

ML 128382

นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

นายอดิศักดิ์ จันทไทย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

พ.ศ. 2563

สงวนลิขสิทธิ์เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



ใบอนุญาตวิทยานิพนธ์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

อง : นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

วิจัย : นายอดิศักดิ์ จันทร์ไทย

ได้รับอนุมัติเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร) (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพศาล วรคำ)  
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร.ทัชชวัฒน์ เหล่าสุวรรณ)

ประธานกรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนพฤกษ์ ชามะรัตน์)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยลักษณ์ โพธิวรรณ)

กรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด)

กรรมการ

**ชื่อเรื่อง** : นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น  
**ผู้วิจัย** : นายอดิศักดิ์ จันทไทย  
**ปริญญา** : รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รัฐศาสตร์)  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** : รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยลักษณ์ โพธิวรรณ  
รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด  
**ปีการศึกษา** : 2563

## บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษา นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น 2) ศึกษา รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมายในการวิจัยได้มาโดยวิธีเลือกแบบเจาะจงจำนวน 18 คน เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ การสังเกตและกรณีศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ.2475-2539 อยู่ในระดับที่น้อยมากเป็นเพียงการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดรูปแบบและโครงสร้างเท่านั้น ประชาชนจึงมีส่วนร่วมน้อยมากในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ในช่วงปีพ.ศ. 2540-2560 การกระจายอำนาจเป็นรูปธรรมชัดเจน มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติบังคับรัฐต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นครั้งแรก มีพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เกิดกระบวนการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการมาตลอดตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ 2550 มีการปรับปรุงแก้ไขแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การเมืองภาคตัวแทนที่เข้าสู่อำนาจยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน และมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ ให้มีการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เมื่อเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆและกระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราว การดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้

เข้มแข็ง ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น 2) รูปแบบการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบ กฎ กติกา ท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้

**คำสำคัญ :** การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ประชาธิปไตยท้องถิ่น, และชุมชนท้องถิ่น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



**Title** : Decentralization Policy and Strengthening Local Democracy  
**Researcher** : Mr. Adesak Juntathai  
**Degree** : Doctor of Political Science (political Science)  
Rajabhat Maha sarakham University  
**Advisors** : Associate Professor Dr. Piyaluk Potiwan  
Associate Professor Dr. Pornamrin Promgird  
**Year** : 2020

## Abstract

This research has following objectives : (1) to study the effects that the decentralization of the Thai state power has on the promotion of the local democracy, and (2) to study an appropriate form of strengthening the local democracy. The target group used in the research was obtained by selecting the specific method, consisting of 28 people. Data were collected by field interview. Observations and small group seminars, It was found that 1) during the year of 1932 – 1996, there was only one law pertaining to the establishment of local government organizations, this law encompassed only the form and structure of such organizations. The people has little participation in the local politics and governance. During the year of 1997-2017, decentralization of power became concrete and clear. Provisions were made in the 1997 constitution for the first and time, enforce the state to decentralize its power to local authorities. An act was passed, laying out the plan and procedure of the decentralization of power to local administrators and members of local government councils come from the elections. The process of decentralization was implemented in accordance with principles laid out in the constitution of 1997 and 2007. The local administration organization became the main agency to provide public services. However, elected representatives who came into power has not been able to fully promote democracy. Therefore, various movements in the people's sector were created and proposals were made to reforming the power structure of the state, in order to decentralize more power to

the people's sector and local communities. The coup of May 22, 2014, affected the movement of various groups. It put a temporary halt to the decentralization process. The implementation of the decentralization of power, as in accordance to the constitution of 2007, has not seen a clear direction in giving power to local areas in a manner that would strengthen the local democracy; 2) an appropriate form of strengthening the democracy in local areas should be composed of 4 main components: people's participation in local politics; provision of local rules and regulation; people's consciousness to be responsible to the public or community; and the ability to be self-reliant and/or self-manage.

**Keywords :** Decentralization to Areas, Local Democracy, Local Community.



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณาและชี้แนะเป็นอย่างดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยลักษณ์ โพธิวรรณ และรองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รวมถึงคณะอาจารย์โครงการหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้ คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง ตลอดจนข้อบกพร่องต่างๆ ทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทักษวัฒน์ เหล่าสุวรรณ ประธานกรรมการสอบ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพุกษ์ ชามะรัตน์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้ให้คำแนะนำและ ข้อเสนอแนะจนการวิจัยเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ ผู้บริหาร คณาจารย์ จากวิทยาลัยศาสนศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ กาฬสินธุ์ และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่ได้ให้ข้อมูลในการทำวิจัยครั้งนี้

และนอกเหนือจากทุกท่านที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยขอขอบคุณคุณพิมพ์พันธ์ จันทไทย ในฐานะ ภรรยา แพทย์หญิงนงา จันทไทย และดร.พิมพ์ิกา จันทไทย ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นให้ กำลังใจในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
นายอดิศักดิ์ จันทไทย  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจในช่วงระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา เกิดกระแสความเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องในประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยก็อยู่ในช่วงปรับตัวจากสภาพที่เป็นอยู่แบบเดิมๆ อย่างมากในหลายๆด้าน อันสืบเนื่องจากเหตุปัจจัยและลักษณะของพลังผลักดัน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) กล่าวว่า เกิดจากแรงผลักดันของการกระแสการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก ได้ส่งผลทำให้การปกครองต้องปรับให้เป็นประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้นและอิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ ที่มีเป้าหมายต้องการลดบทบาทภาครัฐ โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชนและองค์กรเอกชนต่างๆได้เข้ามามีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่แทนมากขึ้น และประการสุดท้าย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนไปเป็นเมืองของชุมชนต่างๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการสังคมแบบใหม่ และปัจจัยต่างๆดังกล่าวจะมีผลแปรเปลี่ยนไปในทิศทางใด ก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างการปกครองของประเทศนั้นๆ ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในการเมืองระดับชาติ มากหรือน้อยเพียงใด จะเห็นได้ว่าการเมืองในระดับชาติมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่สูง ก็ย่อมมีผลเอื้ออำนวยและส่งเสริมให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีการปรับตัวเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น

การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นพื้นฐานอันสำคัญและเป็นการเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปธาน สุวรรณมงคล (2554) มองว่ารัฐที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา โดยประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน มีการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ และบุคลากรท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีตัวแทนประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น และการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากกว่าการแต่งตั้ง การเมืองในระบอบประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นระบอบการเมืองที่ให้สิทธิเสรีภาพ และเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากที่สุด ได้แพร่หลาย ฝังรากลึกอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2556) ได้กล่าวยืนยันว่า ปัจจุบันประเทศที่ปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตยมีมากกว่าประเทศที่ไม่ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยจำนวนประเทศกว่าร้อยละ 60 ของประเทศทั่วโลก มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ย่อมมีความแตกต่างกัน อันเนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ และปัจจัยแวดล้อมอื่นๆเช่นเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และค่านิยมในสังคม ฯลฯ

เนื่องจากประเทศไทย เป็นประเทศที่มีการจัดรูปการปกครองในแบบรัฐเดี่ยว(Unitary State) มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 และมีการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นระยะ มากกว่าจะมีโครงสร้างอำนาจแบบที่กระจายจากศูนย์กลางออกไปสู่ชุมชนการเมืองต่างๆ อย่างไรก็ตาม เรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีวิวัฒนาการของแนวคิดและรูปแบบปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยรัชกาลนี้ โดยได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2440 และจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในปี พ.ศ.2448 ต่อมาอีก 3 ปี จึงมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง และมีการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล เมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้มีการปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก ทั้งนี้โดยรัฐบาลให้เหตุผลเชิงนโยบายว่า “...วิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่ในการปกครองทั่วประเทศ ให้มาอยู่ศูนย์กลางเพียงอย่างเดียวไม่ได้ผลดี จึงต้องแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องที่ เพื่อการปกครองในเฉพาะท้องที่หนึ่งๆ จะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องที่นั้นๆ วิธีจัดการให้มีการปกครองท้องที่ขึ้น ก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องที่นั้นๆ จัดการกันเอง...” (ประธาน สุวรรณมงคล, 2540) จากแนวทางพระราชบัญญัติฉบับนี้ นับได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของ “อำมาตยาธิปไตย” และได้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองประเทศสู่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลต่อมา แต่เห็นได้ชัดว่ามีความก้าวหน้าน้อยมากในช่วงหกทศวรรษแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อเกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 ขบวนการปฏิรูประบบการเมือง ช่วยให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานและบทบาทสำคัญมากขึ้น ในปี 2537 แรงกดดันจากประชาชน ทำให้รัฐบาลต้องรื้อฟื้นระบบองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกยกเลิกไปกลับมาจัดตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าการกระจายอำนาจในยุคต่างๆ ที่ผ่านมาก่อน พ.ศ. 2540 จะเห็นว่าเป็นเพียงตัวอักษรที่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาล ที่ประกาศหรือแถลงต่อรัฐสภาเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมมากนัก นอกจากนี้เพียงกฎหมาย กำหนดรูปแบบและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่เกิดขึ้นในรัฐบาลในยุคนั้นๆ แต่ในสาระสำคัญความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด นั้นทวิชฌน์ บรมานันท์ (2552) กล่าวว่าโดยจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



อย่างเป็นทางการ ชัดเจนและก้าวหน้า ได้เริ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติบังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ โดยได้วางหลักการใหม่ที่สำคัญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เช่นกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งรัฐต้องพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกำหนดโครงสร้าง หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ หลักการเพื่อกำหนดรายได้ หลักการบริหารงานบุคคล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ในยุครัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เช่น การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น ให้มีกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ (โกวิท พวงงาม, 2559)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ,พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 จะเป็นหมวดหมู่ที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หลักการกระจายอำนาจก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการที่ควรจะเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุประการสำคัญคือ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมณฑล อำนาจสั่งการเป็นระบบจากบนลงล่าง โดยลักษณะเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถบริหารจัดการและจัดการบริการสาธารณะที่ตอบสนอง การแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งในหลักการต้องดำเนินการบนหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักการ จนทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคขัดขวางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งซ่อนอยู่อีกหลายประการที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการบริหารทางการคลังและการจัดสรรรายได้ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และการมีจิตสำนึกในการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนเนื้อร้ายที่นับวันจะรุกรานกัดกินหลักการกระจายอำนาจให้อ่อนกำลังลงทุกที (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2552)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ นานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน และมีมติการให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานมากกว่าการเมืองภาคชุมชนท้องถิ่น และมีมติการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นซึ่งถูกมองข้ามไป ได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เช่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าถึงข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ข้อมูลปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการมีระเบียบวินัย และกฎกติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เป็นต้น ขณะที่ในทางปฏิบัติและการดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจของประเทศไทย ก็ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ การกระจายอำนาจดังกล่าว จึงไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของประชาชน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2552)

นอกจากนี้ ยังมีแรงต้านทานจากภาคส่วนต่างๆ ที่ต่อต้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีปัญหาข้อถกเถียงกันทั้งในวงวิชาการในประเด็นความเป็นประชาธิปไตยของท้องถิ่นไทยไม่ก้าวหน้า ในขณะที่นักวิชาการบางกลุ่มมองว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองได้ ประกอบกับมีข้อเสนอ ข้อเรียกร้อง ของหลายฝ่าย ให้มีการปรับความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจรัฐใหม่ โดยการปรับลดบทบาทของรัฐบาลกลาง มีการจัดความสัมพันธ์เชิงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ให้สอดคล้องและสนองตอบความต้องการของประชาชน และรัฐบาลไม่ควรเหนี่ยวรั้งพลังกลไกภาคประชาชนและกลไกส่วนอื่นๆ ดังนั้นจึงได้เกิดข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศของฝ่ายต่างๆ และที่สำคัญได้แก่ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการ ได้เสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศ โดยยึดหลัก

พื้นฐาน 2 ประการ คือ 1) การกระจายอำนาจบริหารจัดการจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น และ 2) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าการกระจายอำนาจทางการปกครองนั้น ได้กระจายลงไปถึงประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ได้กระจุกตัวอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น และข้อเสนอที่โดดเด่นของคณะกรรมการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการให้ท้องถิ่นจัดการตนเอง ซึ่งมีสาระสำคัญใน 3 ประเด็น ได้แก่ ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน ข้อเสนอการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ และข้อเสนอการจัดโครงสร้างเชิงอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการ และเครือข่ายภาคประชาสังคมในหลายๆจังหวัด ซึ่งมีความพยายามเสนอรูปแบบการปกครองหรือกติกาที่เหมาะสม เพื่อพัฒนาไปสู่การปกครองตนเองในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (คณะกรรมการภาคประชาสังคม สภาพัฒนาการเมือง, 2555)

ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่พึงมีโดยทั่วไปของประชาชน รวมทั้งการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เนื่องจากประกาศของคณะรัฐประหารและกฎอัยการศึกได้สั่งการไม่ให้กลุ่มหรือขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆออกมาเคลื่อนไหว จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้การขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปหยุดชะงักไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง จะเห็นได้จากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 และ 86/2557 เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว โดยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารที่หมดวาระลงแล้ว ประกาศให้พ้นจากตำแหน่งและให้งดการเลือกตั้งทั่วไป แต่ในระยะต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่หมดวาระลงดังกล่าวให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่มาตรา 249-254 รวม 6 มาตรา ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ประกาศบังคับใช้เมื่อ วันที่ 6 เมษายน 2560 โดยสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญดังกล่าวในเรื่องของการกระจายอำนาจและทิศทางการปฏิรูปท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหลักการสำคัญ เช่น หลักความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับรองสิทธิของประชาชน เป็นต้น ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

โดยที่หลักการกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นสาระสำคัญประการแรก ทั้งนี้เพราะเป้าหมายหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการเมือง คือ การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ แก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง อันเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย และเป็นรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554)

