

**ทิศทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
หลังการรัฐประหาร 2557**
**The Direction of decentralization and Local government reform
After 2014 Thai coup d'Etat**

เชิงชาญ จงสมชัย
Cherngcharn Chongsomchai

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจที่ผ่านมาของไทยเป็นการกระจายอำนาจตามแนวคิดกระแสหลักที่เน้นความสำคัญของรัฐมาโดยตลอด ส่งผลให้เกิดการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจที่เน้นไปท้องถื่นปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น เป็นกลไกหลักในการบริหารงานของท้องถิ่นมากกว่าการเน้นไปที่ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดจากวัฏจักรธุรกิจการเมืองท้องถิ่น และปัญหาการถูกทำให้อ่อนแอขึ้นเรื่อยๆ ของประชาชนจากทัศนคติการหวงพิงพิงรัฐ หากเป็นเช่นนี้ต่อไป การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทยต้องถึงทางตันในไม่ช้า

ในจังหวะที่ประเทศกำลังเข้าสู่การปฏิรูปประเทศครั้งใหม่ การทบทวนแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาจึงเป็นสิ่งจำเป็น บทความนี้ต้องการเสนอการปรับเปลี่ยนทิศทางการกระจายอำนาจเป็นกระแสรองที่เน้นความสำคัญของท้องถิ่นและตัวประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าเน้นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนเพื่อสร้างประชาชนให้มีความเป็นพลเมืองมากขึ้นนั้นก็เป็นภารกิจสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันอย่างขันแข็ง เพื่อสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นให้ได้

คำสำคัญ : การปฏิรูป, การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น, รัฐประหาร 2557

Abstract

Previously, the decentralization in Thailand had principally been based on the main idea of state-oriented. In other words, Thai local governments were monopolistically established by the authority of central government, called “Local State Government”, which focused on local administration rather than local people. The local-state government negatively affected on locality and local people in terms of (1) corruption that caused by business-politics cycle in locality and (2) difficulty of people’s weakness that caused by state dependency. That’s why decentralization and local government in Thailand might be completely terminated, soon.

Recently, there is the reformation in Thailand. So, there should be reconsideration regarding to decentralization and local government reform. This article will highlight on changing of the alternative notion of decentralization that concentrates on locality and local people rather than local government itself. People empowerment as well as civic education are a crucial responsibility that should be participated and created by all stakeholders staunchly in order to institute “Local Self Government” in Thailand.

Keywords : reformation, decentralization, local administration, Coup d’Etat 2014

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นต่อเมื่อ “รัฐกิจ” เปลี่ยนเป็น “ประชากิจ” ได้ และเมื่อ “ราษฎร” เปลี่ยนเป็น “พลเมือง” ได้ เมื่อนั้นเราก็คงพูดได้ว่า เพราะนั่นคือ จุดหมายของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ปาฐกถาในการประชุมวิชาการ
สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3

ประโยคปิดปาฐกถาข้างต้นได้เปิดความสนใจของผู้เขียนในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากการศึกษาหลายปี ผู้เขียนได้แบ่งแนวความคิดการกระจายอำนาจที่ศึกษาดังกล่าวเป็น 2 กระแส ได้แก่ 1) แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสหลัก 2) แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรอง

แนวความคิดการกระจายอำนาจกระแสหลัก เป็นแนวความคิดการกระจายอำนาจที่เน้นความสำคัญของรัฐและองค์กรของรัฐมากกว่าท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจไปจัดบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แนวคิดนี้พบเห็นได้ทั่วไปในตำราเรียน ในนโยบายของรัฐตลอดจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญท้องถิ่น ในขณะที่ แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรอง เป็นแนวความคิดการกระจายอำนาจที่เน้นท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญแก่คนในท้องถิ่นในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงที่ควรจะมีอำนาจในการปกครองตนเองเพื่อกำหนดอนาคตของท้องถิ่นโดยคนของท้องถิ่นเอง ซึ่งแนวคิดนี้มีนักวิชาการบางคนเท่านั้นที่กล่าวถึง¹

¹งานเขียนหลายชิ้นของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจลักษณะนี้เช่น แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย 2552, การกระจายอำนาจ=การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่นและสังคม 2555 เป็นต้น

เมื่อการกระจายอำนาจนำมาซึ่งการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการกระจายอำนาจ 2 กระแสจึงนำมาซึ่งการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันเป็น 2 แบบด้วยเช่นกัน นั่นคือการกระจายอำนาจกระแสหลักนำมาซึ่งการปกครองท้องถิ่นที่เน้นความสำคัญของรัฐและองค์กรของรัฐ รัฐจะเป็นผู้ออกแบบการปกครองท้องถิ่น เสมือนการปกครองท้องถิ่นเป็นกิจการที่รัฐต้องดำเนินการเอง เรียกการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ว่า การปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจ (State Affair หรือ Local State Government) ขณะที่การกระจายอำนาจกระแสรองที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น มุ่งไปที่บทบาทสำคัญของคนในท้องถิ่นในฐานะ “พลเมือง” ที่จะร่วมกันคิด ร่วมกันแก้ไข ร่วมกันออกแบบท้องถิ่นของตนเอง โดยตัวของคนในท้องถิ่นนั่นเอง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นภารกิจของประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องร่วมกันกำหนดอนาคตของตนเอง เรียกการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ว่า การปกครองท้องถิ่นแบบประชากิจ (People Affair หรือ Local Self Government)

นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ที่นำมาซึ่งการได้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ที่มุ่งกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ที่ยังคงเน้นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่ชัดเจนขึ้น แต่ความชัดเจนนั้นก็คือชัดเจนที่ว่า การกระจายอำนาจที่ผ่านมา นั้นเป็นการกระจายอำนาจกระแสหลักที่ให้ความสำคัญกับรัฐและองค์กรของรัฐเป็นกลไกสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สิ่งที่ตามมาคือความเข้มแข็งของรัฐ และองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอลง และถูกกีดกันให้ออกจากการเมือง จากเงินขายเสียงที่ได้รับ ประกอบกับทัศนคติแบบ “ราษฎร” อันเป็นผู้ได้ปกครองที่ดี ที่ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกายเรื่องของผู้ปกครอง ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนเริ่มมีทัศนคติที่คอยมุ่งแต่รอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนมีสภาพเป็นเยี่ยงไพรที่ช่วยตนเองไม่ได้ มุ่งแต่ร้องขอและรอคอยความช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจมากขึ้น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งขึ้นจากการที่รัฐกระจายอำนาจมาให้มากขึ้น กลับใช้อำนาจและความเข้มแข็งนั้นไปแสวงหาผลประโยชน์ นำไปสู่การเกิดปัญหาการคอร์รัปชันตามมาดั่งปรากฏเป็นที่รู้กันทั่วไป ขณะที่เหล่าข้าราชการจำนวนไม่น้อยมองว่า การคอร์รัปชันกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในกระบวนการบริหารราชการเสียแล้ว ซึ่งพวกเขาต่างก็ได้รับผลประโยชน์ในกระบวนการเหล่านั้นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะหวังให้องค์กรภาครัฐระดับภูมิภาคมาคอยกำกับตรวจสอบนั้น เป็นอันหวังไม่ได้ ในอีกด้านของชาวบ้านใน

