดยให้มีการกำหนดสมัยการดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกิน 2 สมัย เพื่อป้องกันการผูกขาด

5.4 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ให้ชัดเจน ดังนี้ (1) เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทที่ต้องจัดทำด้วยตนเอง เช่น การบริการ สาธารณะ การสาธารณสุข และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2) เป็นอำนาจหน้าที่ ต้องร่วมจัดทำกับหน่วยงาน ภาครัฐอื่น หรือองค์กรอื่น เช่น กิจกรรมจิตอาสา กิจกรรมบำเพ็ญ ประโยชน์สาธารณะ (3) เป็นอำนาจ หน้าที่ต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น สนับสนุน งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากรแก่หน่วยงานภาครัฐอื่น หรือ องค์กรอื่น

5.5 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การบริหาร กิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยควรกำหนดรูปแบบ และวิธีการให้คล้ายคลึง กับการมีส่วนร่วม หรือการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหาร ท้องถิ่นกับการปกครองประเทศ

5.6 กำหนดให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มี พื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ก็ได้ในลักษณะเดียวกับ กรุงเทพมหานคร หรือเมือง พัทยา เพิ่มขึ้นในขั้นนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ท้องถิ่นและประชาชน ใน ท้องถิ่นที่มีความพร้อม



ภาพที่ 1 การปกครองท้องถิ่นไทยในยุคพลิกผันการเปลี่ยนแปลง

บทสรุป (Conclusion)

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลประชาชน โดยให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ จัดระบบการศึกษา การรักษาความปลอดภัยและให้มีความเป็นอิสระ โดยภาครัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้ โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ในรูปคณะกรรมการกลาง ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่น ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ บริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ได้อย่างเหมาะสม ทิศทางและรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นของไทยในยุคพลิกผัน

เอกสารอ้างอิง (References)

Charoenmuang, T. (2007). 100 year of local government in Thailand, 1897-1997. 6th edition. Bangkok : Torch Publisher.

- Charoenmuang, T. (2019). **Loral government : Local, Local Management, and Thai Society. (B.E.1892 - 2018)** Lessons and move on. Changmai : Creative Urban Solutions Center - Chiang Mai.
- Chanruang, C. (2019). **Establishment legislation - local elections The more you solve, the more lagging.** [online] Can be accessed from.
<https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail>. On 5 December 2019.
- Chardchawarn, S. (2017). **Proposals for reforming the local government structure in Thailand.** Bangkok : King Prajadhipok's Institute.
- David, M., Watthanasab, W. Translate and compile. (1999).**Civil politics.** Khon Kaen : Siriphan Offiset Printing House.
- Department of Local Administration. (2019). **Information of local government organizations.** [online] Can be accessed from. www.dla.go.th/work/zbt/ On 5 December 2019.
- Dowding, K. 1996. **Public choice and local governance.** In King, Desmond, and Stoker, Gerry, eds. Rethinking local Democracy. London: Macmillan Press.
- Kantharot, N. (2018). **Politics and local government in Thailand.** Teaching documents. Faculty of Humanities and Social Sciences Lampang Rajabhat University.
- Laothamatas, A. (2013). **Two Democracies in Thailand.** (8th edition). Bangkok : Torch Printing Project.
- Laothamatas, A. (2015). **Reduce state power, increase people's power : Read and teach at John Hopkins.** (3th edition). Bangkok : mata co., ltd.
- Mala, T. (2011). **"Thailand local Government in transitional Period"**.Valaya Alongkorn Review, 1(2): 29-49.
- Mektrairat, N. et al. (2003) **The direction of local and foreign governing in Thailand.** Bangkok : Winyuchon Publication House.
- Mektrairat, N. et al. (2003). **Directions of local government in Thailand comparing to other countries.** Bangkok : Winyuchon Publication House.
- Narkton, W. (2007). **Local government in Thailand.** Teaching documents. Faculty of Humanities & Social Sciences Faculty of Humanities & Social Sciences Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University.

- Office of the Public Sector Development Commission. (2019). **The impact of changing changes on public administration**. Civil Service E-Journal, 61 (2), 3-7
- Pickvance, C. and Preteceille, E. (1991). **Introduction: The significance of local power in theory and practice**. In Pickvance, Chris, and Preteceille, Edmond, eds. **State restructuring and local power**. New York: Pinter Publishers.
- Phong-ngam, K. (2550). **Local government on theories, concepts and principles**. Bangkok: Express Net.
- Phong-ngam, K. (2553). **Community and Local self Government**. Bangkok : Bophit Printing Co., Ltd.
- Sakseth , C. (2000). **Directions for Thai local government**. Bangkok : Bophit Printing Co., Ltd.
- Satitniramai, A. (2013). **Constitution Decentralization and Public participation**. Bangkok : Opencorporates.
- Sudhipongpracha, T. and Wongpredee, A. (2012). **Public Professionalism in Local Government Setting: A Comparative Analysis of Thai and Illinois Municipal Chief Administrators' Perceptions of Public Professionalism**. Journal of Public Administration, 139-182.
- Suwanmala, C. and Krueathep, W. (2011). **Challenging issues in decentralization and local government in Thailand**. Bangkok :Local Innovation and Good Governance Promotion Center.
- Tainchaiyapurk, P. (2018). **"The Future Direction of Thai Local Administration"**. Journal of MCU Buddhapanya Review Vol. 3 No. 2 (May - August 2018).
- Wongpridi, A. (2006). **"Decades of Thai local government reform: from the provincial governor election to the sao and the direct election of local administrators"**. King Prajadhipok's Institute Journal, 3(2): 43-60.