สาเหตุที่การกระจายอำนาจเป็นสิ่งสำคัญกับประชาธิปไตยท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะว่ารากฐานของรัฐตามระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ประชาชน หรือที่กล่าวว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วไปไม่มีผู้ใดปฏิเสธหลักการนี้ จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดของการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงนับเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมืองการบริหารที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐที่มีระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบหลักในการปกครอง ย่อมต้องกระจายอำนาจหรือถ่ายโอนอำนาจ ที่มีอยู่ในส่วนกลางลงไปสู่ในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นให้มาก เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชน อีกทั้งเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐส่วนกลางในการให้บริการสาธารณะอีกด้วย (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554)

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) อยู่ที่เรื่อง "การปกครองตนเอง" ซึ่งเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการกำหนดชีวิตตนเองอย่างมากที่สุด ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐนั้นๆได้ให้ไว้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่สิ่งที่พึงระวังไว้เกี่ยวกับหลักการปกครองตนเอง ดังกล่าว ก็คือ การมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมิได้หมายความว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ จนกระทั่งสามารถกระทำการต่างๆได้ตามอำเภอใจ เพราะในความเป็นจริงแล้ว การกระทำของประชาชนต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความเป็นพลเมืองที่ดีของตนเองด้วย ดังเช่น การมีความกระตือรือร้นในการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ทั้งของตนเองและส่วนรวมในชุมชนท้องถิ่น หลักการสำคัญดังกล่าว ทำให้ประชาธิปไตยถูกมองว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในสมัยกรีกโบราณ ที่ในอดีตจะเกิดขึ้นได้ในเมืองที่มีขนาดเล็กๆและประชากรจำนวนน้อย ด้วยลักษณะทางกายภาพดังกล่าว ได้เอื้ออำนวยให้เกิดการตัดสินใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะของตนเอง โดยประชาชนได้โดยง่าย กล่าวคือ พลเมืองภายในนครรัฐของกรีกโบราณ สามารถใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ด้านการบริหาร และด้านตุลาการโดยวิธีจับฉลากเข้าไปทำหน้าที่ โดยไม่ต้องใช้การเลือกตั้ง

ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เฝ้าคนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในประชาธิปไตยสมัยนั้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550)

ภายใต้บริบททางกายภาพที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญใหม่ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีอาณาเขตที่กว้างขวางและมีประชากรจำนวนมาก ยากที่จะบริหารจัดการให้เกิดประชาธิปไตยทางตรงในระดับชาติได้ ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีข้อดีที่สำคัญที่สุด อยู่ที่เรื่องของการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น มากกว่าจะเป็นเพียงแค่ผู้รับผลประโยชน์ ทางนโยบายสาธารณะ หรือผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้ปกครองได้ให้เอาไว้ ดังนั้น ด้วยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นดังกล่าว จึงสามารถกล่าวได้ว่า โดยหลักการแล้วประชาธิปไตยท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการ “เป็นของประชาชน “ และ “ ทำโดยประชาชน “ มากกว่าการเป็นประชาธิปไตย “ เพื่อประชาชน “ ซึ่งหลักสำคัญของประชาธิปไตยดังกล่าวของประชาธิปไตยท้องถิ่น จะช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยระดับชาติได้ ดังเช่น ปัญหาทรราชจากเสียงข้างมาก การที่มีรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ การเกิดความขัดแย้งระหว่างตัวแทนจากพรรคการเมืองต่างๆของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น (Frank Cunningham, 2002)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เริ่มจัดตั้งเทศบาล โดยมีการก่อตั้งขึ้นกว่า 100 แห่ง ภายในปีเดียว แต่การสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นยังไม่ได้มีลักษณะของการฝึกให้ประชาชนมีความรักต่อท้องถิ่นหรือมีความเป็นพลเมืองมากนัก เพราะคณะราษฎรให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยระดับชาติมากกว่า ดังนั้น หลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น เริ่มเป็นสิ่งที่ถูกละเลยและถูกลดความสำคัญลงไปมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะให้ความสำคัญกับการใช้ประชาธิปไตยผ่านตัวแทน เช่นเดียวกับประชาธิปไตยระดับชาติ โดยมีการเลือกผู้แทนสำหรับทำหน้าที่การบริหารและหน้าที่นิติบัญญัติในสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมีปัญหาไม่ต่างจากประชาธิปไตยระดับชาติด้วยข้อจำกัดของการเมืองเชิงสถาบัน ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้บทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในระดับท้องถิ่น กลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในท้องถิ่น ที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารปกครองท้องถิ่นโดยตรง (คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ, 2555)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) เห็นว่าหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ไม่ใช่สร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจสำคัญของการกระจายอำนาจคือการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก และต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงมากที่สุด ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำประโยชน์ให้กับส่วนรวมโดยตรงด้วยความเสียสละ มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมด้วยความกระตือรือร้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นองค์กรภาคสังคมด้วย กล่าวคือ องค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่นไม่ควรคิดว่าการบริหารจัดการพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ หรือจากกฎหมาย อื่นๆนั้นเป็นของตนแต่ผู้เดียว ควรให้เห็นว่าบ้านเมืองที่ติดนั้นต้องมีหลายภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นจากรัฐ หรือสังคมเข้ามาแบกรับภาระด้วย (เป็นพหุนิยมทางอำนาจ)

เนื่องจากการสำรวจของผู้ศึกษาพบว่า ยังมีบางพื้นที่ในระดับชุมชนท้องถิ่น ที่ประชาชนให้ความสำคัญและสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และคิดหาวิธีการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น ประชาชนที่จังหวัดอำนาจเจริญในบางเขตพื้นที่และจังหวัดกาฬสินธุ์บางเขตพื้นที่ประกอบกับการศึกษาในประเด็นเรื่องนโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น ยังมีการศึกษากันน้อยในแวดวงวิชาการของเมืองไทย เช่นงานวิจัยของชนิดา อาคมวัฒน์ (2541) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น งานวิจัยของ ศักดาพิณิจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน งานวิจัยของลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ (2549) ได้ศึกษาขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตย งานวิจัยของตระกูล มีชัย (2550) ได้ศึกษาการปกครองท้องถิ่น หมู่บ้าน และชุมชนกับการสร้างรากฐานประชาธิปไตย งานวิจัยของไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ (2551) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ (2557) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของประเทศไทยระยะ 15 ปี นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น งานวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกระจายอำนาจ การศึกษารูปแบบโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่ประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นยังไม่มีการศึกษาไว้โดยตรง จึงเป็นช่องว่างของงานวิจัยดังกล่าว ปัญหาคือนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทย มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และจะมีรูปแบบหรือแนวทางในการเสริมสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมเป็นอย่างไร ปัญหาเหล่านี้คือ ประเด็นหรือข้อสงสัยที่ผู้วิจัยใคร่ที่จะหาคำตอบจากการวิจัยนี้

## 1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

1.2.2 รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับท้องถิ่นควรเป็นแบบใด

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยว่าส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

1.3.2 เพื่อศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม

## 1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.4.1 ทำให้ทราบว่านโยบายด้านการกระจายอำนาจของรัฐไทยมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ผลการศึกษาในประเด็นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมืองและสถาบันพระปกเกล้า ในการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปพัฒนาเพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่เป็นจริง

1.4.2 ผลการศึกษาทำให้ได้แนวทางที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เหมาะสมกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ข้อค้นพบจากการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สถาบันการศึกษา และรวมถึงชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคม ที่สามารถนำข้อค้นพบที่ได้ไปใช้ประโยชน์ทั้งเป็นเกณฑ์ตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและใช้เป็นแนวทางหรือกลยุทธ์สำหรับการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น

1.4.3 ชุมชนและท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากผลการวิจัยนี้ เนื่องจากเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ และเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้บรรลุผลสำเร็จ

## 1.5 ขอบเขตการวิจัย

### 1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาพัฒนาการและนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ที่ส่งผลต่อประชาธิปไตยท้องถิ่น ตั้งแต่หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย พ.ศ.2475 – 2560 และศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับชุมชนท้องถิ่น

### 1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

กำหนดเลือกทำการศึกษาในองค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง อ.เมือง จ. อำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อ.ซ่งชัย จ.กาฬสินธุ์

1.5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา กำหนดดำเนินการศึกษาระหว่างปี พ.ศ.2559 – 2562 (25 กันยายน 2562)

## 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

“การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” หมายถึง การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมให้เหมาะสม ในทิศทางที่มุ่งลดบทบาทภาครัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชน มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้นและแตกต่างกัน มีความขัดแย้งกัน ขณะที่รัฐเองมีขีดความสามารถจำกัด ในการตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่นที่แท้จริง

“ประชาธิปไตยท้องถิ่น” หมายถึง การให้อำนาจและความรับผิดชอบของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นอันประกอบด้วย กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ก็มีหน้าที่ในการเมืองภาคพลเมือง ด้วยการติดตามตรวจสอบการทำงานของตัวแทน โดยการเรียกร้อง กดดัน ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น ได้ตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ของกลุ่มประชาชนต่างๆ ได้ ขณะเดียวกันประชาชนยังต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการเข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายถึงบริเวณที่มีกลุ่มคนตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก อาจมีลักษณะเป็นหมู่บ้าน หรือตำบล ทั้งนี้คนในชุมชนมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีการร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่เพื่อความสงบสุขของชุมชนนั้น ซึ่งแต่ละชุมชนจะมีประวัติความเป็นมาที่แตกต่างกันออกไป มีสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลให้วิถีชีวิตของชุมชนมีความแตกต่างกันไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

ในการวิจัยเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวคิด ทฤษฎีดังนี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดประชาธิปไตย
4. แนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่น
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ

จุดเริ่มต้นของแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ในทัศนะของ Shabbir Cheema and ennis Rondinelli (2007) เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการมาโดยตลอดในช่วงครึ่ง ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งวิวัฒนาการตลอดระยะเวลาดังกล่าว ได้ส่งผลให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ กลายเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลาย มีความหมายที่แตกต่างกัน รวมถึงรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ ตลอดเวลา โดย Cheema และ Rondinelli ได้แบ่งวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ช่วงเวลาใหญ่ๆ คือ

ในช่วงแรก ได้แก่ วิวัฒนาการในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จนถึง ทศวรรษ 1980 ซึ่งแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจะมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ ที่ราชการส่วนกลางจะพิจารณา เพื่อแบ่งหรือมอบอำนาจบางส่วน ให้แก่ตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้ การบริหารราชการ และการให้บริการประชาชนมีความรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น โดยกรอบ ความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในช่วงนี้ อาจจะยังมีได้เน้นไปที่การถ่ายโอนอำนาจ ให้แก่ตัวแทน ประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งมากนัก



ในช่วงที่สอง ได้แก่ วิวัฒนาการในช่วงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา จนถึงช่วงกลางทศวรรษ 1990 โดยแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในยุคนี้ จะเริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านการเมือง การพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) และระบบตลาดเสรี (Market liberalization) มากยิ่งขึ้น ซึ่งอิทธิพลของแนวคิดเหล่านั้น ได้ส่งผลให้บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีภารกิจที่กว้างขวางมากขึ้นกว่าในอดีต รวมถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ อาจเน้นไปที่การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ในการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้ทรัพยากร ให้แก่ ตัวแทนของท้องถิ่น มากยิ่งขึ้น ในขณะที่อีกหลายประเทศ บทบาทของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยอาจมีบทบาทลดลง แล้วเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน (Private Sector) และภาคประชาสังคม (Civil Society Sector) ได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น

ในช่วงปัจจุบัน ซึ่งนับเนื่องตั้งแต่ช่วงกลางของทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เป็นช่วงระยะเวลาที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ได้มุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านทางองค์กรภาคประชาสังคมในกระบวนการบริหาร และการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีเป้าหมายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี และยึดหลักการกระจายอำนาจนั้น มิได้หมายความว่าเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจอย่างกว้างขวางเท่านั้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น จะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความรับผิดชอบ และสามารถให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินการภารกิจต่างๆ ได้ การที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ มีพลวัตอย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวมา จึงมีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่มีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกัน เช่น

ในรายงานของธนาคารโลก ชื่อ Decentralization in Client Countries : An Evaluation of World Support, 1990-2007 (World Bank Independent Evaluation Group, 2008) ได้นิยามการกระจายอำนาจว่า “เป็นกระบวนการถ่ายโอนความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดการเป็นการเฉพาะหรือทั่วไป ลงไปสู่ระดับล่างภายในองค์กร ระบบ หรือแผนงาน”

ในอีกความหมายที่น่าสนใจของนักวิชาการอื่นๆคือ คำจำกัดความที่ Derick W. Brinkerhoff and Omar Azfar (2006) กล่าวว่า “ การกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรอำนาจ อำนาจหน้าที่ และภาระรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและปริมณฑล ” (หมายเหตุ: ใช้คำว่า “ภาระรับผิดชอบ” หรือ Accountability ตามศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน)

Robertson Work (2002) มีความเห็นว่า “การกระจายอำนาจเป็นการเคลื่อนย้ายความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ การจัดเก็บและการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐไปสู่ระดับล่างของรัฐ

ในขณะที่ Alex Brilantes (2004) พบว่า จากการศึกษาการกระจายอำนาจในหลายๆ ประเทศ ได้ข้อสรุปประการหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า

“การกระจายอำนาจเป็นการมีส่วนร่วมในอำนาจ (Share of Power) ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนั่นเอง ”

Elizabeth Linda Yuliani, (2004) ได้รวบรวมความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ “การกระจายอำนาจมักหมายถึง การโอนย้ายอำนาจจากรัฐบาลกลางลงไปสู่ระดับล่างในแง่ของการเมือง การบริหาร และพื้นที่”

โฆเซิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และคณะ (2534) ให้ความเห็นเรื่องการกระจายอำนาจปกครองว่า หมายถึง การกระจายการตัดสินใจทั้งทางด้านการบริหารและการเงิน จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และหมายความรวมถึงการมอบอำนาจ ได้แก่ การที่ผู้มอบอำนาจยังทรงไว้ซึ่งการรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือการดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจและมีขอบเขตจำกัด คือ เป็นความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือการดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจ โดยตรงระดับเดียวเท่านั้น ไม่สามารถให้ระดับรองลงไปได้ เป็นที่สังเกตว่า การให้ความหมายในลักษณะนี้ เป็นการมองเรื่อง การกระจายอำนาจในมุมมองที่แคบ และยังคงติดอยู่กับกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารงานในรับราชการมากเกินไป ขณะที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในยุคหลังมีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก กล่าวคือการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นและ ภาคประชาสังคมได้ให้มามีส่วนในการแบ่งปันอำนาจ เพื่อการปกครองตนเอง ไม่ใช่อำนาจสั่งการและกำหนดความเป็นไปของประเทศอยู่ที่รัฐบาลกลางแต่เพียงอย่างเดียว

ประยูร กาญจนดุล (2538) ได้ให้นิยามของคำว่า การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง วิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรอื่น ซึ่งเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมดูแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะที่อยู่ในท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และการบริหารของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นๆ เอง

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นให้เหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของสังคมในขณะนั้น โดยบางครั้งก็อาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้นจะมีการโอนย้ายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่นและประชาสังคม

อื่น ๆ หรืออาจมีการรวมอำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้หากสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงไป ในทิศทางที่ผู้มีอำนาจรัฐเห็นว่าการความเป็นเอกภาพสูง การรวมและการกระจายอำนาจจึงเป็นสภาวะที่มีความเป็นพลวัตมาก ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมในขณะนั้น

การกระจายอำนาจยังถูก นำไปโยงกับจำนวนประชากร พื้นที่ และรายได้ประชากร คำถามคือ ปัจจัยดังกล่าวนี้มีความความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจหรือไม่ คำตอบคือ ยังไม่อาจหาข้อมูลสนับสนุนได้ชัดเจนว่า ประเทศที่มีจำนวนประชากรมาก มีพื้นที่มาก และมีรายได้ประชากรสูง จะมีการกระจายอำนาจมากกว่าประเทศที่มีประชากร พื้นที่ และรายได้ประชากรน้อย เช่น กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา กับประเทศสวีเดน เดนมาร์ก สวิตเซอร์แลนด์ ที่มีจำนวนประชากรและพื้นที่น้อยกว่าแต่มีรายได้ประชากรที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และประเทศเหล่านี้ต่างก็มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่แตกต่างกันนัก เป็นต้น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554)

อย่างไรก็ดี อย่างไรก็ตามจากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นปัจจัยสำคัญลำดับต้นๆของการกระจายอำนาจ เพราะหากว่าประเทศใดมีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น แม้จะมีระดับที่มากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศก็ตาม เพราะถือว่าการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการหรือสังคมนิยม การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้น้อยมากหรือไม่มีเลย

ทั้งนี้การกระจายอำนาจ ยังเป็นเครื่องมือทางการเมืองการปกครองที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐ ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของประเทศอีกด้วย โดยการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองในระดับที่เหมาะสม กับบริบทของสังคมภายใต้หลักการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐนั้น เท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิการปกครองตนเองของประชาชน และให้ความสำคัญกับความหลากหลายของท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมใช้อำนาจรัฐด้วยตนเอง เช่น กรณีจังหวัดอาเจะห์ ของประเทศอินโดนีเซีย กับกลุ่มกบฏอาเจะห์ ที่ต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสระมายาวนานกว่าสามสิบปี และในที่สุดเมื่อ พ.ศ. 2548 ได้มีการจัดทำข้อตกลงสันติภาพ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียยินยอมให้ประชาชนในจังหวัดอาเจะห์ มีการปกครองตนเองได้ โดยยังเป็นส่วนหนึ่งของประเทศอินโดนีเซีย (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554)

กล่าวโดยสรุป จากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า จากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การกระจายอำนาจ คือ “การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมให้เหมาะสม ในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ และมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร ”

### 2.1.1 พหุมิติของการกระจายอำนาจ

จากความหมายของการกระจายอำนาจที่ได้บทพบเห็นนี้ จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ส่งผลต่อการให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นคำที่มีหลากหลายมิติที่ควรทำความเข้าใจกันให้ถ่องแท้ดังที่ ปธาน สุวรรณมงคล (2554) มองว่ามิติของการกระจายอำนาจอย่างน้อยมี 5 ประการดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการที่รัฐในส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (Devolution of Authorities) มาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการ “ปกครองตนเอง” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจภายในกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐส่วนกลางกระจายไปให้ โดยให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารงาน และเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนและประชาชนได้มีบทบาทร่วมกับตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปบริหารท้องถิ่นด้วย การกระจายอำนาจทางการเมือง จึงถูกมองว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่ยึดถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ในความหมายนี้ การกระจายอำนาจทางการเมือง จึงเป็นการกระจายอำนาจมาให้กับทั้งการเมืองภาคตัวแทน (นักการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และการเมืองภาคพลเมือง (ประชาสังคมและชุมชน) ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจในมิตินี้ จึงเป็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย และเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองในระบอบดังกล่าวนี้ ซึ่งในงานวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็นการที่รัฐในส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ได้มอบหมายอำนาจที่มีอยู่มาให้หน่วยงานของตนเองที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่หรือภูมิภาค หน่วยงานนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานส่วนหน้า ของหน่วยงานในส่วนกลาง (กระทรวง กรม) และถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ในการนำนโยบายรัฐบาล แผนงาน โครงการ ของหน่วยงานรัฐมาปฏิบัติในระดับพื้นที่ การกระจายอำนาจการบริหารมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารเพิ่มมากขึ้น บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จะสังกัดหน่วยงานในส่วนกลาง และได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในส่วนกลาง อำนาจการบริหารที่กระจายมาเป็นการกระจายอยู่ภายในกรอบอำนาจของหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญ เช่น จากอธิบดีไปสู่เจ้าหน้าที่ในสังกัดที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เช่น จังหวัด อำเภอ หรือจากอธิบดีไปสู่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจทางการเงิน (Financial Decentralization) การกระจายอำนาจทางการเงินเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองตนเองของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถกล่าวได้ว่า หากปราศจากซึ่งการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลกลาง

แล้ว การปกครองตนเองของท้องถิ่นยังไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ดังนั้น ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายที่มีการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นก็จะมีการกระจายอำนาจทางการเงินไปให้ท้องถิ่น โดยรัฐจัดสรรรายได้ และภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

4. การกระจายอำนาจทางสังคม (Social Decentralization) เป็นการที่รัฐบาลกลางได้เพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนได้ดูแลชุมชนของตนเอง เช่น การให้ชุมชนมีบทบาทหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือการกำหนดให้โครงการใหญ่ๆของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชุมชนต้องรับฟังความคิดเห็นของชุมชนก่อน เป็นต้น การกระจายอำนาจทางสังคมจึงมีนัยสำคัญทางการเมือง ในการให้ชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ซึ่งตามมิตินี้ก็อยู่ในขอบข่ายความสนใจของงานวิจัยนี้ด้วย เพราะการกระจายอำนาจทางสังคมมีความเกี่ยวเนื่องกระจายอำนาจทางการเมือง และนับเป็นพื้นฐานของการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

5. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการตลาด (Economic or Market Decentralization) เป็นการที่รัฐได้กระจายภารกิจด้านเศรษฐกิจที่รัฐเคยดำเนินการอยู่ไปให้ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการแทน โดยเฉพาะทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ขนส่งมวลชน เป็นต้น ซึ่งบางครั้งเราเรียกว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนมักจะมีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการเชิงธุรกิจมากกว่าภาครัฐ และยังเป็นการปรับบทบาทของรัฐให้กระทำเฉพาะภารกิจสำคัญๆ ที่จำเป็นต้องทำเท่านั้น

จากการกระจายอำนาจทั้งห้าประการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมิติทั้งการเมือง การบริหาร การเงิน สังคมและเศรษฐกิจ แต่ก็มีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือ ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติโดยรวม นอกจากนี้มิติการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นแล้ว การกระจายอำนาจยังพิจารณาในเชิงของรูปแบบการกระจายอำนาจ ซึ่ง Rhodes (2003) ได้พิจารณาว่าการกระจายอำนาจสามารถแยกออกได้เป็น 3 รูปแบบอันได้แก่ การมอบอำนาจ (Delegation) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) โดยได้ให้คำอธิบายไว้ดังนี้

การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการบริหารภายในโครงสร้างของส่วนราชการด้วยตนเอง โดยการดำเนินการดังกล่าวอาจดำเนินการได้ใน 2 รูปแบบย่อย กล่าวคือ รูปแบบแรก อาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ (Prefertoral System) ซึ่งหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐนั้น จะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบและนโยบายของราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ตัวแทนดังกล่าวจะเป็นผู้ควบคุม และกำกับดูแลหน่วยงานทั้งปวงของราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ใน



พื้นที่นั้นๆ กับรูปแบบที่สอง เป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการแยกตามภารกิจ (Functional System) โดยการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ หมายถึง การที่แต่ละส่วนราชการต่าง แบ่งอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการนั้นๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ ให้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบหรือนโยบายของราชการส่วนกลาง โดยไม่ผ่านตัวแทนของรัฐที่ดูแลภาพรวมของพื้นที่

การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารกิจการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน โดยมีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีได้เป็นส่วนราชการ อันได้แก่ องค์กรกรมทหาชน หรือองค์กรอิสระต่างๆ รวมไปถึงการจัดตั้งบริษัทของรัฐหรือท้องถิ่น การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน การจ้างเหมาบริการ และการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรอาสาสมัคร เป็นต้น

การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ราชการส่วนกลางไม่สามารถเข้ามาควบคุมหรือครอบงำได้โดยตรง ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเช่นนี้ ย่อมทำให้ตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถคิดและตัดสินใจดำเนินการใดๆ ได้โดยอิสระตามสมควร

### 2.1.2 สาเหตุที่ต้องมีการกระจายอำนาจ

เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในสังคมของประเทศกำลังพัฒนาทางการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่นประเทศไทย เป็นต้น มีคำถามเสมอว่า สาเหตุที่ต้องมีการกระจายอำนาจเพราะเหตุใด

การตอบคำถามนี้ ต้องเริ่มจากปรัชญาของความเป็นมนุษย์กล่าวคือ มนุษย์ในฐานะที่เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึง การที่มนุษย์มักจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เป็นชุมชน มีปฏิสัมพันธ์กันทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมระดับชุมชนเล็กๆ ก่อนที่จะรวมกันใหญ่ขึ้นจนกลายเป็นรัฐ - ชาติ มนุษย์ที่มารวมตัวกันเป็นชุมชนเล็กๆ ต่างก็มีการปกครองตนเองภายในชุมชน มีวิธีการปกครองที่อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชนหรือมีความคล้ายคลึงกัน แต่สาระสำคัญก็คือมีผู้ปกครองที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชน และให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนที่อยู่ในชุมชนในฐานะผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้น เมื่อมีการรวมชุมชนต่างๆ ขึ้นเป็นรัฐ-ชาติ โดยที่ชุมชนเล็กๆ ต่างมอบสิทธิในการปกครองแก่ ผู้ปกครองหรือคณะปกครองสูงสุด เพื่อให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่คนในสังคม ซึ่งผู้ปกครองมักต้องมีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางเพื่อความเป็นเอกภาพในการปกครอง ในขณะที่เดียวกันบางรัฐชาติแม้จะมีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางก็ตาม แต่สำหรับในระดับชุมชน ท้องถิ่นแล้วก็ยังให้อิสระในการปกครองดูแล

ตนเองอยู่ก่อนแล้ว ทำให้มีการยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง อยู่ภายใต้ รัฐ - ชาติ ในส่วนรวม (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554)

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองตนเองในประเทศต่างๆ เช่น ฝรั่งเศส และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งมีอยู่จำนวนมากและมีขนาดเล็ก เช่น ประเทศฝรั่งเศสมีเทศบาลอยู่ประมาณ 35,000 เทศบาล และมีเทศบาลจำนวนมากที่มีประชากรอยู่ระหว่าง 200 - 1,000 คน เป็นต้น ชุมชน ท้องถิ่นเหล่านี้มีอิสระในการปกครองตนเองโดยมี “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นองค์กรตัวแทนประชาชนทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ยังได้มีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยอันเป็นสาเหตุให้ประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจ โดย Brinkerhoff and Omar Azfar (2006) พบว่า

ประการแรก ประเทศที่มีประชากรและพื้นที่จำนวนมากมีแนวโน้มกระจายอำนาจมาก ดังกล่าวมาแล้วว่า ประเทศที่มีประชากรจำนวนมากและพื้นที่กว้างใหญ่ เนื่องจากมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของภูมิศาสตร์ สภาพพื้นที่ และสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ทำให้การปกครองในรูปแบบเดียวเหมือนกันทั่วไปหมด และให้เกิดประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากและไม่คุ้มค่า เมื่อพิจารณาถึงระบบราชการที่ล่าช้ากำลังคนที่จะต้องใช้เวลาในการให้ความเห็นชอบการตัดสินใจของท้องถิ่น และปัญหาในการติดต่อสื่อสาร เช่น สหภาพโซเวียตในสมัยก่อนมีเขตเวลาแตกต่างกันถึง 11 เขต เป็นต้น ดังนั้นประเทศที่มีประชากรและพื้นที่กว้างขวาง เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อินเดีย บราซิล เป็นต้น จึงมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจ เพื่อลดปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