ท้องถิ่นเกิดความขัดแย้ง แบ่งฝักฝ่ายจากการมีการเลือกตั้ง ความสามัคคีในชุมชนลดน้อยลง ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ยอมรับการคอร์รัปชันมากขึ้นขอเพียงตนได้ประโยชน์บ้าง สิ่งนี้แปลงประชาชนในท้องถิ่นจากราษฎรไปเป็นไพร่มากขึ้น²

ทิศทางของการปกครองท้องถิ่นไทยค่อยๆ มุ่งหน้าไปสู่ทิศทางที่ประชาชนในท้องถิ่นอ่อนแอลง ไร้พลังที่จะตรวจสอบหรือต่อสู้กับองค์กรของรัฐ แม้จะมีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของประชาชนมากเพียงใดก็ตาม ทิศทางเช่นนี้เป็นทิศทางที่อันตรายยิ่ง การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) เป็นการปิดระบบการเมืองของประเทศ(Shut down) แล้วมุ่งหวังจะวางกติกาใหม่ในนาม “การปฏิรูปประเทศ” มีการจัดตั้งกลไกรัฐขึ้นมาเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าวว่า ภารกิจรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) รัฐบาล สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยหวังจะปฏิรูปประเทศใน 18 ด้านใหญ่ หนึ่งในนั้นคือการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

บทความนี้ต้องการจะนำเสนอแนวคิดเพื่อปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในจังหวะที่ประเทศกำลังวางแนวทางปฏิรูปอยู่ในขณะนี้ โดยต้องมีการทบทวนและปรับทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ที่ผ่านมามีประเทศไทยวนเวียนปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการกระจายอำนาจกระแสหลักเพียงแนวคิดเดียว ทำให้เราไม่สามารถออกจากปัญหาที่เกิดขึ้นมาได้ ในทางตรงกันข้าม การคอร์รัปชันกลับเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นควรปรับทิศทางใหม่ที่ควรจะเป็นคือการลดน้ำหนักการกระจายอำนาจกระแสหลักลง ขณะที่เพิ่มน้ำหนักการกระจายอำนาจกระแสรองมากขึ้น นั่นหมายความว่า ต้องนำแนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรองและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมาใช้ให้มากขึ้น การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งไปที่การให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรของรัฐ และพยายามเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจให้เป็นประชาธิปไตยให้ได้มากที่สุด โดยแนวทางใหญ่ควรมีทิศทางดังนี้

²เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ใช้คำ 3 คำที่แทนลักษณะประชาชนที่แตกต่างกันออกไป คือ 1.ราษฎร (Subject) หมายถึงประชาชนที่ยอมรับในการถูกปกครอง เคารพกฎหมายและผู้ปกครอง 2.พลเมือง (Citizen) หมายถึงประชาชนที่มีความรับผิดชอบ เสียสละเพื่อส่วนรวม มีความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ 3.ไพร่ (Client) หมายถึงประชาชนผู้ที่พึ่งตนเองไม่ได้ คอยแต่อ่อนวอนขอความเมตตาจากผู้ใหญ่หรือผู้อุปถัมภ์ ดูรายละเอียดใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ,การเมืองของพลเมือง: สู่สหัสวรรษใหม่, 2543 หน้า 58.

1. รัฐต้องยอมรับว่าคนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ในแบบฉบับที่แตกต่างกัน
2. รัฐต้องกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่นนอกเหนือจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนในระดับ Empowerment
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
5. การมุ่งสร้างความเป็นพลเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่น

การปรับเปลี่ยนทิศทางการปกครองท้องถิ่นจากรัฐกิจไปสู่ประชากิจ เปลี่ยนจากราชการไปเป็นพลเมือง คงต้องใช้เวลา ใช้ความใจกว้างของรัฐ ใช้ความจริงใจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้ความมุ่งมั่นของประชาชนที่จะยกระดับตนเองสู่ความเป็นพลเมืองของท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย

แนวคิดการกระจายอำนาจ 2 กระแสและการปกครองท้องถิ่น 2 แบบ

จากการศึกษาตำราทางรัฐศาสตร์ที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจ การเรียนรู้จากนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิตัวประเทศหลายคน การวิเคราะห์การกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญๆ การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ผู้เขียนพบแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอยู่ 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่นักวิชาการส่วนใหญ่ องค์กรรัฐ กฎหมาย ได้กล่าวหรือสะท้อนไว้ในหลายๆ ที่เป็นกระแสหลักที่กำหนดทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการบางท่านกล่าวถึง “การกระจายอำนาจที่แท้จริง” ที่ต่างจากแนวคิดกระแสหลักข้างต้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้แบ่งแนวคิดการกระจายอำนาจเป็น 2 กระแสคือ 1) แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสหลัก และ 2) แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรอง

1. แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสหลัก และการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจ

ลักษณะสำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจกระแสหลักคือการเน้นบทบาทและความสำคัญของรัฐเป็นสำคัญ คำว่ารัฐในที่นี้คือ รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น แนวคิดนี้เริ่มจากความเชื่อที่ว่า “อำนาจการปกครองเป็นของรัฐ” นั่นคือ

เชื่อว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจทั้งหมด ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐ เป็นสิทธิของรัฐในการออกแบบการกระจายอำนาจ เพื่อความมั่นคงแห่งอำนาจนี้รัฐจึงกระจายอำนาจไปให้แก่องค์กรของรัฐที่รัฐจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ให้มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปกครองท้องถิ่นโดยที่รัฐหรือองค์กรของรัฐทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถตามลงไปกำกับ ควบคุม ผ่านกรอบของกฎหมายที่รัฐได้วางไว้ได้ อำนาจอิสระนั้นมีความ“อิสระ”เพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับรัฐจะกำหนดให้เมื่อรัฐกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

