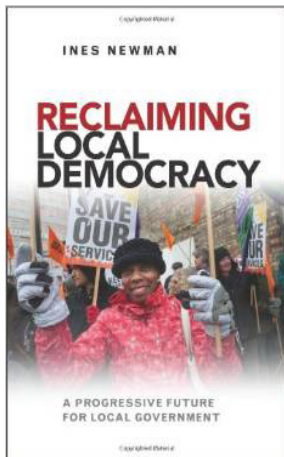


บทปริทัศน์หนังสือ (Book review)

สตีธร ธนานิธิโชติ



Ines Newman (2014). *Reclaiming Local Democracy: A Progressive Future for Local Government*. Bristol: Policy Press, 232pp.

นักวิชาการทั่วโลกเห็นพ้องต้องกันมานานแล้วว่ารากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นเริ่มต้นที่ท้องถิ่น¹ แต่ด้วยวิธีคิดแบบการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ทำให้ผู้บริหารสมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา มุ่งความสนใจไปที่การจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การครุ่นคิดหรือตัดสินใจบนปรัชญาพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นในมิติอื่นๆ โดยเฉพาะการหนุนเสริมให้การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นที่หรือเวทีในการสร้างค่านิยมประชาธิปไตยและความเป็นพลเมือง รวมถึงการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมแทบจะถูกมองข้ามไปอย่างสิ้นเชิง

อินีส นิวแมน (Ines Newman) ในหนังสือ *Reclaiming Local Democracy* ชี้ให้เห็นว่าการมุ่งไปสู่อนาคตที่ก้าวหน้าของการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องก้าวข้ามการอภิปรายถกเถียงเฉพาะเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารระดับท้องถิ่นไปสู่การแสวงหาแนวทางในการปลุกพลังของชุมชนท้องถิ่นและดึงเอาความร่วมมือของทุกๆ เสียง (โดยเฉพาะเสียงของคนเล็กคนน้อยที่ไม่ค่อยถูกรับฟัง) เข้ามาสู่กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้นก็คือ แทนที่นักวิชาการ นักปฏิรูป และนักพัฒนาด้านการปกครองท้องถิ่นจะตั้งคำถามว่าการปกครองท้องถิ่นควรมีการจัดโครงสร้างแบบใด องค์การบริหารท้องถิ่น (แต่ละรูปแบบ) มีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง คำถามที่ต้องการคำตอบมากกว่าคือ การปกครองท้องถิ่น

¹ ดูตัวอย่างงานภาษาไทย เช่น วุฒิสาร ตันไชย (2550) เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) และภาษาต่างประเทศ เช่น Dahl and Tufte (1973) Mill (1991) และ Pearce (2001)

จะช่วยส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคมได้อย่างไร การปกครองท้องถิ่นจะช่วยพัฒนาให้เกิดพลเมืองที่กระตือรือร้นได้อย่างไร และการปกครองท้องถิ่นจะสร้างความยุติธรรมให้กับทุกคนแต่ละกลุ่มซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายได้อย่างไร

ทำไมการตั้งคำถามต่อปรัชญาพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะในเรื่องประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมจึงมีความสำคัญ?

อีนัส นิวแมน อธิบายว่า การคิดในกรอบโครงสร้างและภารกิจหน้าที่นั้นทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงรัฐบาลกลางในเรื่องทรัพยากรทางการบริหาร (โดยเฉพาะทรัพยากรที่สำคัญที่สุดภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมคือ เงิน) ในช่วงเวลาที่รัฐบาลกลางเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจและจำเป็นต้องมีการจำกัดการใช้จ่ายงบประมาณ การปรับลดงบประมาณที่จัดสรรลงสู่ท้องถิ่นจึงเป็นทางเลือกแรกๆ สำหรับรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหา โดยให้เหตุผลว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีศักยภาพเพียงพอในการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่จะส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ได้ (ดังที่กำลังปรากฏเป็นประเด็นข้อถกเถียงกันอยู่ในสหราชอาณาจักร ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 2010 เป็นต้นมา) การมองการปกครองท้องถิ่นในกรอบโครงสร้างและภารกิจหน้าที่ตามทัศนะของอีนัส นิวแมน จึงเป็นการลดคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นลงเหลือเพียงแค่การเป็นกิ่งก้านสาขาของการบริหารรัฐกิจที่ถูกกำกับและควบคุมโดยรัฐบาลกลาง (เช่น ผ่านการปรับเพิ่ม/ลดงบประมาณ) เท่านั้น ทั้งที่ความมุ่งหมายตามปรัชญาพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นที่รองรับการแพร่กระจายของอำนาจทางการเมืองไปสู่มือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองตัวจริง ซึ่งแน่นอนว่ามีเรื่องของการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและทั่วถึงเป็นองค์ประกอบหลักประการหนึ่ง แต่เป้าหมายที่ขาดไม่ได้อีกสองประการของการปกครองท้องถิ่นก็คือการพัฒนาค่านิยมประชาธิปไตยและความเป็นพลเมือง รวมถึงการสร้างความสะดวกและความยุติธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นเป็นจริง ดังนั้น การปรับเปลี่ยนมุมมองและความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไปสู่จุดอันเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับอีนัส นิวแมน นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

เพื่อยืนยันคำอธิบายดังกล่าว ในบทที่ 2 อีนัส นิวแมนทำการศึกษาพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร เริ่มต้นจากเบอร์มิงแฮม (Birmingham) ในฐานะเมืองที่เคยได้ชื่อว่ามี การปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุดในโลกในช่วงทศวรรษที่ 1870

ถึง 1880 ไกลเรื่อยมาตามยุคสมัยต่างๆ จนถึง ค.ศ.2011 อันเป็นปีที่สหราชอาณาจักรได้มีการออกพระราชบัญญัติท้องถิ่นนิยม ค.ศ.2011 (Localism Act 2011) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายหลักในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ผลการสำรวจพัฒนาการดังกล่าวได้นำอินส นิวแมนไปสู่ข้อสรุปที่ว่า มุมมองและความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุค ซึ่งจากข้อค้นพบของอินส นิวแมน สามารถสรุปได้เป็น 5 มุมมองสำคัญตามแต่ละยุคสมัย ได้แก่ (1) ยุคการปฏิรูปในสมัยวิกตอเรีย (Victoria) มองท้องถิ่นในฐานะผู้จัดระบบสาธารณูปโภคเพื่อสร้างชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน (2) ยุครัฐสวัสดิการภายใต้แนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเคนส์ (Keynesian welfare state) วางบทบาทของการปกครองท้องถิ่นไว้ในฐานะผู้จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน (3) ยุคการพัฒนาภายใต้แนวคิดของพวกเขา (the urban new Left) มองว่าท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองที่มีหน้าที่เข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแรงงานและทุน (4) ยุคแรงงานใหม่ (New Labour) ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างเข้มข้น มองว่าการปกครองท้องถิ่นต้องใช้อำนาจมาก มีความยืดหยุ่นสูง และต้องเน้นการทำงานในลักษณะหุ้นส่วน (5) ยุคปัจจุบันภายใต้แนวทางตามพระราชบัญญัติท้องถิ่นนิยม ค.ศ.2011 ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงรูปแบบการบริหารท้องถิ่นใหม่ จากที่เคยยึดรูปแบบสภาท้องถิ่นเป็นหลักมาสู่รูปแบบที่ให้ความสำคัญกับผู้นำชุมชนและการบริหารในรูปคณะกรรมการมากขึ้น (ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในเรื่องนี้ เช่น การให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดให้มีการลงประชามติได้ เป็นต้น)

อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของอินส นิวแมน ยังไม่มีมุมมองใดที่เข้าถึงแก่นแท้ของการปกครองท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยและความยุติธรรมทางสังคมได้อย่างแท้จริง แม้แต่แนวคิดปัจจุบันภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติท้องถิ่นนิยม ค.ศ.2011 ซึ่งเน้นการปฏิรูปเพื่อให้ท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรมีโอกาสสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ และเป็นผู้ลงมือดำเนินการในกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับท้องถิ่นของตนเองได้อย่างอิสระมากขึ้นก็ตาม

ดังที่อินส นิวแมนในบทที่ 3 ได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ผลกระทบของการปรับลดภารกิจและการปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น (จากผู้ให้บริการโดยตรงเป็นผู้จัดการ/คณะกรรมการผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการของชุมชนท้องถิ่น)

ภายใต้แนวทางของกฎหมายฉบับดังกล่าว และชี้ให้เห็นว่าการปรับลดภารกิจด้านการให้บริการและใช้วิธีการถ่ายโอนภารกิจที่ตัดออกไปนั้นไปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ (privatization) แม้จะทำให้การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่กลับสร้างความไม่เป็นธรรมขึ้นในท้องถิ่น โดยเฉพาะความไม่เป็นธรรมที่เป็นผลจากการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนกลายเป็นผู้มีอำนาจเหนือกิจการของรัฐมากเกินไป จนสามารถกำหนดทิศทางของการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของภาคเอกชนมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม

ปัญหาความไม่เป็นธรรมดังกล่าวตามทัศนะของอินเนส นิวแมนเกิดจากการนำกรอบคิดแบบการตลาดมาใช้กับการปกครองท้องถิ่น ทำให้กิจกรรมของท้องถิ่นถูกมองในลักษณะเดียวกับการจัดสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค (ประชาชน) ภายใต้ความสัมพันธ์แบบผู้ผลิต-ผู้ซื้อ-ผู้ขายเช่นนี้ ทำให้คนที่ร่ำรวยกว่า คนที่มีโอกาสดีกว่าในการเข้าถึงทรัพยากร และคนที่มีอำนาจมากกว่า มีเสียงที่ดังกว่า คนอื่นๆ ในการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อก้าวข้ามมุมมองที่นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกัน ในบทที่ 4 อินเนส นิวแมนได้นำเสนอกรอบคิดใหม่ในการพิจารณาการปกครองท้องถิ่น โดยการหลอมรวมหลักการในเรื่องสิทธิและความยุติธรรมทางสังคมจัดทำเป็นชุดคำถามที่ผู้กำหนดนโยบายต้องนำไปพิจารณาในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ได้แก่ การพิจารณาว่า (1) นโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นวางอยู่บนหลักการพื้นฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมหรือไม่ (2) เป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้เกิดพันธะผูกพันร่วมกันของคนทุกกลุ่มในท้องถิ่นหรือไม่ (3) นโยบายนั้นให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิและการสร้างความเป็นธรรมในสังคมหรือไม่ (4) นโยบายดังกล่าวนำไปสู่ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในเรื่องความเป็นพลเมืองและประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ (5) นโยบายดังกล่าวได้รับการยอมรับและยินยอมจากคนในท้องถิ่นนำไปปฏิบัติใช้หรือไม่ (6) เมื่อนโยบายมีการนำไปปฏิบัติใช้จะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้ง่ายขึ้นหรือไม่ (7) นโยบายได้คำนึงถึงคนรุ่นต่อไปอย่างเพียงพอที่จะสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ อินเนส นิวแมนเห็นว่าหากนโยบายต่างๆ ที่ท้องถิ่นริเริ่มขึ้นโดยผู้กำหนดนโยบายพยายามตอบคำถามเหล่านี้อย่างครบถ้วนก่อน จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถช่วยลดความไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดการรับรู้ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ช่วยเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นพลเมือง ตลอดจนก่อผลลัพธ์

ของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ดีกว่าการกำหนดนโยบายภายใต้กรอบแนวคิดแบบการตลาด หรือแบบการจัดสินค้าและบริการที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ตาม การกำหนดและปฏิบัติใช้นโยบายใดๆ ก็ตามล้วนต้องการการตกลงร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ความท้าทายที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นก็คือ จะทำอย่างไรให้ประชาชนในท้องถิ่นมีศักยภาพอย่างเพียงพอในการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายของท้องถิ่นได้อย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน ทั้งในแง่ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนกับตัวแทนที่เข้าไปใช้อำนาจในองค์การบริหารท้องถิ่น และในแง่ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนด้วยกันเองที่อาจมีความแตกต่างกันด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม หรือระดับการศึกษา

ในบทที่ 5 อินส นิวแมนพยายามตอบคำถามที่ว่านี้ โดยแสดงให้เห็นว่า ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรนั้นมีการพัฒนาก้าวหน้าดีกว่า ประชาธิปไตยระดับชาติหลายประการ กล่าวคือ ในขณะที่ผลการวิจัยตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990s แสดงให้เห็นแนวโน้มของความตกต่ำของระดับความสนใจที่ประชาชนชาวสหราชอาณาจักรมีต่อการเมืองระบบตัวแทนภายใต้การแข่งขันทางการเมืองของ พรรคการเมืองต่างๆ ในระดับชาติ² ผลการศึกษาจำนวนมากยืนยันค่อนข้างจะ สอดคล้องกันว่าประชาชนมีความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะ การมีส่วนร่วมโดยการเข้าไปใช้อำนาจในการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังปรากฏ หลักฐานอีกจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็มีความพยายาม ในการริเริ่มกระบวนการการมีส่วนร่วมใหม่ๆ อยู่เสมอ³ อย่างไรก็ตาม การเติบโตของ

² หลักฐานที่สะท้อนถึงความตกต่ำดังกล่าวที่อินส นิวแมนนำมายกเป็นตัวอย่าง เช่น ในปัจจุบัน มีชาวสหราชอาณาจักรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองสามพรรคใหญ่รวมกันประมาณห้าแสนคน น้อยกว่าเมื่อเทียบกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในช่วงทศวรรษ 1970 ถึงสี่เท่า นอกจากนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นต่อพรรคการเมืองในช่วงต้นทศวรรษที่ 2010 พบว่า ชาวสหราชอาณาจักรมากกว่าร้อยละ 40 ไม่เชื่อมั่นว่ารัฐบาล (ไม่ว่าจะมีพรรคการเมืองใดเป็นแกนนำ) จะยึดผลประโยชน์ของชาติมากกว่าผลประโยชน์ของพรรคตนเอง สัดส่วนความไม่เชื่อมั่นดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากการสำรวจในปี 1987 ที่ประชาชนมีความเห็นเช่นนี้เพียงร้อยละ 10 เท่านั้น (ดูรายละเอียดใน Civil Exchange, 2012)

³ อินส นิวแมนได้ยกตัวอย่างผลการศึกษาของมาเรียน บาร์นสและคณะ (Barnes et al., 2007: 28) ที่แสดง ข้อมูลไว้อย่างชัดเจนว่าในปี 2001 องค์กรปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรแต่ละแห่งมีโครงการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉลี่ย 10.5 โครงการ และมีประชาชนที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมรวมกันทั้งหมดประมาณ 14 ล้านคน [ประชากรของสหราชอาณาจักรในปีดังกล่าวมีประมาณ 59 ล้านคน]

ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นยังเป็นไปอย่างจำกัด เพราะถูกครอบงำโดยวิธีคิดแบบชนชั้นนำ (elitist model) ภายใต้ระบบการเมืองที่ยึดตามแนวทางของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) และใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นส่วนเสริมเท่านั้น ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้โครงสร้างที่สภาท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่นถูกทำให้แยกขาดจากการอภิปรายพูดคุยกับประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งที่ควรดำเนินการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้นก็คือ ภายใต้วิธีคิดแบบชนชั้นนำของประชาธิปไตยแบบตัวแทน การตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องนโยบายของท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องของผู้ที่ได้รับมอบอำนาจผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย (ซึ่งถูกมองเป็นส่วนเสริม) จึงมีขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามารับรู้ รับทราบ ร่วมให้ข้อมูลเพื่อบอกถึงความต้องการหรือให้ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ และให้ความร่วมมือกับนโยบายเท่านั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ ในทัศนะของอินเนส นิวแมน ทำให้การปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างประชาชนที่มีความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ ไม่ช่วยเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนโดยเฉพาะคนที่ด้อยกว่าในสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และในท้ายที่สุด ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมทางสังคมขึ้นมาได้ ดังนั้นสำหรับอินเนส นิวแมน การพิจารณาค้นหาแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นที่ได้ผล จำเป็นต้องมีการปรับโลกทัศน์ในการมองประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นใหม่ โดยการนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเข้าเป็นส่วนที่ขาดไม่ได้ (ไม่ใช่ส่วนเสริม) ของการปกครองท้องถิ่น ผ่านการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายที่ประชาชนทุกกลุ่ม สามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างเสมอภาคและมีความหมายในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ กระบวนการในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งกลุ่ม/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ การใช้กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นเครื่องมือในการแปรเปลี่ยนความต้องการของประชาชนซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายไปสู่ข้อตกลงที่วางอยู่บนผลประโยชน์ร่วมกัน จนสามารถนำไปพัฒนาเป็นนโยบายที่ปฏิบัติให้เกิดผล

เป็นจริงได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ และผู้เชี่ยวชาญที่มีความเข้าใจในการจัดกระบวนการ และมีความตระหนักถึงความละเอียดอ่อนของสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการในแต่ละครั้ง/ประเด็น ในบทที่ 6 อินีส นิวแมน ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของภาษาหรือ “วาทกรรม (discourse)” ที่พรั่งพรูออกมาในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมาอภิปรายพูดคุยกันเกี่ยวกับแนวทางที่ควรจะเป็นในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งแน่นอนว่า ย่อมมีทั้งส่วนที่เข้ากันได้และส่วนที่ขัดแย้งกัน หน้าที่หลักประการหนึ่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องคือการค้นหาสิ่งที่เป็นคุณค่าและผลประโยชน์ของคนที่มีอำนาจน้อยในท้องถิ่นซึ่งมักจะถูกครอบงำด้วยวาทกรรมของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าให้คนที่มีความอำนาจน้อยกว่าสามารถอธิบายหรือสะท้อนปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ออกมาในเวทีได้ จากนั้นผู้อำนวยกระบวนการ (facilitator) มีหน้าที่ในการค้นหาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผลประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าและปัญหาที่ผู้มีความอำนาจน้อยกว่าได้สะท้อนออกมานั้น เพื่อพัฒนาไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

ในบทสุดท้าย อินีส นิวแมนได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น และเสนอแนะแนวทางในการสร้างประชาธิปไตยที่ระดับท้องถิ่นโดยการปรับเปลี่ยนบทบาทของการปกครองท้องถิ่นใหม่ในลักษณะการทำงานร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น การมีมาตรการและกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนและกลุ่ม/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองและการกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างและวิธีการทำงานภายในองค์การบริหารท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว มีความเป็นประชาธิปไตยภายในองค์กร ตลอดจนมีการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรให้มีความสามารถในการตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ๆ ในอนาคต

จุดเด่นของ Reclaiming Local Democracy คือการนำเสนอกรอบแนวคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นพื้นที่หรือเวทีในการสร้างค่านิยมประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองที่มีเป้าหมายสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

แต่จุดอ่อนประการสำคัญของหนังสือเล่มนี้คือข้อเสนอแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของ

ท้องถิ่นที่มีอาจก้าวไปไกลกว่าแนวทางที่มีการส่งเสริมผลักดันกันมาหลายสิบปีแล้ว โดยอาศัยรูปแบบการเปิดพื้นที่สาธารณะให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาอภิปรายพูดคุยกันภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ซึ่งแม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่าสิ่งที่อีนัส นิวแมนพยายามให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการทำให้ข้อเสนอดังกล่าวบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงนั้น ล้วนเป็นประเด็นที่มีคุณค่าต่อการนำไปศึกษาเพิ่มเติมในบริบทและ/หรือประเด็นปัญหาอื่นๆ ในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นการปลูกเร้าให้การปกครองท้องถิ่นหันมาให้ความสนใจกับเสียงของคนเล็กคนน้อยในท้องถิ่นที่มีมักจะไม่ค่อยได้รับความใส่ใจรับฟังจากผู้มีอำนาจที่มาจากการเลือกตั้งเท่าที่ควร รวมถึงการตระหนักถึงความละเอียดอ่อน ความหลากหลาย และความหมายอันลึกซึ้งยากแก่การตีความและทำความเข้าใจของภาษาและวาทกรรมที่สะท้อนผ่านเวทีอภิปรายสาธารณะ แต่อีนัส นิวแมนมองผลที่ได้รับจากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในแง่ดีจนเกินไปจนมองข้ามข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่งานวิจัยชิ้นใหม่ๆ เริ่มตั้งข้อสังเกตต่อการนำเวทีปรึกษาหารือสาธารณะไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่การตัดสินใจเชิงนโยบายของตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าการมุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นำไปสู่คำถามที่มีต่อคุณค่าและประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะว่า แท้ที่จริงแล้ว เวทีในลักษณะดังกล่าวซึ่งมีการจัดขึ้นเป็นจำนวนมากหลายในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาได้มีส่วนในการเพิ่มพลังอำนาจหรือเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนกันแน่⁴

อย่างไรก็ตาม บทเรียนที่กลั่นจากประสบการณ์นับสิบปีของอีนัส นิวแมนทั้งในฐานะนักปฏิบัติ นักพัฒนา และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ทำให้ Reclaiming Local Democracy เป็นหนังสืออีกเล่มหนึ่งที่อ่านไม่เฉพาะสำหรับนักวิชาการ นักคิด นักปฏิรูป แต่ยังเหมาะสำหรับผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และนักขับเคลื่อนสังคม

⁴ หนังสือเล่มล่าสุดของคาร์โลลี ลี (Lee, 2015) ตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะแม้จะมีส่วนในการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลาย (ในสหรัฐอเมริกา) จนกลายเป็น “อุตสาหกรรมการมีส่วนร่วม (public engagement industry)” และถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาล (ทุกระดับ) ในการปรับลดงบประมาณ สร้างผลกำไร รวมถึงการบรรลุเป้าหมายทางการบริหารอื่นๆ พร้อมไปกับการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่จะต้องมีความรับผิดชอบรูปแบบใหม่เกิดขึ้นมากมายโดยปราศจากหลักประกันว่าภาระหน้าที่เหล่านั้นจะช่วยเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ประชาชนได้อย่างไร

ในระดับท้องถิ่น ตลอดจนผู้สนใจศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น ในสหราชอาณาจักร ตลอดจนแง่คิดมุมมองต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าและยั่งยืนผ่านการสร้างประชาธิปไตยที่ระดับฐานรากของสังคม



บรรณานุกรม

- วุฒิสาร ตันไชย. 2550. การปกครองท้องถิ่น: การเมืองภาคพลเมือง ห้องเรียนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสังคมไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 5 (3): 66-82.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Barnes, Marian, Janet Newman, and Helen Sullivan. 2007. *Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Public Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Civil Exchange. 2012. *The Big Society Audit 2012*. London: Civil Exchange, in partnership with DHA Communications.
- Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Lee, Caroline W. 2015. *Do-It-Yourself Democracy: The Rise of the Public Engagement Industry*. New York: Oxford University Press.
- Mill, John Stuart. 1991. *Considerations on Representative Government*. Retrieved December 30, 2011, from <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/jsmill/considerations.pdf>.
- Pearce, Joseph. 2001. *Small is Still Beautiful*. London: Harper Collins.