ประการที่สอง ประเทศที่มีความหลากหลายแตกต่างกันมากทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความเชื่อทางศาสนา หรือสภาพทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจ ทั้งนี้ประเทศที่มีความหลากหลายแตกต่างกันมากดังกล่าว ก็มักจะมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นเพื่อให้สามารถรองรับความแตกต่างหลากหลายที่เป็นอยู่ได้ เช่น กรณีจังหวัดอาแจห์ ของประเทศอินโดนีเซียที่รัฐบาลได้ยอมกระจายอำนาจให้มีฐานะเป็นเขตปกครองพิเศษ หรือสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ให้มีณฑลที่มีประชากรเป็นชนกลุ่มน้อยได้ปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ภายใต้การควบคุมกำกับของตัวแทนพรรคคอมมิวนิสต์ประจำมณฑล เป็นต้น

ประการที่สาม ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มกระจายอำนาจมาก จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า ประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจมาก เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ คือ

1. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเลือกตั้งทั่วไปมักเป็นสิ่งที่คู่กัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ยิ่งประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากเท่าใด ความจำเป็นในการเลือกตั้งก็มีเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของประเทศต่างๆ เพิ่มมากขึ้น และการเรียกร้องการปกครองตนเองจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ปฏิเสธได้ยาก

2. ประเทศที่พัฒนาแล้ว มักจะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสามารถรองรับความผันผวนทางราคาสินค้า การจ้างงาน และผลกระทบจากภายนอกได้มาก ทำให้ความจำเป็นในการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจและการเงินไว้ที่ส่วนกลาง มีน้อยกว่าประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยกว่า

3. ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม มีแนวโน้มที่จะมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี และมีความยืดหยุ่นในการมอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการสามารถผ่อนคลายมาตรการบางประการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเองได้

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการทางการเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคง เราจะเห็นได้ว่า ประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย มักจะต้องมีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ประการที่ห้า การกระจายอำนาจเป็นมาตรการการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีที่สุด การที่ให้มีองค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่นรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ย่อมจะดีกว่าหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางไปดำเนินการให้ เพราะสามารถดำเนินการได้ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ไตรลักษณ์ของการกระจายอำนาจ อันได้แก่ ความเป็นประชาธิปไตย ความมั่นคง และการพัฒนา หากพิจารณาถึงประเทศกำลังพัฒนา เช่นประเทศในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา จะพบว่าการกระจายอำนาจเป็นผลมาจากแรงกดดันทางการเมืองให้ต้องมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ในขณะที่ประเทศในแอฟริกาซึ่งมีกลุ่มชนหลากหลายเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์อาศัยอยู่รวมกัน ต่างเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นหนทางไปสู่ความเป็นเอกภาพของชาติ เป็นการยอมรับความหลากหลายบนความเป็นหนึ่งเดียวกันของประเทศ ส่วนบางประเทศในเอเชีย เช่น ประเทศอินโดนีเซีย มองว่าการกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อให้เกิดการบริหารที่มีความรับผิดชอบมากขึ้น ประเทศเวียดนามมองว่า การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมและทำให้เกิดความชอบธรรมในการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจระดับท้องถิ่น ( Alex Brillantes ,2004) จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศต่างก็มีเหตุผลของตนเองในการดำเนินการกระจายอำนาจโดยมีมิติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นประชาธิปไตย ความมั่นคง และการพัฒนาซึ่ง “ไตรลักษณ์” เช่นนี้มีอยู่ในทุกประเทศมากน้อยแตกต่างกันไปตามบริบทของสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2552) ได้กล่าวถึง เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจว่า “การกระจายอำนาจไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษในแวดวงนักวิชาการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆในระดับท้องถิ่น ดังนั้น

ในสังคมไทยภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทำให้มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ค่อนข้างชัดเจน จึงนับได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจ และการปฏิรูประบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ และเป็นผลสืบเนื่องต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น ดังในหมวด 14 มาตรา 74-81 ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นในระยะต่อมา และจากความเป็นที่ ต้องมีการกระจายอำนาจ เนื่องจากปัจจุบันประเทศต่างๆ ต้องประสบกับปัญหาการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน อันถือได้ว่าเป็นภารกิจสำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับท้องถิ่น อาทิ การจัดการบริการสาธารณะ และการจัดเก็บรายได้ให้กับท้องถิ่น ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งไม่ว่ารัฐสมัยใหม่จะมีพื้นฐานทางอุดมการณ์ หรืออาจเข้าไปแทรกแซงสังคมทางการเมืองอย่างไร แต่ก็ยังคงต้องอาศัยเครื่องมือหรือกลไกของรัฐลงไปสู่ท้องถิ่น”

สำหรับเป้าหมายการกระจายอำนาจ ปธาน สุวรรณมงคล (2554) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีเป้าหมายสำคัญหลายประการ คือ

ประการแรก การกระจายอำนาจมุ่งสร้าง ความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นไปตามหลักการที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

ประการที่สอง การกระจายอำนาจมุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อย่างอิสระ โดยสามารถกำหนดเป้าหมายวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองตนเองจึงนับเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจทีเดียว

ประการที่สาม การกระจายอำนาจช่วยให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจตกไปอยู่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ในการตัดสินใจว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร และใครควรได้รับประโยชน์

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจมุ่งลดภาระของรัฐในส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคมโดยทั่วถึง การกระจายอำนาจทำให้รัฐสามารถทำเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องทำ เช่น การรักษาความมั่นคง การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น ส่วนภารกิจอื่นก็ให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมโดยเฉพาะท้องถิ่น สามารถช่วยดำเนินการในภารกิจที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นๆ

ประการที่ห้า การกระจายอำนาจมุ่งลดความเป็นราชการลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการลดอำนาจของข้าราชการ และไปเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนและชุมชนแทน เพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเองหรือกำหนดวิถีชีวิตของตน ดังที่ วิทยากร เชียงกุล (2540) ให้ความเห็นว่า “การกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น จุดสำคัญอยู่ที่การลดอำนาจส่วนกลาง ให้คนในท้องถิ่นปกครองและบริหารด้วยตนเอง”

ประการที่หก การกระจายอำนาจมุ่งทำให้ “ชุมชนมีความเข้มแข็ง” โดยการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจและการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน วัฒนธรรม ประเพณีชุมชนของตนเอง การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนนับเป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ของการกระจายอำนาจเพื่อให้ชุมชนสามารถตัดสินใจดำเนินการและตอบสนองความต้องการของชุมชนเอง

### 2.1.2 การวัดการกระจายอำนาจ

จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจทั้ง 6 ประการ ในเรื่องการมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง การช่วยให้บริการสาธารณะได้กระจายไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว การมุ่งลดความเป็นราชการลง และการทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ทั้งหมดนี้ล้วนมีส่วนช่วยทำให้ประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการเมืองหรือกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นแล้ว สิ่งหนึ่งที่จะต้องเตรียมการไว้คือ การวัดว่าการกระจายอำนาจไปนั้น ได้ผลประการใด บรรลุเป้าหมายหรือไม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการวัดการกระจายอำนาจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีความพยายามในการวัดการกระจายอำนาจในหลายประเทศแต่ก็ไม่มีสูตรสำเร็จ เพราะมีการนิยามการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันไป แต่อย่างน้อยที่สุด หากจะวัดการกระจายอำนาจจะพิจารณาได้จากประเด็นสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2557)

ประการแรก การถ่ายโอนอำนาจทางด้านภาษี เป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญเนื่องจากการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองได้ จำเป็นต้องให้ท้องถิ่นมีความสามารถทางด้านคลังจากภาษีที่จัดเก็บโดยท้องถิ่นเอง มิใช่จาก “เงินอุดหนุน” จากรัฐบาล เพราะเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจะมีเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ดังนั้น หากท้องถิ่นมีประเภทภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่จะใช้ในการบริหารและการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่จะใช้ในการบริหาร และการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งแสดงว่ามีการกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนอำนาจทางด้านภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น

ประการที่สอง การมีสัดส่วนรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรรายได้ของรัฐในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นนับเป็นตัวชี้วัดที่ดีเพราะแสดงให้เห็นว่า มีการกระจายอำนาจทางการเงินจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นมากขึ้น (Sharma, Chanchai Kumar, 2007) เช่น



ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติให้รัฐจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายใน พ.ศ. 2549 เป็นต้น ส่วนทางปฏิบัติจะเป็นจริงได้มากน้อยแค่ไหนเป็นเรื่องที่ต้องทำการศึกษาจากข้อเท็จจริงต่อไป

ประการที่สาม การมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เป็นการทำให้มีกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจส่วนกลางสู่ท้องถิ่น และเอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เช่น กฎหมายการปกครองตนเองกรณีประเทศญี่ปุ่น หรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีประเทศไทย เป็นต้น

ประการที่สี่ การมีอิสระในการบริหารงานในที่นี้ หมายถึง อิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงาน บริหารเงิน บริหารบุคลากร ที่ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่ห้า มีการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร จากหน่วยงานรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประจำสังคม ดังนั้น หากมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็สามารถพิจารณาได้จากภารกิจที่มีการถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และควรเป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น โครงสร้างพื้นฐาน (ถนน สะพาน) การศึกษา สาธารณสุข การพัฒนากลุ่มอาชีพและการสร้างรายได้ การปลูกฝังความรักในชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงการถ่ายโอนบุคลากรที่เคยปฏิบัติภารกิจดังกล่าวนี้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในกรณีนี้ยังหมายถึง ภารกิจหรืองานทางด้านสังคมต่างๆ ต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสังคมได้เข้ามาจัดการดูแลได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ในทิศทางที่ส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นๆ มีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมกับบริบทของสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัต ไม่หยุดนิ่ง มีการผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของโลกและบ้านเมืองในขณะนั้น ทั้งนี้การกระจายอำนาจยังแยกออกได้หลายมิติ แต่ที่สำคัญคือ การกระจายอำนาจทางการเมืองหรือการถ่ายโอนอำนาจอันเป็นการกระทำที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดการกระจายอำนาจหลายประการเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองได้ เช่น การถ่ายโอนอำนาจทางด้านภาษีการมีสัดส่วนรายได้ที่รัฐจัดสรร ให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การมีอิสระ ในการบริหารงาน มีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประจำสังคม เพื่อให้รู้ว่า มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดด้วย



อำนาจที่รัฐกระจายหรือสิ่งที่รัฐกระจายลงสู่ท้องถิ่น ปธาน สุวรรณมงคล (2554) กล่าวว่า ได้แก่ สิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิในการปกครองตนเอง นับเป็นสาระสำคัญประการแรกของการกระจายอำนาจ เพราะเป็นเป้าประสงค์หลักลำดับแรกๆ ของการกระจายอำนาจคือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การปกครองตนเอง จึงหมายถึง การที่ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามความต้องการของประชาชนและสภาพปัญหาของท้องถิ่นอย่างอิสระ แต่ความเป็นอิสระในที่นี้ต้องเข้าใจด้วยว่า เป็นความเป็นอิสระที่อยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายของสังคมประเทศนั้นๆ มิใช่ความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ แต่ประการใด ซึ่งความมากน้อยของการปกครองตนเองก็จะแตกต่างกันไป ตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองเศรษฐกิจสังคมในแต่ละประเทศ

2. ภารกิจหน้าที่ ในที่นี้หมายถึง ภารกิจหน้าที่ของรัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข โครงสร้าง พื้นฐาน การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น ภารกิจหน้าที่เหล่านี้ ในอดีต เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐ/หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจ รัฐก็ต้องกระจายหรือถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวลงไปให้แก่ท้องถิ่นได้ดำเนินการตามขีดความสามารถของท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่นี้มีใช้หมายความว่า เป็นภารกิจที่รัฐไม่ต้องทำอีกต่อไปเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นภารกิจที่มีความใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการแบ่งระดับของภารกิจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ต้องให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของท้องถิ่นด้วย ตัวอย่าง เช่น ภารกิจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษา รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในเชิงนโยบายการศึกษา การกำหนด หลักสูตร กลาง การกำหนดมาตรฐานการศึกษา และการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและการศึกษาในกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษ ส่วนท้องถิ่นก็สามารถจัดการศึกษาในระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา รวมถึงอุดมศึกษาได้ด้วยหากมีความพร้อม หรือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบศูนย์เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือรับผิดชอบสถานีอนามัย เป็นต้น หรือ การให้ชุมชนรับผิดชอบดูแลทรัพยากรธรรมชาติและป่าชุมชน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้มีความชัดเจน โดยยึดประโยชน์ของประเทศชาติและประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นตัวแบ่ง

3. อำนาจตัดสินใจ เมื่อรัฐถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นแล้ว รัฐต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจในภารกิจเหล่านี้ให้กับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณสุขที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น และมอบให้ชุมชนมีบทบาทในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน เป็นต้น อำนาจการตัดสินใจที่รัฐมอบให้แก่ท้องถิ่นนั้น แม้จะมีใช่เป็น

การมอบอย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ก็ตาม แต่ก็เป็นการมอบอำนาจในระดับที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจได้ด้วยตนเองในภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

4. ทรัพยากรการบริหาร ในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจที่รัฐถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่น รัฐยังต้องแบ่งทรัพยากรการบริหารมาให้อีกด้วย เช่น ภาษีอากรในท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุน บุคลากร เป็นต้น ทั้งนี้อำนาจทางการคลังท้องถิ่น เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศทั้งหลาย ส่วนมากก็ยังต้องพึ่งรัฐบาลกลางในด้านเงินอุดหนุนอยู่ และรัฐต้องกระจายทรัพยากรให้ชุมชนนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการชุมชนพอเพียง ในกรณีของประเทศไทย เป็นต้น หรือเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถพัฒนาและหารายได้ของชุมชนซึ่งนับเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน ส่งเสริมเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้