อำนาจที่รัฐกระจายมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีภารกิจหลักคือการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่นจัดทำถนน ท่อระบายน้ำ น้ำประปา ไฟฟ้า ขยะ เป็นต้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่นช่วยดำเนินการเท่านั้น ส่วนในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ในแนวคิดนี้จะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมที่ผ่านกระบวนการทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น การเลือกตั้ง การสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น และการวางบทบาทของประชาชนไว้ที่ การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

แนวคิดนี้ปรากฏในตำราการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มักกล่าวไปในทิศทางเดียวกันว่า หลักการกระจายอำนาจคือ“การที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดให้บริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเรื่องของท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้” (ไกรวิทย์ พวงงาม, 2555: 30)

แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสหลักนี้ นำไปสู่การเกิดการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกัน แนวคิดกระแสหลักมองว่าหลักการปกครองท้องถิ่นมีสาระที่สำคัญดังนี้ (ไกรวิทย์ พวงงาม, 2555: 23-24)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีข้อแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่นการปกครองท้องถิ่นของไทย ทั้ง 5 รูปแบบ หน่วยการปกครองจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

จะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ตามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยไปเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่
 - 2.1. สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.2. สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณ
3. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นจัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
4. เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชน อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการกระจายอำนาจกระแสหลักมีวัตถุประสงค์ที่เน้นไปที่การแบ่งเบาภาระของรัฐ ดังที่ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 31) สรุปไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อความประหยัดเงินงบประมาณของรัฐ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถหารายได้ของตนเองได้
4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบรู้ประชาชนปฎิบัติแก่ประชาชน

การปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดข้างต้นจะเห็นชัดเจนว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นกลไกหลักที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจที่รัฐกระจายมาให้มาจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีและใช้อำนาจตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ ส่วนบทบาทของประชาชนนั้น ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่หลังจากเลือกตั้งไปแล้วประชาชนหมดโอกาสในการตัดสินใจ อำนาจการตัดสินใจเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทของประชาชนนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นบทบาทของผู้ตรวจสอบ มีใช้บทบาทของผู้ตัดสินใจ และเป็นผู้รับผลประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการให้ ลักษณะเช่นนี้หากจะเรียกว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ก็คงเป็นประชาธิปไตยที่เน้น “เพื่อประชาชน” เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่เราพบปัญหามากมายจากประชาธิปไตยรูปแบบนี้ดังที่จะกล่าวต่อไป ผู้เขียนเรียกการปกครองท้องถิ่นลักษณะนี้ว่า การปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจ (State Affair หรือ Local State Government)

2. แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรอง และการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย

จากการศึกษาแนวคิดการกระจายอำนาจ ยังมีนักวิชาการบางคนมองความหมายการกระจายอำนาจที่ต่างไปจากแนวคิดกระแสหลัก แต่ก็ใช่นักวิชาการส่วนน้อย และปรากฏออกมาในรูปการวิเคราะห์ วิพากษ์ วิจัยมากกว่าจะมีการพูดหรือเรียบเรียงออกมาเป็นกิจจะลักษณะในรูปแบบของตำรา

แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรองที่เน้นความสำคัญของท้องถิ่น การให้ความสำคัญในอำนาจของท้องถิ่นในการตัดสินใจในอนาคตของตนเองได้อย่างมีอิสระ เห็นว่าเป็น “การกระจายอำนาจที่แท้จริง” แนวคิดกระแสนี้เชื่อว่า อำนาจการปกครองนั้นเป็นของท้องถิ่นหรือของชุมชนมาแต่ดั้งเดิม แต่ต้องมาถูกรัฐยึดเอาไปรวมกันไว้ที่ส่วนกลางในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยแล้ว อำนาจที่รวมอยู่ที่ศูนย์กลางก็ควรกระจายกลับคืนให้แก่เจ้าของอำนาจเดิมคือท้องถิ่นหรือชุมชน ดังนั้นท้องถิ่นหรือชุมชนควรมีอำนาจในการตัดสินใจในอนาคตของตนเอง มีอำนาจในการเลือกที่จะทำหรือไม่ทำกิจกรรมสาธารณะใดๆที่กระทบต่อท้องถิ่นหรือชุมชน นักวิชาการที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจกระแสรองเช่น

บรรศักดิ์ อวรรณโณ (2535 : 8) ได้เขียนบทความตั้งแต่ พ.ศ.2535 เรื่องการกระจายอำนาจที่แท้จริง : กรอบการวิเคราะห์แนวใหม่ที่สำคัญกับ “ชุมชน (Community)” และประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ในกรอบความคิดแนวใหม่ในการ

วิเคราะห์นี้ไม่พูดถึง “การกระจายอำนาจ” ของรัฐในโครงสร้างอำนาจรัฐแบบแนวคิดกระแสหลักแต่จะเอาชุมชนท้องถิ่น (Local Community) เป็นตัวตั้ง เน้นการยอมรับสิทธิของชุมชนตามศักยภาพที่แท้จริง และความประสงค์ของชุมชนที่จะบริหารกิจการบางอย่างเอง เช่น การจัดสรรการใช้น้ำ การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน หรือการระงับข้อพิพาทกันเองตามประเพณีและวิถีชีวิตที่เขาปฏิบัติกันมา ถ้ากรอบการวิเคราะห์เป็นแนวใหม่นี้ สาระสำคัญของการวิเคราะห์จะเปลี่ยนไปคือ “ชุมชนท้องถิ่น (Local Community)” เป็นตัวตั้งไม่ใช่ “รัฐส่วนกลาง” อีกต่อไป สัมพันธภาพระหว่างรัฐ (State) กับชุมชนท้องถิ่น (Local Community) จึงเป็นสัมพันธภาพที่ต่าง “ยอมรับ” ซึ่งกันและกันไม่ใช่รัฐเป็นผู้ให้ ชุมชนและประชาชนเป็นผู้รับอีกต่อไป

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2539: 29) มีแนวคิดว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริงต้องทำให้ชาวบ้านมีองค์กรของตนเองที่ร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องการคืนอำนาจตัดสินใจให้แก่ประชาชน เพราะรัฐได้รับเอาอำนาจการตัดสินใจของชาวบ้านในเรื่องทรัพยากรท้องถิ่นไปเสียจนหมด เป้าหมายของการกระจายอำนาจที่แท้จริง คือ การกระจายอำนาจที่รัฐไปยึดกุมไว้นั้นคืนแก่ประชาชนให้มาก ประชาชนในท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดชะตาชีวิตของตัวเองได้มากขึ้น จะใช้น้ำ ไร่ป่า ไร่ภูเขา ไร่ทะเลที่อยู่ในบ้านของเขาอย่างไร เขามีส่วนในการกำหนดการกระจายอำนาจที่แท้จริงจึงอยู่ที่การกระจายอำนาจของรัฐออกไปให้ประชาชนหรือองค์กรของประชาชน การกระจายอำนาจต้องมีการปรับกระบวนการตัดสินใจในท้องถิ่นให้องค์กรของประชาชนระดับต่างๆ ได้มีอำนาจร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ

แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสนี้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองดูแลตนเอง (Self Government Democracy) ที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550: 60-69) เสนอไว้ว่าเป็นการร่วมกันกระทำการกิจเพื่อส่วนรวม หรือแก้ปัญหาให้ส่วนรวม โดยคำว่า “ส่วนรวม” นี้อาจจะหมายถึงชุมชน ชุมชน ชุมชน ท้องถิ่น ภูมิภาค หรือประเทศชาติ ก็ได้ คำว่า “การเมือง” ในประชาธิปไตยรูปแบบนี้จะมีใช้การที่บุคคลหรือหมู่คณะแก่งแย่งแข่งขัน หรือช่วงชิงแย่งกันเอาตำแหน่งหน้าที่ งบประมาณ โครงการ แผนงาน ของรัฐ ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือการเมืองในความหมายที่ประชาชนส่วนใหญ่ทุกวันนี้เข้าใจ แต่การเมืองในประชาธิปไตยแบบนี้หมายถึงการร่วมมือกันของประชาชน แก้ไขปัญหาของชุมชนร่วมกัน การเมืองจึงเป็นเรื่องของทุกคน ที่จะมาร่วมมือกันสร้างสรรค์ หรือ แก้ไขปัญหาส่วนรวมร่วมกัน

ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองดูแลตนเอง คือ มุ่งเน้นประชาชนปกครองดูแลตนเอง โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม เน้นที่บุคคลหรือหมู่คณะ จะร่วมกันเสียสละหรือสมัครสมานกันและร่วมใจกันทำประโยชน์ให้กับส่วนรวม เน้นการปลูกฝังจิตสำนึกหรือคุณธรรมแห่งความเป็นพลเมือง (Civic Virtue) เน้นให้ประชาชนปกครองพึ่งพาตนเอง ประชาชนจะต้องไม่เป็นเพียงไพร่ หรือผู้น้อย (Client) ผู้คอยแต่ “ขี้ขอ-รอคอย” อ่อนวอนร้องขอความเมตตาจากผู้ใหญ่ ผู้มีอิทธิพล หรือผู้อุปถัมภ์ ประชาชนต้องไม่เป็นเพียงราษฎร (Subject) ที่เป็นเพียงผู้เคารพกฎหมายเสียภาษี และลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเองต้องการให้ประชาชนเป็นพลเมือง ซึ่งหมายถึงผู้มีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองหรือส่วนรวมผู้มีความเสียสละเพื่อบ้านเมืองหรือส่วนรวม ผู้มีศักดิ์ศรี ความเป็นอิสระ พึ่งตนเอง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543: 56-59)

แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสนี้เน้นไปที่ความสำคัญของท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ และสามารถกำหนดอนาคตของท้องถิ่นตนได้ แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจแนวคิดนี้ต้องการประชาชนที่มีคุณสมบัติของการเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้นในกิจการของส่วนรวม ที่จะมาเป็นผู้ใช้อำนาจร่วมกันในการปกครองตนเอง

ดังนั้นเมื่อเกิดการกระจายอำนาจตามแนวคิดนี้ การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจึงเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นที่ออกมาร่วมกันคิด ร่วมกันแก้ไขปัญหา และร่วมกันกำหนดชะตาชีวิตของท้องถิ่นตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกิจของประชาชนทุกคน เรียกการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ว่า การปกครองท้องถิ่นแบบประชากิจ (People Affair หรือ Local Self Government)

ในท้องถิ่นไทยทั่วทุกภูมิภาค มีชุมชนท้องถิ่นที่รวมตัวกันทำกิจกรรมของชุมชนตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆที่ชุมชนประสบ โดยความร่วมมือของคนในท้องถิ่นกันเอง โดยให้คนในชุมชนเป็นกลไกหลักสำคัญในการแก้ไขปัญหา เป็นการปกครอง “โดย” ประชาชนในท้องถิ่นเอง คนในท้องถิ่นหรือในชุมชนปกครอง ดูแลช่วยเหลือกันเอง เป็นการจัดการแก้ไขปัญหาของตนเองโดยที่รัฐไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องเลย บางพื้นที่รัฐเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือ ดังกรณีของชาวบ้านตำบลน้ำเกีฮัน กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน ที่ชาวบ้านออกมาร่วมกันคิด ร่วมกันแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยใช้แนวคิดกระบวนการทำงานแบบ “บวรส” บ้าน วัด โรงเรียน สถานีนอนามัย มาร่วมมือกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ

แก้ไขปัญหา และกำหนดอนาคตของตนเองว่าชาวบ้านน้ำเกียนต้องการ “กินอิ่ม นอนอุ่น ฝนดี” และขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเกียนก็รับแนวคิดของชาวบ้าน ไปกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ของอบต.และนำแผนและโครงการที่ชาวบ้านร่วมกันคิดไปเป็น แผนพัฒนาอบต. (ศิรินันท์ สารมณฐี. 2546 : 36-37 และ https://www.youtube.com/watch?v=2nsN_sljKAE) หรือกรณีของชาวบ้านหมู่บ้านจำรุง ตำบลแกลง จังหวัดระยอง ที่ชาวบ้านได้ดูแล แก้ไขปัญหาของตนเองและพัฒนาจนเป็นเครือข่าย องค์กรชุมชนบ้านจำรุง มีกิจกรรมที่ชาวบ้านคิดร่วมกันแล้วแบ่งงานกันทำถึง 44 กลุ่ม ในหมู่บ้าน ความสำเร็จของการดูแลตนเองนำมาซึ่งรวบรวมองค์ความรู้และการถ่ายทอด ความรู้ในนามของ “มหาวิทยาลัยบ้านนอก”(ดูเพิ่มเติมใน <http://www.banjumrung.org>) เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างในพื้นที่ทั่วประเทศที่ชาวบ้านในชุมชนสามารถ ร่วมกันคิด ร่วมกันกำหนดอนาคตของตนเองได้ สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