5. การมีส่วนร่วม เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง เช่น ร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ของท้องถิ่น ร่วมในการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำกับตรวจสอบการทำงานของประชาชนหรือองค์กรภาคตัวแทนในท้องถิ่น หรือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ถือเป็น การมีส่วนร่วมที่มีนัยสำคัญมาก ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนา/แก้ไขปัญหาท้องถิ่น โดยการให้มีการทำเวทีประชาคมเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อน และการให้ประชาชนมีสิทธิในการถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงนับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ และจำเป็นสำหรับการกระจายอำนาจที่ดีเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

6. ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ ทั้งนี้เมื่อรัฐกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรมาให้แล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะและประชาชน ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานการบริการที่รัฐกำหนด ในขณะที่เดียวกันประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็ ต้องมีภาระรับผิดชอบร่วมกัน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจและทรัพยากรบริหารที่รัฐมอบให้ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง ดังนั้นภาระรับผิดชอบดังกล่าวมานี้จึงเป็นสิ่งที่ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบ

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องเป็นการกระจายอำนาจที่ดี ซึ่งเมื่อกระจายอำนาจไปแล้วก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงใน การกระจายอำนาจที่ดี ปธาน สุวรรณมงคล (2552) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจที่ดี หมายถึง “การกระจายอำนาจที่มี

เป้าประสงค์ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นควบคู่กันไป” โดยมีหลักสำคัญดังนี้

ประการแรก การกระจายอำนาจที่ดีต้องส่งเสริมหลักการปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ต้องส่งเสริมหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองด้วย

ประการที่สอง การกระจายอำนาจที่ดีต้องเพิ่มอำนาจ ให้แก่ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไป โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนในชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันบริหารท้องถิ่นอย่างเป็นหุ้นส่วน โดยยึดประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นสำคัญ

ประการที่สาม การกระจายอำนาจที่ดีต้องไม่กระทบต่อการกำกับดูแลของรัฐต่อท้องถิ่น ในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนด แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นก็ต้องไม่กระทบต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเช่นกัน

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจที่ดีต้องส่งเสริมให้เกิดการตื่นตัวในภาคพลเมือง หรือภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยมีการเปิดช่องทางการเมืองภาคพลเมือง ให้สามารถเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ตัดสินใจ และกำกับตรวจสอบการเมืองภาคตัวแทนในท้องถิ่นได้ ซึ่งในประเด็นนี้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้เกิดประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และในประเด็นนี้ก็อยู่ในขอบข่ายความสนใจของงานวิจัยนี้ด้วย

ประการที่ห้า การกระจายอำนาจที่ดี ต้องก่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างการเมืองภาคตัวแทน (นักการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น) และการเมืองภาคพลเมืองในระดับท้องถิ่น ที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นจริง

ประการที่หก การกระจายอำนาจที่ดีต้องเป็นการที่มีทั้งภาคพลเมือง และภาคตัวแทน ได้ร่วมกับรัฐในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับท้องถิ่น

ประการที่เจ็ด การกระจายอำนาจที่ดีต้องก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหารท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้การกำกับดูแลของการเมืองภาคพลเมืองหรือภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง

ประการที่แปด การกระจายอำนาจที่ดีต้องก่อให้เกิดความร่วมมือกัน ระหว่างการเมืองภาคตัวแทน และการเมืองภาคพลเมืองในการแก้ไขปัญหาความยากจน และปัญหาทางสังคมของท้องถิ่นโดยการเมืองทั้งสองภาคนี้ ล้วนมีความสำคัญต่อการเมืองการบริหารท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งหมด สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างรัฐส่วนกลาง กับ ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ในทิศทางที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม หรือภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามามีบทบาทดำเนินกิจการสาธารณะแทนเพิ่มมากขึ้นอย่างเหมาะสม กับ บริบทของสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เป็นอยู่นั้น และยังหมายถึงการมุ่งลดบทบาทภาครัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งหมดนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และจากการให้นิยามความหมายเช่นนี้ ผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการตีความเพื่อการศึกษา เรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” ต่อไป

### 2.1.3 การกระจายอำนาจกับสิทธิชุมชน

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาควบคู่กันไป กับการกระจายอำนาจ คือ “สิทธิชุมชน” (Community Right) อันเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจมาช้านาน กล่าวคือ ชุมชนซึ่งประกอบด้วยประชาชนที่อาจมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือหลากหลายในเชิงชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา แต่ก็อยู่รวมกันเป็นชุมชนโดยมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และสิ่งที่ซ่อนอยู่ภายในชุมชน ก็คือ การที่ชุมชนมีวิถีชีวิตของตนเองที่พัฒนาการขึ้นมาตามสภาพแวดล้อมของแต่ละชุมชน โดยคนในชุมชนนั่นเอง และมีการทำนุบำรุงรักษาและจัดการสิ่งที่มีคุณค่าในชุมชน เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง ด้วยตนเอง (ยศ สันตสมบัติ, 2546)

สิทธิของคนในชุมชน ในการจัดการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าภายในชุมชนด้วยตนเอง ได้แก่ การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำด้วยวิธีการที่ประชาชนในชุมชนตกลงกันเอง แน่นนอนว่าสิทธิชุมชนมิใช่สิทธิโดยสมบูรณ์ที่ปราศจากการยุ่งเกี่ยวจากรัฐตามกฎหมาย แต่ก็นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐควรให้ความสำคัญ และยอมรับความเป็นชุมชนในเชิงของสิทธิที่ชุมชนควรมีอยู่เบื้องต้น อันได้แก่ สิทธิในการตัดสินใจเพื่อชุมชนของตนเอง รวมถึงการยอมรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำนุบำรุงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนด้วย

ประเวศ วะสี (2549) ได้ปาฐกถาในเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง สิทธิชุมชน ท่านได้ให้ความเห็นในประเด็นสิทธิชุมชนว่า “ชุมชนต้องมีสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 5 เรื่อง ได้แก่ สิทธิในการทำมาหากิน สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน สิทธิในการสื่อสารทุกชนิด และสิทธิในการมีระบบการเงินของชุมชน”

อาจกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนนับเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งสำหรับรัฐในระบอบประชาธิปไตยที่พึงให้ความเคารพศักดิ์ศรีของชุมชน เถกเช่นเดียวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคล การกระจายอำนาจในมิตินี้ จึงเป็นการทำให้ชุมชนสามารถที่จะจัดการกับตนเองได้เพิ่มมากขึ้น โดยการให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการชุมชนของตนเองให้มากขึ้น โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น

ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน เช่น สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน ร่วมกับรัฐ การดูแลรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมของชุมชนเป็นต้น การเพิ่มอำนาจให้ชุมชน นับเป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น และถือว่าเป็นสาระสำคัญประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้เพราะเป้าหมายหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการเมือง คือ การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชน การเพิ่มอำนาจในความหมายกว้าง หมายถึง การขยายเสรีภาพในการเลือกและการกระทำ ทั้งนี้เมื่อคนหนึ่งหรือหลายคนสามารถตัดสินใจที่จะเลือกได้ พวกเขาก็สามารถที่จะควบคุมชีวิตของตนเองได้ ในรายงานของธนาคารโลกรื่อง Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook (World bank, 2002) ให้ความหมายของการเพิ่มอำนาจว่า “เป็นกระบวนการของการเพิ่มความสามารถของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม ในการเลือก และเปลี่ยนการเลือกไปสู่การกระทำและผลลัพธ์ที่ประสงค์”

ในมิติของการกระจายอำนาจ การเพิ่มอำนาจให้ชุมชน หมายถึง การที่รัฐได้กระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ให้มีบทบาทในการดูแลสิ่งมีคุณค่าในท้องถิ่น เช่น การอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และชุมชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมเสนอแนะ ร่วมตัดสินใจ ร่วมกำกับตรวจสอบและเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งได้ตามกฎหมายที่บัญญัติให้สิทธินี้แก่ประชาชนในชุมชนนั้น

การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชน ยังเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจ เพราะการที่ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถนำเอาอำนาจที่รัฐกระจายลงไปสู่ชุมชนท้องถิ่นใดมาก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ ก็นับว่าประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับฐานราก และประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะอีกด้วย

Brinkerhoff and Omar Azfar (2006) พบว่า การกระจายอำนาจกับการเพิ่มอำนาจชุมชนมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน โดยที่การกระจายอำนาจจะทำให้ชุมชนมีอำนาจเพิ่มขึ้น และมีข้อสรุปที่น่าสนใจ 3 ประการ คือ

ประการแรก การกระจายอำนาจต้องไปพร้อมกับการกระจายอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมด้วย ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การกระจายอำนาจที่ขาดซึ่งอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรที่เพียงพอ ย่อมไม่ใช่การกระจายอำนาจที่ดี หรือเป็นเพียง “สัญลักษณ์” ของการกระจาย อำนาจเท่านั้นแต่ไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

ประการที่สอง ส่วนกลางสามารถที่จะให้แรงจูงใจและการลงโทษ เพื่อกระตุ้นให้องค์กรระดับล่างของรัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาสังคม ตอบสนองและรับผิดชอบต่อความ



ต้องการและความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นและบรรลุเป้าหมายของชาติ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

ประการสุดท้าย ส่วนกลางสามารถที่จะทำให้ท้องถิ่นพ้นจากการครอบงำโดยชนชั้นนำในท้องถิ่นได้ ด้วยการให้การสนับสนุน และการสร้างความสมดุลแก่ชุมชนที่ยากไร้ และหรือเป็นชนกลุ่มน้อย

เราอาจกล่าวได้ว่า การเพิ่มอำนาจชุมชนมีความใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Brinkerhoff and Omar Azfar, 2006) ในรายงานเสนอต่อ U.S. Agency for International Development ได้นิยามคำว่า “การเพิ่มอำนาจชุมชน” ในเชิงปฏิบัติการว่า “ชุมชนมีอำนาจเพิ่มขึ้น ถ้า 1) ชุมชนมีช่องทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในการทำให้ชุมชนมีส่วนในกระบวนการประชาธิปไตยและ/หรือการบริการสาธารณะ เพราะสมาชิกของชุมชนจะมีความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นไปของชุมชนและความจำเป็นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม 2) ชุมชนได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการประชุมที่ซึ่งประเด็นต่างๆ ได้รับการถกแถลงและได้รับการตัดสินใจ 3) ชุมชนสามารถทำให้ผู้ตัดสินใจมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินการ และ 4) ชุมชนมีความสามารถในการจัดแจงรวบรวมและแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของตน หรือมีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนกับหน่วยงานบริการสาธารณะ

จากคำนิยามดังกล่าวเห็นได้ว่า การเพิ่มอำนาจชุมชนเป็นสิ่งที่ต้องมีเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และผู้มีส่วนที่จะทำให้เกิดจะต้องเป็นทั้งคนในชุมชนเอง และปัจจัยที่มาจากภายนอกด้วยโดยเฉพาะจากรัฐ เช่น นโยบาย กฎหมาย เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมจากส่วนนี้ ในเรื่องการกระจายอำนาจกับสิทธิชุมชน นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่งานวิจัยนี้สนใจจะได้นำไปวิเคราะห์รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของชุมชนท้องถิ่นต่อไป

## 2.2 แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

### 2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก กับแนวความคิดประชาธิปไตยและทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้คำนิยาม หรือ ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันคือรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ดังนี้



อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนมีความอิสระในการบริหารงาน รัฐบาลควบคุมความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2525) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจการกำหนด และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2528) นิยามว่า คือการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้น จากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

อุดม ทุมโฆสิต (2548) ได้อธิบายให้เห็นไว้อย่างเท่าสสนใจว่า แนวคิดในการปกครองท้องถิ่นที่ดี จำเป็นต้องมีรากฐานมาจากความเข้มแข็งของพลเมืองและของชุมชนรองรับ การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในประเทศชั้นนำจึงมิได้ขึ้นกับการพัฒนาทางด้านกฎหมายการปกครองท้องถิ่น หากแต่ต้องพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการมีส่วนร่วมของชุมชนและพลเมืองควบคู่ไปด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นไทยที่เริ่มจากค่านิยมของท้องถิ่นที่ปรากฏในกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับต่างๆ รวมทั้งการปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยยึดถืออยู่ในปัจจุบัน ได้จัดหน่วยปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักอาณาเขตและจำนวนประชากรเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ โดยมีได้สนใจคุณภาพและมาตรฐานความเป็นชุมชนและคุณภาพของพลเมืองอย่างเพียงพอ โดยเหตุผลดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ ละทิ้งความเป็นชุมชนที่ดี และพลเมืองก็ขาดความรู้ความเข้าใจและความสำนึกในการปกครองท้องถิ่น ทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวมขาดประสิทธิภาพตลอดมา

Holloway (1951) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่นอย่างสั้นๆ เป็นการปกครองกันเองของคนในท้องถิ่น (Self-Governing of Local Inhabitants)

Robson (1953) นิยามการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจอิสระในปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

Golding (1995) ได้อธิบายความหมายและลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดระบบการปกครองของท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

Daniel Wit (1967) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Barber (1974) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึงการปกครองที่มีการใช้อำนาจในการจัดบริการ และบริหารกิจการต่างๆ ภายในขอบเขตพื้นที่เฉพาะของท้องถิ่น

จากคำนิยาม หรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันบ้างแต่ก็พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง และการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เกิดสำนึกและเห็นความสำคัญอันจะนำไปสู่ความศรัทธาและเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการเมืองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องความหมายและคำจำกัดความของ “การปกครองท้องถิ่น” นั้น ในสังคมยุคหลังควรจะมีการปรับเปลี่ยนเสียใหม่โดยรวมคุณลักษณะของการเป็นชุมชน เช่น การมีจิตสำนึกความเป็นชุมชนร่วมกัน และการมีส่วนร่วมของชุมชน และพลเมืองในกิจกรรมสาธารณะ การมีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมร่วมกัน การมีศูนย์กลางชุมชนและองค์กรชุมชนร่วมกันและการมีวัฒนธรรมประเพณีร่วมกัน เป็นต้น มาร่วมในคำนิยามและความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” หากประชาชนภายในเขตการปกครองมีความสำนึกของการเป็นชุมชนที่ดี จะส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อท้องถิ่นเข้มแข็ง อันจะทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาต่อไปและเป็นท้องถิ่นที่เข้มแข็งในอนาคตต่อไป

## 2.2.2 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้สรุปเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามหลักการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีการเน้นให้ความสำคัญกับจำนวนประชากรและขนาดของพื้นที่ ซึ่งแบ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ละเลยมิติของการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และการสร้างจิตสำนึกของพลเมืองในการเข้ามีส่วนร่วมร่วมกับกิจการสาธารณะของท้องถิ่น นี่นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหลังที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังไม่มี ความเข้มแข็งพอ และยังทำให้ประชาธิปไตยของไทย พัฒนาได้ช้ากว่าที่ควรจะเป็น

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อบังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภามหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้เป็นการให้ความหมายในเชิงการจัดโครงสร้างองค์กรแบบดั้งเดิม อันเป็นการให้ความหมายตามหลักของกฎหมาย แต่ไม่มีเนื้อหาอะไรที่

สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม หรือ พลเมืองที่ตื่นตัวได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างมีอิสระตามเจตนารมณ์อัน แท้จริงของประชาชน

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชน ในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึง จำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น และยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบ และกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย ตามหลักการนี้ แม้จะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่ได้ระบุให้เห็นว่า จะให้ภาคประชาชนสังคม หรือภาค พลเมืองที่ตื่นตัว สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระในชุมชนท้องถิ่นได้ อย่างไร

สำหรับ ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2554) ได้อธิบายหลักการ ปกครองตนเองของ ท้องถิ่น (Local Self Government) ว่ามีลักษณะสำคัญดังนี้

1. ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นั้นๆ ซึ่งหมายถึง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การ บริหารการเงิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น
2. เป็นการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับวิถีความเป็นอยู่ของคนใน ท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเป็นบริการสาธารณะที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ดำเนินการ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น เป็นต้น
3. เป็นการปกครองที่ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งหมายความว่า ท้องถิ่นสามารถ พึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ การมีรายได้จากการเก็บภาษีอากรในท้องถิ่นอย่างเพียงพอในการ บริหารท้องถิ่นอย่างอิสระในขอบเขตของกฎหมาย การมีบุคลากรของตนเองในการบริหารงาน การมี วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน
4. เป็นการปกครองที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากทั้งการเมืองภาคตัวแทน และ การเมืองภาคพลเมืองในการบริหารท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและเป็นอิสระ ในการปกครองท้องถิ่น ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้การชี้นำ แต่เป็นการมีส่วนร่วมเพราะ ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองของท้องถิ่น ดังนั้นคุณภาพของการมี ส่วนร่วมจึงมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นมากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงปริมาณ

5. มีโครงสร้างการปกครองตนเองที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น พื้นที่ชุมชนเมือง พื้นที่ชุมชนชนบท หรือเป็นพื้นที่ชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงเป็นพิเศษ เป็นต้น ซึ่งโครงสร้างการปกครองตนเองควรมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไปเพื่อให้สามารถตอบสนองข้อเรียกร้อง ความต้องการของกลุ่มต่างๆในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมรวดเร็ว

6. ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและชี้้นำกำกับได้โดยภาคประชาสังคมและในการเลือกตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ควรเป็นการเลือกบนพื้นฐานความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ ว่าเป็นการเลือกคนที่มีความรู้ ความสามารถเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น ดังนั้น ควรเลือกคนที่มีจิตสาธารณะมุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มีความรู้ ความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่นได้ และผู้ใช้สิทธิควรมีอิสระในการตัดสินใจเองอย่างแท้จริงโดยปลอดจากอามิสสินจ้างใดๆ

### 2.2.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นถือ ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2559)

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมืองอันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชน รู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารงานประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

## 2.2.4 องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการบริหารราชการท้องถิ่นโดยทั่วไปของประเทศต่างๆ จะมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2523)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เข้าสถานะความกฎหมายเช่นนี้ อาจไม่เป็นจริงเสมอไปกับทุกประเทศ เพราะขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ สนใจในรูปแบบการปกครอง หรือสนใจเนื้อหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนด พื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก(WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง คือความสามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาล และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ



7. งบประมาณของตนเอง กล่าวคือมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ได้เพียงพอ ที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระมากพอในการปกครองตนเองและในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้มีได้หมายความว่ามีการอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องการสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

โดยสรุปแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งเมืองคกร ภาคประชาสังคม หรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

### 2.2.5 โครงสร้างหรือการจัดองค์กรในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในการจัดโครงสร้างหรือการจัดองค์กรในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป จะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

2.2.5.1 มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น การเป็นนิติบุคคลส่งผลให้หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีอำนาจทำนิติกรรมสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หรือทำธุรกิจได้ภายในขอบเขตกฎหมาย

2.2.5.2 มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้

1) การมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตลอดจนการใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด รวมตลอดไปถึงการจัดทำงบประมาณของตนเอง

2) การมีอำนาจอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลนั่นคือ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับว่า ด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานบริหารท้องถิ่นเองพร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของหน่วยการบริหารท้องถิ่นด้วย

3) การมีอำนาจอิสระในการวางนโยบาย และมีการบริหารของตนเองโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจ

หน้าที่ในการเสนอแนะให้คำปรึกษา โดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2.5.3 หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีโครงสร้าง หรือการจัดองค์กรสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ หมายถึงการแบ่งหน่วยการบริหารท้องถิ่นออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

ลักษณะสำคัญของหน่วยการบริหารท้องถิ่นทั้ง 3 ประการนี้ ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารท้องถิ่น (Local Government) กับราชการส่วนภูมิภาค (Local State) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลในส่วนกลางแบ่งอำนาจไปให้ตามหลักการที่เรียกว่าการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลส่วนกลางออกไปประจำในส่วนภูมิภาคและมอบหมายให้ปฏิบัติการเพื่อส่วนกลาง ตลอดจนรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลในส่วนกลาง ตัวอย่าง เช่น การปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศส คือ Department และ Region การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอของประเทศไทย เป็นต้น แต่ที่สำคัญมากกว่านั้นคือ ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรที่สำคัญที่สุดคือ ต้องเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม และผู้คนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างอิสระตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน จึงจะถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่น อย่างแท้จริง จึงเห็นได้ว่าคุณภาพของการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมหรือภาคพลเมือง มีความสำคัญมากกว่าการจัดโครงสร้างหรือการจัดองค์การในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปอย่างที่ปฏิบัติกันมา สรุปได้ว่า ประเด็นสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ

1. เป็นการที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ
2. ประชาชนมีอำนาจหน้าที่และมีอิสระในการตัดสินใจตามเจตนารมณ์ของประชาชน
3. เป็นการปกครองที่ประชาชนเลือกตัวแทนประชาชนเข้าไปบริหารตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐกำหนด
4. เป็นการปกครองตนเองที่ชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และประชาชนในชุมชนจากฝ่ายต่างๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนประชาชนด้วย

นอกจากนี้สหภาพองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ (International Union of Local Authorities, IULA) ได้กำหนดแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสาระสำคัญของการบริหารท้องถิ่น ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (World Wide of Local Self – Government, 1993) ไว้ดังนี้

ประการแรก การปกครองตนเองของท้องถิ่นแสดงถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎระเบียบ และการจัดการกิจการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

ประการที่สอง สิทธิดังกล่าวนี้แสดงออกโดยปัจเจกบุคคลชุมชนภาคประชาสังคม และตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งโดย อิสระตามกำหนดเวลาอย่างเท่าเทียมกันเป็นการทั่วไป โดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง

### 2.2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมืองการปกครองในระดับชาติ ดังนี้ (David Wilson and Chris Game ,1998 อ้างถึงใน บุขุอริ ยี่หะ, 2550)

1. ให้การศึกษาและฝึกฝนทางการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับเป็นหนึ่งในรูปแบบของการศึกษาเรียนรู้ทางการเมือง เนื่องจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นในแต่ละครั้งย่อมเป็นช่วงเวลาและบรรยากาศของการเรียนรู้ทางการเมืองเป็นอย่างดี เพราะข้อมูลข่าวสารทั้งของผู้สมัครและนโยบายของผู้สมัครหรือทีมผู้สมัครทั้งในแง่ของการปราศรัยหาเสียง และการรายงานข่าวผ่านสื่อสารมวลชนในรูปแบบต่างๆ ย่อมนำมาสู่ความสนใจเรียนรู้และถกเถียงในหมู่ประชาชน ถือว่าเป็นการเรียนรู้ทางการเมืองนอกห้องเรียน และประชาชนในพื้นที่ย่อมสัมผัสได้โดยตรงและอย่างใกล้ชิด

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่เข้มข้นมากขึ้นก็คือ การที่บางคนตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้ง นับเป็นเวทีแห่งการฝึกฝนทางการเมืองได้เป็นอย่างดี เพราะนักการเมืองระดับชาติหลายรายผ่านประสบการณ์การเรียนรู้ทางการเมือง การทำงานรับใช้สังคมด้วยการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาก่อน

2. ความเท่าเทียมทางการเมือง เมื่อเทียบกับการเมืองในระดับชาติแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความเท่าเทียมทางการเมืองมากกว่า เพราะประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงและกว้างขวางกว่าการเมืองระดับชาติ

3. เสถียรภาพทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนการให้การศึกษาทางการเมืองด้วยการให้ประชาชนมีประสบการณ์ในการเลือกผู้นำที่ตนไว้วางใจ ซึ่งความไว้วางใจที่มีต่อรัฐบาลนับเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ

4. ความรับผิดชอบ การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบ สร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การสนองตอบ การปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงถึงสภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่งว่า มีความแตกต่างกัน การพัฒนาและแก้ไขปัญหาก็ต้องสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย ที่ระบบการเมืองคำนึงถึงปัจจัยนำเข้า หรือข้อมูลนำเข้าที่ป้อนสู่ระบบการเมืองและแปรรูปเป็นปัจจัยนำออก ที่ตรงกับข้อเรียกร้องและความต้องการของท้องถิ่น

นอกจากนี้ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) เห็นว่าหัวใจของการปกครองท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self - Government Democracy) เพื่อสร้างรากฐานของประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง และยังคงมองว่า ประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น เพราะช่วยสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการดูแลบ้านเมืองเต็มที่ ในขณะที่ประชาธิปไตยระดับชาติควรให้เป็นประชาธิปไตยของผู้แทน (Representative Democracy)

จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ จะได้นำไปเป็นพื้นฐานเพื่อต้องการค้นหาคำตอบว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลไทยว่ามีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับท้องถิ่นควรเป็นแบบใดต่อไป

## 2.3 แนวคิดประชาธิปไตย

### 2.3.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ปัจจุบันเกือบทุกประเทศ มักมักอ้างว่าประเทศของตนเป็นประชาธิปไตย เพราะคำว่า “ประชาธิปไตย” มีความหมายที่ไพเราะ เนื่องจากกล่าวถึงความสำคัญของประชาชนทุกคน และอ้างถึงสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของผู้คนในสังคม คุณสมบัติต่างๆ เหล่านี้ทำให้ประชาธิปไตยเป็นที่ใฝ่ฝันของชาวโลก หลังการล่มสลายของประเทศที่ใช้ในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ นักวิชาการบางท่านถึงกับป่าวประกาศชัยชนะของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม แต่ประชาธิปไตยก็เป็นทั้งแนวความคิด อุดมการณ์ ความปรารถนาของมนุษยชาติในการแสวงหารูปแบบการปกครองที่ดีกว่า ความหมายของประชาธิปไตยไม่เคยหยุดนิ่ง แต่กลับมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556)

โดยทั่วไปเมื่อพูดถึงประชาธิปไตยเราสามารถจำแนกออกไปเป็น 3 ความหมายดังนี้คือ หนึ่งประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมือง โดยผู้ที่ยึดถือตามแนวคิดนี้มีความมุ่งมั่นในการเผยแพร่อุดมการณ์นี้ให้เกิดขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของแนวคิดประชาธิปไตยไปสู่หลักปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมืองนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากกลุ่มนักคิดสายเสรีนิยมซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 17 อันเป็นผลมาจากปฏิกิริยาต่อผู้ปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชยุโรป สอง ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบอบการเมืองการปกครอง อันเป็นการ

กำหนดความหมายของประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้าง และหน้าที่ของสถาบันการเมืองการปกครองของรัฐ อย่างเช่น การปกครองที่เน้นความเสมอภาคของกันของปัจเจกชน หรือเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตย หรือเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อย หรือประชาธิปไตยคือการปกครองตนเอง เป็นต้น สาม ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ตามความหมายนี้มองว่า รูปแบบการเมืองการปกครองเป็นเพียงเปลือกนอก ซึ่งถ้าหากผู้คนในสังคมไม่ยึดถือกติกา หรือ มีการนำวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการดำเนินชีวิตแล้วโอกาสที่การปกครองแบบประชาธิปไตยจะดำเนินไปอย่างมั่นคงก็คงเป็นไปได้ยากยิ่งดังนั้น การที่จะทำให้ปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมือง รวมถึงรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดผลในทางปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปลูกฝังแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยให้หยั่งรากลึกกลงไปในจิตใจของผู้คน จนกลายเป็นระเบียบแผนหรือวิถีชีวิตของผู้คนตลอดไป ความเป็นประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีการดำเนินชีวิตจึงเป็นเรื่องสำคัญ จะเห็นได้ว่าความหมายของแต่ละอย่างไม่เหมือนกัน แต่ทั้งหมดคือเนื้อหาของประชาธิปไตยที่มีการกล่าวถึงกันมานับแต่ในอดีต (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556)

แนวคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือความคิดที่ว่าคนธรรมดาสามัญควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจ ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขานั้น ได้ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างมานานแล้วโดยมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเคยเกิดขึ้นมาแล้วในสมัยกรีกโบราณ รัฐในกรีกโบราณมีลักษณะเป็นนครรัฐ (City-States or Polis) ในแต่ละนครรัฐมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไป นครรัฐที่ใช้การปกครองโดยประชาชนโดยตรง ซึ่งก็คือ นครรัฐเอเธนส์ การปกครองในนครรัฐเอเธนส์เป็นหลักฐานชิ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วตั้งแต่อดีต และมีวิวัฒนาการและการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน การปกครองโดยประชาชนโดยตรงของนครรัฐเอเธนส์สมัยกรีกโบราณสังเกตเห็นได้จาก การมีสภาประชาชนซึ่งก็คือ อำนาจอธิปไตยบัญญัติ สมาชิกของสภาประชาชนมาจาก ราษฎรชายทุกคนที่มีสถานภาพเป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ 20 ปีขึ้นไป มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ทั้งด้านการปกครองและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ต่อมาคือคณะมนตรีห้าร้อย ซึ่งก็คืออำนาจอธิปไตย ได้มาจากการจับฉลากจากราษฎรชายทุกคนที่มีสถานภาพเป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ 30 ปีขึ้นไป เพื่อให้ได้ตัวแทน 500 คน มีหน้าที่ในการบริหารนครรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่สภาประชาชนกำหนด ส่วนอำนาจอตุลาการมีศาลประชาชน เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีความ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในศาลประชาชนได้มาจากการจับฉลากของราษฎรชายที่เป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ 30 ปีขึ้นไป ศาลประชาชนประกอบไปด้วยลูกขุนประมาณ 201 คน หรือมากกว่านั้นนอกจากนี้ยังมีสภานายพล ซึ่งประกอบไปด้วยนายพลจำนวน 10 คน สภานายพลมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และนายพลจำนวน 10 คนที่ถูกเลือกมา



จากประชาชนจะเลือกผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกคน มีหน้าที่ควบคุมกิจการทางทหารและทางการทูต รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

มีสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับวิธีคิดของชาวกรีกโบราณ หลายประการในเรื่องการปกครอง เช่นการให้ความสำคัญกับวิธีการจับฉลากในการได้มาซึ่งตัวแทน และชาวกรีกยังถือว่าประชาธิปไตยไม่ใช่การทำอะไร “เพื่อประชาชน” แต่ให้ประชาชน “สามารถทำอะไรได้ด้วยตนเอง” มากกว่า โดยการให้สิทธิแก่พลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และใครก็ตามที่ถือว่าการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องของตนเอง คนผู้นั้นคือคนไร้ประโยชน์ เป็นต้น (พร้อมรินทร์ พรหมเกิด, 2556)

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของนครกรีกโบราณ โดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ การเลือกตั้งโดยกลุ่มประชาชน และการตัดสินใจโดยพลชน รวมไปถึงการดำรงตำแหน่งต่างๆ นั้นจะหมุนเวียนกันไปไม่สามารถครองตำแหน่งได้ตลอดชีพด้วยการจับฉลาก ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของนครกรีกโบราณ โดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ที่ได้กล่าวไปในข้างต้น เป็นประชาธิปไตยที่ให้สิทธิและเสรีภาพกับผู้ชายและเป็นพลเมืองเป็นสำคัญ ส่วนสตรี พ่อค้าชาวต่างดาว รวมไปถึงทาสเป็นจำนวนมาก มิได้รับสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกับราษฎรชายที่เป็นพลเมือง ประชาธิปไตยแบบนครรัฐเอเธนส์จึงเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบเชื้อชาติเผ่าพันธุ์นิยมระหว่างคนชั้นกลางและคนชั้นสูง ซึ่งจะเห็นได้ว่าแตกต่างจากประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นอย่างมาก หลังจากการล่มสลายของกรีกโบราณระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ได้ถูกนำมาใช้อีก จนกระทั่งต้นศตวรรษที่ 13 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยได้รับการสนใจจากสังคมโลกอีกครั้ง จนกระทั่งถูกนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมในประเทศต่างๆ และแพร่หลายออกไปทั่วทุกมุมโลก ซึ่งมีวิวัฒนาการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตสมัยกรีกโบราณจนถึงปัจจุบัน (ประภัสสร ทองยินดี, 2558)

เพื่อการเข้าถึงความหมายและเนื้อหาสาระของประชาธิปไตย ที่ก่อตัวเป็นรูปร่างมานานกว่า 2,500 ปี ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอความคิดของนักคิด นักปรัชญา คนสำคัญพอสังเขป ดังนี้

อริสโตเติล (335 & 323 B.C. อ้างถึงใน ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, 2550) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย ไว้ดังนี้ “ประชาธิปไตย คือสภาวะที่คนที่เป็นไทและคนยากจน ซึ่งมีจำนวนข้างมากในสังคมได้รับมอบหมายให้กำอำนาจของรัฐไว้ในมือ ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ที่สุดได้รับการเรียกเช่นนั้นได้ก็เพราะมีสภาพแห่งความเสมอภาคปรากฏอยู่ในที่นั้น และกฎหมายของรัฐมุ่งรับรองความเสมอภาคนั้น” นอกจากประเด็น เรื่องความเสมอภาคแล้วในหนังสือ “The Politics” อริสโตเติล ได้ชี้ให้เห็นว่า หนึ่งในหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือเสรีภาพและเสรีภาพประกอบด้วยสองสิ่ง คือ



1. การปกครองและการถูกปกครอง “Ruling and Being Ruled in Turn”
2. การมีวิถีชีวิตตามที่ปรารถนา “Living as One Chooses.”

สำหรับเสรีภาพ และความเสมอภาค อริสโตเติลมองว่า เป็นสองสิ่งที่เชื่อมต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะองค์ประกอบแรกของ เสรีภาพ ในเรื่อง “การปกครองและการถูกปกครอง” ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ความเสมอภาคจึงเป็นพื้นฐานการปฏิบัติของเสรีภาพ และเป็นคุณธรรมพื้นฐานของเสรีภาพ

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบทั้งสองส่วนในเรื่องเสรีภาพของอริสโตเติล มีความเป็นไปได้ที่จะขัดแย้งกัน กล่าวคือ ถ้ายึดมั่นความเสมอภาคทางการเมืองดุดงค์อย่างเคร่งครัด อาจเป็นอันตรายต่อเสรีภาพของบุคคลที่จะเลือกมีวิถีชีวิตตามที่ปรารถนา เพราะทุกคนอาจปรารถนาสิ่งเดียวกันที่มีอยู่อย่างจำกัด และไม่อาจจัดสรรให้ทุกคนได้อย่างเสมอเหมือนกัน ประชาธิปไตยกรีกจึงเชื่อว่า ต้องจำกัดการเลือกของมนุษย์เพื่อป้องกันมิให้คนทำตามใจปรารถนาอย่างอิสระ แล้วไปแทรกแซงเสรีภาพของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม โดยเห็นว่าวิธีการที่ให้พลเมืองแต่ละคนมีโอกาสที่จะปกครองและถูกปกครอง จะทำให้ปัญหาที่จะเกิดกับความเสมอภาคลดลง เพราะแม้ผู้ปกครองย่อมไม่สามารถตอบสนองความพอใจให้กับผู้ถูกปกครองได้ทุกคนเสมอกัน แต่ตราบไต่ที่ทุกคนได้เป็นผู้ปกครอง ความไม่พอใจจะหมดลงไปได้ องค์ประกอบทั้งสองของเสรีภาพ จึงเป็นความจำเป็น ดังนั้นสำหรับ อริสโตเติล เสรีภาพเป็นเงื่อนไขจำเป็นของประชาธิปไตย และความเสมอภาคทางการเมือง ก็เป็นเงื่อนไขจำเป็นของเสรีภาพเมื่อความเสมอภาคและเสรีภาพ เป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตย การจะรักษาหลักการสำคัญดังกล่าวได้ พลเมืองต้องอุทิศเสียสละตามหลักการคุณธรรมของพลเมือง คือ การอุทิศตน และไม่ให้ความสำคัญกับชีวิตส่วนตัวมากไปกว่ากิจการของสาธารณะและประโยชน์สุขของส่วนรวม ประหนึ่งดังชาวเอเธนส์ ที่เห็นว่า ชีวิตที่น่าปรารถนามากที่สุด คือ ชีวิตใน “polis” ที่ซึ่งพลเมืองแต่ละคนเป็นสัตว์การเมือง การที่อริสโตเติลบอกว่า มนุษย์คือสัตว์การเมือง มีความหมายว่า การที่มนุษย์จะถึงความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ ก็ต่อเมื่อมนุษย์รู้จักอยู่ในนครรัฐ (Polis) กล่าวคือ มนุษย์สามารถพัฒนาศักยภาพที่ซ่อนเร้นอยู่ในตนได้อย่างเต็มที่ เพื่อจะได้บังเกิดชีวิตที่ดี

ประชาธิปไตยกรีกโบราณมีความเป็นไปได้ เพราะมีเงื่อนไขสำคัญ ๆ หลายประการ ดังที่ Robert A. Dahl (1989) ได้สรุปเงื่อนไขสำคัญ ๆ ไว้ ดังนี้

1. พลเมืองต้องสามารถสมานผลประโยชน์ได้อย่างเพียงพอ เพื่อที่ว่าเมื่อพวกเขาแบ่งปันหรือกระทำการใด ๆ ด้วยเจตจำนงเพื่อส่วนรวม จะไม่ไปเป็นการขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ส่วนตัว

2. พลเมืองต้องมีคุณสมบัติเหมือนกัน เช่น ความมั่งมี และเวลาว่าง เพราะความแตกต่างกันมาก ๆ จะนำมาซึ่งความคลอนแคลน และความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม

3. พลเมืองต้องประชุมและตัดสินใจร่วมกันในประเด็นที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย และการพิจารณาพิพากษาคดีความ (ชาวกรีกไม่อาจยอมรับรัฐบาลตัวแทนให้เป็นทางเลือกที่ชอบธรรมของประชาธิปไตยโดยตรง)

4. การประชุมในสภา มิใช่เป็นเพียงเงื่อนไขจำเป็นของการปกครองตนเอง (Self-Government) หากแต่มันยังหมายถึง การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการบริหารจัดการนครรัฐ พลเมืองเอเธนส์เกือบทุกคนได้ทำงานในหน้าที่การงานของรัฐอย่างน้อยหนึ่งครั้งในชีวิต

5. นครรัฐจะต้องปกครองตนเองอย่างอิสระ

จากข้อสรุปของ Robert A. Dahl จะเห็นได้ว่าการที่จะทำให้ประชาธิปไตยทางตรงทำงานได้อย่างดี พลเมืองจะต้องรู้จักประสานผลประโยชน์ระหว่างกันเพื่อให้ผลประโยชน์ส่วนรวมสามารถบรรลุเป้าหมายได้พลเมือง แต่ละคนไม่ควรมีความสมบัติที่แตกต่างกันเพราะความแตกต่างทำมาซึ่งความขัดแย้งกันได้ และพลเมืองจึงต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ พลเมืองแต่ละคนต้องมีเวลาว่างพอที่จะเข้าร่วมประชุมบ่อยครั้ง เข้าร่วมในการอภิปรายถกเถียง และรับผิดชอบในงานบริหาร แต่สำหรับอริสโตเติลแล้ว ทุกส่วนในสังคมภายในรัฐต้องมีส่วนร่วมในการกระทำอันเป็นคุณประโยชน์แก่วิถีชีวิตของพลเมืองภายในรัฐนั้น ๆ ด้วยการดำเนินงานของสมาคมและองค์การต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งของการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น โดยนัยความคิดของอริสโตเติล ผู้ก่อตั้งสมาคม องค์การ ตลอดจนสถาบันใด ๆ ในรัฐ ต้องมีทัศนคติตั้งผู้ก่อตั้ง คือต้องสร้างกรอบหรือรูปแบบให้สมาชิกในชุมชนนั้น ๆ ได้ร่วมกันประพฤติปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางความดีงามเป็นส่วนรวม กฎข้อบังคับของชุมชนนั้น ๆ ย่อมต้องร่างขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบร่วมกันหลักการสำคัญของอริสโตเติล ชัยอนันต์ สมุทวนิช (2519) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
2. ยึดหลักกฎหมาย
3. ประชาชนยินยอมด้วยความสมัครใจ

นอกจากแนวคิดของนักคิด นักปรัชญาคนสำคัญดังกล่าวแล้ว ยังมีนักวิชาการคนอื่น ๆ ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับประชาธิปไตย เช่น Campbell (2008) ได้ให้ความหมายคำว่า “Democracy” ซึ่งมีรากศัพท์จากภาษากรีกโบราณ คือ “Demos” แปลว่า ประชาชน และ “Kratos” แปลว่าอำนาจ เมื่อรวมกันแล้วให้ความหมายว่า อำนาจของประชาชน (Rule by the People) ส่วน Smith (1968 อ้างใน อมร รักษาสัตย์, 2539) ได้ให้นิยามเกี่ยวกับความหมายของประชาธิปไตยเพิ่มเติมว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ในทางปฏิบัติหมายถึง อำนาจในการตัดสินใจประเด็นปัญหาสำคัญของนโยบายสาธารณะต้องขึ้นอยู่กับคนจำนวนมากในสังคม และในการตัดสินใจนั้น ทุกๆ คนสามารถออกเสียงได้เพียงเสียงเดียว ไม่มีผู้ใดสามารถออกเสียงได้เกินหนึ่งเสียง ประชาชนใช้อำนาจโดยตรง เช่น การลงมติยืนยัน เป็นต้น หรือโดยอ้อมผ่านสถาบันตัวแทนซึ่ง

อำนาจของประชาชนจะถูกจำกัดอยู่ที่บัตรเลือกตั้ง ที่จะบังคับความรับผิดชอบให้เกิดแก่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ รวมถึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดเรื่องความเสมอภาคทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ การเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ ศักดิ์ศรีของมนุษย์ สิทธิของเสียงส่วนน้อย รวมถึงการได้รับบริการของรัฐและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