ตาราง 1 : เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่น 2 แบบ

ประเด็น	รัฐกิจ	ประชากิจ
ลักษณะเด่น	การปกครองท้องถิ่นเป็นกิจของรัฐ	การปกครองท้องถิ่นเป็นกิจของประชาชน
จุดเน้น	เน้นรัฐ องค์กรของรัฐ	เน้นประชาชนในท้องถิ่น
กลไกหลักในการใช้อำนาจ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชาชนในท้องถิ่น
จุดมุ่งหมาย	แบ่งเบาภาระของรัฐ	ปกครองตนเอง
ภารกิจ	เน้นไปที่การจัดบริการสาธารณะ	กำหนดและวางแผนอนาคตของตนเอง
การมีส่วนร่วมของประชาชน	การมีส่วนร่วมที่รัฐออกแบบ เช่นการไปเลือกตั้งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่น	การมีส่วนร่วมภาคประชาชนที่กว้างขวาง ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมแก้ไข ร่วมตรวจสอบ
ลักษณะประชาชน	ราษฎร ไพร่	พลเมือง

บทบาทของรัฐ	กำกับ ดูแล การปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย	ยอมรับความสำคัญของท้องถิ่นและให้อิสระแก่ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง
บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ใช้อำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยเน้นไปที่การจัดบริการสาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่น	สนับสนุน ร่วมมือกับคนในท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น
บทบาทประชาชน	ประชาชนคัดเลือกตัวแทนไปใช้อำนาจใน อบต.และมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมระดับการตัดสินใจ
กลยุทธ์สำคัญในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น	ต้องพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ต้องพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีความเป็นพลเมือง
รูปแบบประชาธิปไตย	Representative Democracy	Self-Government Democracy

พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย : พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจ

ธนศร เจริญเมือง (2545: 86-107) ได้สรุปพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยได้อย่างกระชับ โดยหากนับการเกิดขึ้นของการปกครองท้องถิ่นจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรก พบว่าจะเริ่มนับเมื่อ พ.ศ.2440 ที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรก ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งตลอดรัชสมัยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลทั้งสิ้น 35 แห่งทั่วประเทศ เรียกการบริหารสุขาภิบาลแบบนี้ว่า “การปกครองท้องถิ่นแบบเมืองขึ้น” เพราะกรมการสุขาภิบาลทั้งหมดแต่งตั้งมาจากข้าราชการของรัฐทั้งหมด ส่วนประชาชนในพื้นที่ไม่มีโอกาสใช้อำนาจในการปกครองท้องถิ่นของตนแต่อย่างใด การปกครองท้องถิ่นในช่วงนี้เป็นรัฐกิจอย่างชัดเจน

จนกระทั่งในยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองหนึ่งปี คือในปี 2476 จึงมีการจัดตั้งเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่สอง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกเพื่อหวังให้ประชาชน

ได้เรียนรู้และทำความเข้าใจการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งในตอนนั้นคณะราษฎรหวังจะยกทุกตำบลทั่วประเทศให้เป็นเทศบาลให้หมดอย่างไรก็ตาม ความมุ่งหวังของคณะราษฎรไม่เป็นผล ผ่านไปกว่า 20 ปีในปี 2495 มีเทศบาลเกิดขึ้นเพียง 117 แห่งเท่านั้น

ดังนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงนำรูปแบบการปกครองแบบสุขาภิบาลกลับคืนมาใช้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อหวังให้ข้าราชการที่มีระดับการศึกษาสูงกว่า จะเป็นพี่เลี้ยงฝึกให้สมาชิกกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้เรียนรู้การปกครองท้องถิ่นให้พร้อมแล้วจึงจะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลในอนาคต จะเห็นว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐได้กระจายอำนาจมากขึ้น ในรูปแบบการจัดตั้งเทศบาลแต่ด้วยปัญหาหลายประการต้องนำรูปแบบสุขาภิบาลกลับมาใช้อีก สะท้อนเห็นว่าอำนาจถูกส่วนกลางริบกลับคืน เพราะในสุขาภิบาลมีตัวแทนของส่วนกลางมาเป็นผู้บริหารสุขาภิบาล

พ.ศ. 2498 ในสมัยจอมพลป.พิบูลสงคราม ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นมาดูแลพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลในจังหวัด โดยมอบอำนาจบริหารให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้สมาชิกสภาจังหวัดจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนแต่ฝ่ายบริหารนั้น รัฐให้ความเชื่อถือคนของรัฐที่ส่งไปมากกว่าการกระจายอำนาจในยุคนี้อำนาจจึงตกมาในมือของข้าราชการของรัฐอย่างชัดเจน

พ.ศ.2499 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้น โดยให้คนของท้องถิ่นคือกำนันเป็นประธานบริหารอบต. และให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกสภา อบต.โดยตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม อบต.ถูกยุบไปเมื่อ พ.ศ.2509 ด้วยรัฐเกรงกลัวการแพร่ขยายของอุดมการณ์ลัทธิคอมมิวนิสต์จะแพร่เข้าสู่ท้องถิ่นผ่านอบต. อำนาจท้องถิ่นถูกส่วนกลางยึดกลับอีกครั้ง

พ.ศ.2515 มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร โดยช่วงต้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี จนปี 2528 จึงมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจากประชาชน ในปี พ.ศ.2521 มีการจัดตั้งเมืองพัทยาเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ผู้บริหารเมืองพัทยามาจากการว่าจ้างผู้จัดการเมืองมีอาชีพ (City Manager)

พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย มีการนำเอาองค์การบริหารส่วนตำบลกลับมาใช้อีกครั้งจนถึงปัจจุบัน โดยในช่วงนั้นกำหนดให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต.โดยตำแหน่ง เห็นได้ชัดว่ารัฐยังคงกระจายอำนาจให้คนของรัฐอยู่เช่นเดิม

การปกครองท้องถิ่นชัดเจนขึ้นหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งมีการบัญญัติการปกครองท้องถิ่นเป็นหมวดเฉพาะหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้มากที่สุดเท่าที่มีรัฐธรรมนูญมาก่อนหน้านั้น ซึ่งแม้จะมีการกล่าวว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แต่หากพิจารณาในเนื้อหาให้ถี่ถ้วนกลับพบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น เน้นไปที่การสร้างคามเข้มแข็งให้เกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการสร้างคามเข้มแข็งแก่ประชาชนในท้องถิ่น ดูได้ชัดเจนจากการมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการระดับชาติ เพียงชื่อคณะกรรมการก็ทราบแล้วว่า จะกระจายอำนาจให้แก่ใคร นั่นหมายความว่าแม้รัฐธรรมนูญจะถูกกล่าวขวัญว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แต่ในมิติของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงกระจายอำนาจในแนวกระแสหลักและสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจเช่นเดิม

ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ก็มีการบัญญัติหมวดการปกครองท้องถิ่นเป็นหมวดเฉพาะ มีหลายมาตรายึดหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 แต่หลายมาตรา ก็มีการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนขึ้น เมื่อนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาวิเคราะห์เห็น ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความชัดเจนขึ้นว่าได้ออกแบบการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจขึ้นมา ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 มาตรา 281 กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งการให้อิสระดังกล่าวนี้ รัฐต้องกระจายอำนาจรัฐลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 78(3) ที่ว่า “ (รัฐต้อง) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง...” ในประเด็นนี้ทำให้เข้าใจให้ชัดเจนว่ารัฐให้อิสระและกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในส่วนของบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวิเคราะห์จากบทบัญญัติต่างๆ แล้วจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักที่สำคัญที่สุดในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกันต้องถูกควบคุมและตรวจสอบจากประชาชนมากขึ้นเช่นกัน

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกระบุชัดเจนมากขึ้นกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ดังที่ระบุในมาตรา 283 นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ได้มีบางมาตราที่ได้ระบุถึงการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากขึ้นโดยมีการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่าไม่มี เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างครบถ้วน ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ถูกกำหนดในมาตรา 283 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 นั้นเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจ ที่ให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าประชาชนในท้องถิ่น เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีความเชื่อว่าการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งไปที่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมิใช่การพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็ง เป็น “พลเมือง” เพื่อให้พลเมืองในท้องถิ่นเหล่านั้นมีอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ ตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่นอีกแบบประชาธิปไตย (เชิงชาญ จงสมชัย, 2553: 64-80)

ผลจากการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจ

การปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจมีผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นอย่างน้อย 2 ประการคือ

1. การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งทางการเมือง
2. ประชาชนอ่อนแอลง ดังจะอธิบายรายละเอียดดังนี้

1. การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจจะมีการเลือกตัวแทนของประชาชนเข้าไปใช้อำนาจบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นระบบที่ผู้บริหารมีความเข้มแข็ง (Strong Mayor) ผู้บริหารมีความชอบธรรมจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีอำนาจในการบริหารที่เข้มแข็งกลับกลายเป็นผลเสียขึ้นในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งทั่วประเทศ เริ่มตั้งแต่การลงทุนซื้อเสียงการเลือกตั้งจากประชาชน เพื่อให้ได้ตำแหน่ง เมื่อครองตำแหน่งก็มีอำนาจในการบริหาร ก็ใช้อำนาจนั้นไปแสวงหากอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวกในหลายรูปแบบตั้งแต่การเรียกรับเงินจากโครงการต่างๆที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง ในอัตราอย่างน้อย 30 เปอร์เซ็นต์ การเรียกรับเงินจากการสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ยินคำว่า “ซีละแสน” (เชิงชาญ จงสมชัย, มปป: 167) การคอร์รัปชันในพฤติกรรมสองอย่างนี้ในการดำรงตำแหน่งครบวาระ 4 ปีก็เพียงพอที่จะมีเงินทุนในการซื้อเสียงเลือกตั้งในคราวต่อไปได้ วนเวียนเป็นวัฏจักรการคอร์รัปชันไม่รู้จบ โดยที่มีการแก้กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นในปี 2552 “ปลดล็อก” ให้ผู้บริหารสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งไม่จำกัดวาระได้ เปิดทางการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองไว้ให้นักเลือกตั้งท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนยอมรับในการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และเป็นฝ่ายเรียกร้องเงินจากผู้สมัครเสียเองดังที่เคยได้ยินว่า “เงินไม่มา กาไม่เป็น เงินไม่มี หนีไปนา เงินไม่หนา กาไม่ถูก” หรือ “แดงร่วง ม่วงเอา เทาโทน” ทศนะคดีเช่นนี้เป็นสิ่งกีดกันคนที่มีความสามารถไม่ให้อำนาจเข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นตำแหน่งที่รื้อให้นักเลือกตั้งมา “ลงทุน” ทำธุรกิจทางการเมืองเท่านั้น ขณะเดียวกันประชาชนเองก็มีทัศนคติที่ยอมรับการคอร์รัปชันมากขึ้น งานวิจัยหลายชิ้นมีผลการวิจัยไปในทางเดียวกันว่าประชาชนยอมรับได้กับการคอร์รัปชันถ้าการคอร์รัปชันนั้นเขาได้ประโยชน์บ้าง เพราะประชาชนเชื่อว่าทุกคนที่เข้าไปบริหารก็คอร์รัปชันกันทุกคน ดังนั้นใครที่คอร์รัปชันแล้วให้ประโยชน์แก่ตนเองบ้างก็พอยอมรับได้ (เชิงชาญ จงสมชัย, 2551: 73-81) ทศนะคดีเช่นนี้เป็นเสมือนใบอนุญาตให้เกิดการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั่นเอง ดังนั้นปัญหาการคอร์รัปชันจึงเป็นปัญหาที่นับวันจะใหญ่โตและแก้ไขได้ยากขึ้นเรื่อยๆ

2. ประชาชนอ่อนแอลง การปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจที่เริ่มต้นจากการซื้อเสียงเลือกตั้ง เป็นจุดเริ่มของการสร้างความอ่อนแอให้กับประชาชนที่มัวเฝ้ารอคอยเงินจากการซื้อเสียงจากผู้สมัคร ขณะที่เมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนก็มุ่งหวังให้ส่วนท้องถิ่น เสมือนเป็นไพร่ในสมัยโบราณที่พึ่งพาตนเองไม่ได้ รอแต่ความช่วยเหลือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการแก่ตนทุกอย่าง การรู้จักช่วยเหลือตัวเองลดน้อยลง การออกมาช่วยเหลือกันแก้ไขปัญหของส่วนร่วมมีปรากฏให้เห็นน้อยลงทุกที เพราะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอความ

ร่วมมือก็ต้องมีงบประมาณมาให้ด้วยจึงจะให้ความร่วมมือ ไม่เหมือนสมัยก่อนที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนร่วมมือกันโดยไม่หวังผลตอบแทน การที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำทุกอย่างให้ประชาชน ยิ่งทำให้ประชาชนอ่อนแอจนช่วยเหลือพึ่งพาตนเองไม่ได้ กลายเป็นผู้ที่ต้องเรียกร้องและรอรับความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองจากผู้เป็นนาย ประชาชนในท้องถิ่นเริ่มกลายเป็นชนชั้นมากขึ้นเรื่อยๆ

การปกครองท้องถิ่นแบบนี้จึงไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นเพื่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่ต้องมีการลงทุนเพื่อประกอบการ และเป็นธุรกิจที่มีการแสวงหากำไรจากการคอร์รัปชัน และนำผลกำไรนั้นไปลงทุนต่อในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเป็นวัฏจักร โดยที่ไม่ได้สนใจคุณภาพชีวิตของประชาชน จะเห็นได้ชัดเจนจากผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไร้คุณภาพเช่น ถนนลูกรัง น้ำประปาไม่ได้มาตรฐาน ท่อระบายน้ำไม่มีมาตรฐาน ปัญหาใช้เลือดออกไม่ลดลง พนักงานลับที่ทำงานแต่ไม่มีผลงานที่ตอบสนองหรือแก้ปัญหาให้ประชาชน ได้อย่างมีคุณภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณ มีบุคลากร มีอำนาจ มีวิสัยทัศน์ แต่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่หลุดพ้นจากความยากจน และมีคุณภาพชีวิตที่ไร้คุณภาพ ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ถูกทำให้อ่อนแอจน ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ จิตสำนึกที่จะทำเพื่อส่วนรวมลดลงเพราะเคยชินกับการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ ประชาชนเริ่มกลายเป็นผู้ที่ “ซื้อ รอคอย” มากขึ้น ประชาชนนับวันจะเปลี่ยนจากราษฎรไปเป็นไพร่ขึ้นเรื่อยๆ การปกครองท้องถิ่นเช่นนี้เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ออกไปไกลจากความหมายของการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นทุกที

ผลเสียที่เกิดขึ้นจากการปกครองท้องถิ่นแบบธุรกิจที่กล่าวมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจกระส่ำหกล้มและการปกครองท้องถิ่นแบบธุรกิจไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง มิหนำซ้ำกลับยิ่งทำให้ท้องถิ่นและคนในท้องถิ่นอ่อนแอ ช่วยเหลือตนเองไม่ได้มากขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับทิศทางของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทยเสียใหม่

ทิศทางใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทย: ก้าวไปสู่การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย

เมื่อเห็นแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยปัจจุบันเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบธุรกิจที่มีข้อเสียสำคัญสองประการที่กล่าวมาแล้ว การไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในท้องถิ่นได้ และการที่ประชาชนในท้องถิ่นอ่อนแอลงไปเรื่อยๆ ย่อมทำให้เห็นว่าท้องถิ่นไทยจะถึงทางตันในที่สุด ถึงตอนนั้นก็จะเป็นความชอบธรรมที่รัฐจะ

เอาอำนาจคืนไป การรวมศูนย์อำนาจในนามความช่วยเหลือจากรัฐส่วนกลางก็จะเกิดขึ้น นั่นคือจุดจบของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย เราจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องเปลี่ยนทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยพยายามใช้กรอบใหม่ในการปรับทิศทาง นั่นคือต้องหันมาใช้แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรอง และแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมากขึ้น แต่มีใจว่าจะเปลี่ยนจากหน้ามือเป็นหลังมือในทันทีทันใด เราต้องค่อยๆเสริมหรือสอดแทรกแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยให้มากขึ้นเรื่อยๆในขณะเดียวกันก็ลดแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจลงเรื่อยๆ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ควรดำเนินการมีดังนี้

1. รัฐต้องยอมรับว่าคนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ในแบบฉบับที่แตกต่างกันเป็นสิ่งแรกที่รัฐต้องเชื่อและต้องทำให้ได้เพราะปัจจุบันมีชุมชนท้องถิ่นหลายชุมชนที่เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ เช่นชุมชนบ้านจำรุง จังหวัดระยอง ชุมชนน้ำเกี๋ยน จังหวัดน่าน ชุมชนอินแปง จังหวัดสกลนคร ชุมชนไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น ชุมชนเหล่านี้มีการบริหารจัดการชุมชนตนเองในแบบฉบับของตนเองที่ต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ แต่ที่เหมือนกันอย่างหนึ่งคือ การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินการโดยคนของชุมชนทั้งสิ้น องค์กรภาครัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนเท่านั้นไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ดังนั้นรัฐต้องเชื่อใจและยอมรับให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสามารถพึ่งตนเองได้ เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นด้วยนอกเหนือจากรูปแบบทั้ง 5 รูปแบบที่รัฐจัดตั้งขึ้น

2. รัฐต้องกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่นนอกเหนือจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยระบุให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอันหมายถึงคนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ในรูปแบบของเขาเอง และรัฐต้องยอมรับให้องค์กรที่ประชาชนสร้างขึ้นเพื่อปกครองชุมชนของเขานั้นเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองเช่นกัน และรัฐอาจกำหนดเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อจะพิจารณาว่าองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นองค์กรใดที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนได้รับการยอมรับแล้ว รัฐต้องลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐเสีย ให้เป็นองค์กรสนับสนุนและ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกิดความขัดแย้งกันเอง และเป็นการออกจากวัฏจักรธุรกิจการเมืองท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้นได้

3. รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนในระดับ Empowerment โดยต้องส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สามารถตัดสินใจได้ (Empowerment) การปกครองท้องถิ่นที่ออกแบบโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นต้นมานั้น มีการบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็จริง แต่เป็นการมีส่วนร่วมในระดับพื้นฐานเท่านั้น เช่นการมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูล การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่นี้น้อยนักที่จะบัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุดและเป็นหลักประกันความเข้มแข็งที่แท้จริงขององค์กรภาคประชาชนโดยเฉพาะการให้อำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่นในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของเขาเอง เช่นทรัพยากรน้ำ แร่ธาตุ แก๊สธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันเป็นปัญหาอย่างมากที่รัฐยังมีอำนาจโดยอ้างการทำให้ส่วนรวมแต่ไม่ฟังเสียงคนท้องถิ่นและไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่น เช่นกรณีการอนุญาตให้บริษัทขุดเจาะแก๊สธรรมชาติเข้าพื้นที่ดำเนินการแม้จะมีประชาชนคัดค้านก็ตาม สิ่งนี้สะท้อนว่าแม้กฎหมายจะบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้มากมายแต่ไม่ได้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญได้เลย

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อค่อยๆสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐต้องเปิดโอกาสให้องค์กรของประชาชนมาร่วมวางแผน ร่วมบริหารงานของท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีงบประมาณสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชนด้วย ที่ผ่านมามีการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่น รัฐจะมุ่งไปที่การพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก เช่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (มาตรา 78) รัฐก็จัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา (กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายชัดในตัวอักษรว่ามีให้การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น) ซึ่งมาสอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ที่ออกแบบในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเข้มแข็งเป็นหลักทั้งในด้านโครงสร้าง งบประมาณ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นทิศทางใหม่ในการแก้ไขหรือพัฒนาการ

ปกครองท้องถิ่นนั้นควรหันความสนใจไปที่การแก้ไขหรือพัฒนาองค์กรภาคประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น โจทย์ที่ควรถามคือ ทำอย่างไรที่จะทำให้องค์กรภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เป็นองค์กรหลักในการปกครองท้องถิ่น และค่อยๆ ลดระดับความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐให้เป็นองค์กรสนับสนุนมากยิ่งขึ้น

5. การมุ่งสร้างความเป็นพลเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่น เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการเกิดการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย และเป็นภารกิจที่ยากและใช้เวลามากที่จะเปลี่ยนประชาชนที่เป็นราษฎรหรือไพร่ให้มาเป็นพลเมืองได้ แต่เป็นสิ่งที่ต้องทำให้ได้มากที่สุด เพราะพลเมืองถือเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย ภารกิจนี้เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วน องค์กรประชาชนที่มีอยู่ก็ต้องเร่งฝึกฝนประชาชนในท้องถิ่นให้มีความเป็นพลเมืองมากยิ่งขึ้น สถาบันทางการศึกษาทุกระดับต้องออกแบบระบบการศึกษาและเนื้อหาวิชาที่จะสร้างผู้ที่จะไปให้มีความเป็นพลเมือง เพื่อจะเป็นกำลังหลักในการเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่ต้องการได้และสิ่งสำคัญคือบริบทท้องถิ่นต้องเป็นบริบทที่สามารถส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยท้องถิ่นในแบบ Self Government Democracy ได้

บทสรุป

การกระจายอำนาจที่ผ่านมาของไทยเป็นการกระจายอำนาจตามแนวคิดกระแสหลักมาโดยตลอด ส่งผลให้เกิดการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจที่เน้นไปพึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น เป็นกลไกหลักในการบริหารงานของท้องถิ่น แต่การปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลเสียและสร้างความเสียหายแก่ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดจากวัฏจักรธุรกิจการเมืองท้องถิ่น และปัญหาความอ่อนแอของประชาชนที่เปลี่ยนเป็นไพร่มากขึ้นเรื่อยๆ หากเป็นเช่นนี้ต่อไปสักวันต้องเดินทางไปถึงจุดจบของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอย่างแน่นอน

ดังนั้นในจังหวะที่ประเทศกำลังเข้าสู่การปฏิรูปประเทศครั้งใหม่ในบรรยากาศของการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีที่มาจากการทำรัฐประหารที่มีอำนาจเต็มเช่นนี้ ควรใช้อำนาจนี้ปรับเปลี่ยนทิศทางการกระจายอำนาจเป็นกระแสนที่เน้นความสำคัญของท้องถิ่นและตัวประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าเน้นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นให้ได้ ซึ่งมีหน่ออ่อนเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วประเทศแล้ว โดยยอมรับองค์กรประชาชน

ที่มีรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองที่เข้มแข็งเหล่านั้นให้เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐรับรองและให้ยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐในพื้นที่นั้นเสียเพื่อให้เหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียว ขณะที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนเพื่อสร้างประชาชนให้มีความเป็นพลเมืองมากขึ้นนั้นก็เป็นการกิจสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันอย่างขันแข็ง

ถึงวันนั้นประโยคบิดาภูทอกของ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก็คงจะสัมฤทธิ์ผล



บรรณานุกรม

โกวิทย์ พวงงาม. (2555) *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

เชิงชาญ จงสมชัย. (2553) *การเมืองการปกครองท้องถิ่น*. เอกสารประกอบการสอน 1300206 วิทยาลัยการเมืองการปกครองมหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

เชิงชาญ จงสมชัย. (มปป.) *การศึกษาการคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบล*. รวมบทความวิชาการฉบับพิเศษ: 5 ปี รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์.

เชิงชาญ จงสมชัย. (2551) *มุมมองของคนอีสานที่มีต่อการบริหารราชการของรัฐบาล* พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร. รายงานการวิจัยวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

ชูวงศ์ ฉายบุตร. (2539) *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2539. ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544) *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540*. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2539) *สังคมไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545) *ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย : การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส. ราชกิจจานุเบกษา. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. ฉบับถ้อยคำ เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540.

ราชกิจจานุเบกษา. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. ฉบับถ้อยคำ เล่ม 124 ตอนที่ 47ก ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550.

ศิรินันท์ สารมณฐี. (บก.) (2546) *น้ำเกียน ชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน*. องค์การพัฒนา
คุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกียน.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2555) *การกระจายอำนาจ=การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเอง
ของชุมชน ท้องถิ่นและสังคม*. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป(สปร.)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543) *การเมืองของพลเมือง : สู่สหัสวรรษใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 2,
กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552) *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน:สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็น
รากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : เอส เอ็น กรุป.

<http://www.banjumrung.org>

https://www.youtube.com/watch?v=2nsN_sljKAE