Eremenko (2011) ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของระบบที่มีผู้แทนที่ถูกเลือกโดยประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงมีสิทธิในการแสดงออกต่างๆ เพื่อเรียกร้องบางสิ่งบางอย่างที่ต้องการจากรัฐบาลของพวกเขา เช่น ในแถบสหภาพยุโรป ประชาชนเข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การประท้วง การคว่ำบาตร เป็นต้น

ในขณะที่ ฌ็องฌัก อุนทรังจิตร์ (2550) ได้กล่าวเกี่ยวกับ ประชาธิปไตยไว้อย่างน่าสนใจว่า คำว่าประชาธิปไตยเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีก แต่ประชาธิปไตยในสมัยกรีกมีความแตกต่างจากประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบัน คำว่า ประชาธิปไตย มาจากภาษาอังกฤษว่า Democracy แปลว่า การปกครองโดยประชาชน (Rule by People) หรือเรียกอีกประการหนึ่งได้ว่า Popular Sovereignty คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จากที่กล่าวไปจะเห็นได้ว่า นักคิด นักปรัชญา และนักวิชาการ ส่วนใหญ่มีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับ ประชาธิปไตย คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรืออำนาจเป็นของประชาชน

จากคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ข้างต้น พอสรุปได้ ดังนี้

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
2. ประชาชนในสังคมมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
3. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตโดยอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
4. ประชาชนแสดงอำนาจในการเป็นผู้ปกครองเอง กล่าวคือมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนในการคิด และกระทำเพื่อบ้านเมืองด้วยตนเองมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นั่นคือ ระบอบประชาธิปไตยเป็น “ของประชาชน” และโดย “ประชาชน”

อย่างไรก็ตาม หากมองประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต พรอัมรินทร์ พรหมเลิศ (2556) หมายความว่า อุดมการณ์ทางการเมือง และการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากประชาชนของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ไม่ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการของประชาธิปไตยในการดำเนินชีวิต เพราะหากอุดมการณ์นั้นมีพฤติกรรมที่สวนทางกับอุดมการณ์ของตนแล้ว อุดมการณ์นั้นก็หามีคุณค่าแต่อย่างใดไม่ ในขณะที่เดียวกันรูปแบบการปกครองก็เป็นเพียงเปลือกนอก

ซึ่งถ้าหากผู้คนในสังคมไม่ยึดกติกาของการปกครองนั้นๆในการดำเนินชีวิตแล้ว โอกาสที่ระบอบการปกครองนั้นๆ จะดำเนินไปอย่างมีความมั่นคงก็จะเป็นไปได้อย่างยากยิ่งเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การที่จะทำให้อุดมการณ์และระบบการเมืองการปกครองเกิดผลในทางปฏิบัตินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่แนวคิดของระบอบการปกครองนั้นๆ จะต้องหยั่งรากลึกกลงไปในจิตใจของผู้คนในสังคม จนในที่สุดกลายเป็น “ระเบียบแบบแผนของชีวิต” ของผู้คนในสังคมนั้นๆ ตลอดไป (อนันต์ อนันตกุล, 2536) หรือกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองนั่นเอง

ความเป็นประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีการดำเนินชีวิตจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ผู้คนในสังคมจะต้องดำเนินชีวิตภายใต้กรอบความเชื่อและแนวการปฏิบัติต่างๆดังนี้

- ก) เชื่อมั่นในความสามารถและความมีเหตุผลของมนุษย์ทุกคน
- ข) ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ซึ่งประกอบไปด้วยความเชื่อในสิทธิของตนเองที่จะแสดงความคิดเห็น และการรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น
- ค) เชื่อในเรื่องความเท่าเทียมกันของมนุษย์ โดยเฉพาะความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย
- ง) เชื่อมั่นในสถาบันทางการเมืองการปกครองว่า เป็นเครื่องมือที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพและความอยู่ดีกินดีของประชาชน และสามารถปรับเปลี่ยนได้เมื่อสถาบันนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้
- ฉ) เคารพมติของเสียงข้างมากและยินดีปฏิบัติตามหรือให้ความร่วมมือ แม้ว่าอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของตนเอง ขณะเดียวกันก็ต้องเคารพในความคิดเห็นและผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อยด้วย

นอกจากการดำเนินชีวิตภายใต้กรอบความเชื่อดังกล่าวแล้ว พรอัมรินทร์ พรหมเกิด ยังเห็นว่าการที่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยจะหยั่งรากลึกกลงได้ สมาชิกในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องมีคุณสมบัติที่ดีดังต่อไปนี้อีกด้วย คือ

1. การยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง
2. การเคารพสิทธิของผู้อื่นและเคารพกฎกติกาของสังคมอย่างเคร่งครัด
3. ดำเนินชีวิตด้วยเหตุผล ผู้ที่รักประชาธิปไตยจะต้องทำการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลและเหตุผล มากกว่าการใช้อารมณ์ในการคิดและตัดสินใจ
4. มีความกล้าแสดงออกในทางที่ถูกที่ควร
5. การเป็นผู้นำและผู้ตามที่ดี
6. การเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม
7. หมั่นศึกษาหาความรู้ สนใจพัฒนาตนเองและพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น

### 8. ยึดมั่นในวัฒนธรรมและจารีตประเพณีที่สั่งมาของสังคม

คุณสมบัติต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นที่ใฝ่ฝันของชาวโลก เพราะมีความเห็นร่วมกันว่า เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประโยชน์และยังทำให้เกิดความผาสุกในการอยู่ร่วมกัน แต่ระบอบประชาธิปไตยก็มีจุดอ่อนในหลายด้าน จุดอ่อนที่เห็นได้ชัดในกรณีนี้คือ ความยากลำบากในการปรับวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ รูปแบบการปกครอง ตลอดจนวิถีของประชาธิปไตย

ยกตัวอย่างเช่น ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีขอบเขต ไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นแต่ในบางสังคมอาจไม่มีวัฒนธรรมดังกล่าว โดยที่ผู้คนในสังคมนั้นไม่มีความเข้าใจหรือความคุ้นเคยกับการใช้สิทธิเสรีภาพที่มีขอบเขตหรือในสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตย ปัจเจกชนจะต้องมีความเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ทว่าในบางสังคมความรู้สึกรังเกียจ ทักษะคดี และพฤติกรรมของผู้คนอันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองกลับมิได้เป็นเช่นนั้น หรือในบางสังคมถือว่าใครก็ตามที่ถือว่าการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องของตนเองผู้นั้นคือคนที่ไร้ประโยชน์ขณะที่บางสังคมไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี วิถีชีวิตของผู้คนที่แสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นอย่างน้อยที่สุดต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ 1) การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด 2) มีจิตสำนึกในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต 3) การคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน และ 4) ไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองเบียดบังหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ซึ่งต้องยอมรับกันว่าสังคมไทยในปัจจุบันค่อนข้างมีความบกพร่องต่อสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นอย่างมาก และเป็นข้อบกพร่องที่ไม่อาจปรับปรุงแก้ไขได้ฉับพลันทันที แต่ข้อบกพร่องในทัศนคติและพฤติกรรมของคนไทย ทั้ง 4 ประการ ที่กล่าวมานี้ได้กลายเป็นอุปสรรคกีดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยเป็นอย่างมาก (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556 อ้างถึงใน วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2553)

ดังนั้นแม้ว่าประชาธิปไตยจะเป็นระบอบการปกครองที่มีคุณลักษณะดีสักเพียงใด แต่ก็มีได้หมายความว่า ทุกสังคม จะสามารถปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้เสมอไป ในกรณีที่มีความปรารถนาที่จะปกครองในระบอบประชาธิปไตย สังคมนั้นจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน โดยต้องทำการปรับพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมอันประกอบไปด้วย ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม พฤติกรรมและวิถีชีวิตของผู้คนให้สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยเสียก่อน (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2552) ประชาธิปไตยจึงจะมีรากฐานที่เข้มแข็งและสามารถพัฒนาได้

ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงเรื่องของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้คนในสังคมนั้นๆ ด้วย อันเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วมนุษย์จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้น ในการเป็นสมาชิกของกลุ่มสมาคมต่างๆ ตั้งแต่ครอบครัว กลุ่มเพื่อนละแวกบ้าน



สโมสร หน่วยงาน องค์กร สมาคม ชมรมต่างๆ จนถึงองค์กรใหญ่สุดคือประเทศ ตลอดจนชีวิตของคนเราที่อยู่ในกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ทุกกลุ่มไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ จะต้องมีการตัดสินใจในนามกลุ่มทั้งกลุ่มเกี่ยวกับว่ากลุ่มของตนจะมุ่งสู่เป้าหมายใด หรือจะมีกฎระเบียบอะไรให้ปฏิบัติตาม หรือจะแบ่งความรับผิดชอบและผลประโยชน์กันระหว่างสมาชิกในกลุ่มกันอย่างไร เป็นต้น เหล่านี้เรียกว่าเป็น “การตัดสินใจของหมู่คณะ” ซึ่งต่างจากการตัดสินใจของปัจเจกชนที่กระทำในนามของตนเอง

ประชาธิปไตยนั้น แท้จริงแล้วมีความเกี่ยวข้องกับหมู่คณะกลุ่มคนหรือชุมชน และยึดถืออุดมคติหลักสำคัญ 2 ประการที่ว่า หนึ่ง การตัดสินใจซึ่งมีผลกระทบต่อกลุ่มหรือชุมชน ในฐานะองค์รวมควรกระทำโดยสมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนนั้นทั้งหมด หรือที่เรียกว่า “Popular Control” และสอง สมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนเหล่านั้นควรมีสิทธิเท่าเทียมกัน ที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย หรือที่เรียกว่า “Equality of Rights ” ดังนั้น การวัดว่าเป็นอะไรประชาธิปไตยหรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับหลักการเช่นนี้ว่า ได้รับการเคารพยึดถือมากน้อยเพียงใดในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสมาชิกในกลุ่ม ชุมชน ชมรม องค์กร หรือสมาคมอื่นๆ

การให้คำจำกัดความประชาธิปไตยในรูปแบบนี้ ทำให้เกิดความชัดเจนตั้งแต่แรกได้ 2 ประการด้วยกันคือ

ประการที่หนึ่ง ประชาธิปไตยไม่ได้เป็นเรื่องของรัฐหรือการปกครองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่หลักการของประชาธิปไตย (Democratic Principles) เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของหมู่คณะหรือกลุ่มคนหรือชุมชนด้วย (Collective Decision -Making) ในการคบหาสมาคมหรือดำเนินกิจกรรมใดๆทุกรูปแบบ ความจริงแล้วก็มีความเกี่ยวข้องกันอย่างสำคัญระหว่างประชาธิปไตยระดับรัฐ กับประชาธิปไตยในระดับสถาบันหรือกลุ่มเพื่อองค์กรทางสังคมอื่นๆ แต่ด้วยเหตุที่รัฐเป็นองค์กรที่ครอบคลุมผู้คนมากที่สุด อารังไว้ซึ่งสิทธิที่จะกำกับกิจการต่างๆ ของรัฐ และเอกชนของสังคมโดยองค์รวม และยังมีอำนาจในการบังคับเรียกเก็บภาษีการออกกฎหมาย และมีอำนาจในการกระทำการบางอย่างที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพลเมือง ดังนั้นประชาธิปไตยในระดับรัฐจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ประการที่สอง ประชาธิปไตยเป็นภารกิจที่ไม่มีวันเสร็จสิ้น และประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่มีความแตกต่างกันได้ในแต่ละชุมชนหรือสังคม ขึ้นอยู่กับว่ามีการใช้หลักการควบคุมโดยสมาชิกส่วนใหญ่หรือไม่ (Popular Control) หรือการตัดสินใจกระทำโดยสมาชิกของกลุ่มทั้งหมด และมีความเสมอภาคกันทางการเมือง (Political Equality) เพียงใด หรือการมีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกันในการตัดสินใจของหมู่คณะมีหรือสมาชิกในกลุ่มหรือชุมชนนั้น มากน้อยเพียงใด

ในทางปฏิบัติ ไม่มีรัฐหรือสังคม ใดเช่นที่ว่า สามารถยึดถือและปฏิบัติตามหลักการทั้ง 2 ประการ ได้ คือ การควบคุมโดยสมาชิกของกลุ่มชุมชนส่วนใหญ่และมีความเสมอภาคทางการเมืองอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้การจรรโลงประชาธิปไตยจึงไม่มีที่สิ้นสุด เราจึงเห็นนักประชาธิปไตยในทุกหน



ทุกแห่งที่กำลังแสดงบทบาทต่อผู้เรียกร้อง เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับหลักการประชาธิปไตย และเพื่อขยายโอกาสที่จะเข้าใกล้หลักการเช่นนี้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้การปกครองหรือระบอบการเมืองใดๆ (Beetham & Boyle, 1995)

### 2.3.2 หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

แนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยในปัจจุบัน จึงมีลักษณะสำคัญในแง่หลักการและอุดมการณ์ ที่ได้วิวัฒนาการมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 แต่สำหรับ Anthony Giddens (1994) อธิบายว่า ประชาธิปไตยมี 2 แบบ คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นมรรควิธีในการทำให้ผลประโยชน์ของคนในสังคมได้รับการตอบสนองจากรัฐ กับประชาธิปไตยแบบเปิดกว้าง ที่เน้นการเปิดพื้นที่สาธารณะในสังคมให้เกิดการถกเถียงอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างวาทกรรม “สาธารณะ” อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาาร่วมกันคล้ายกับ “ประชาธิปไตยแบบเข้มข้นและมีพื้นที่ให้กับความแตกต่างหลากหลาย ”

การเมืองของประชาธิปไตยแบบหลังนี้ ไม่ช่วงชิงอำนาจรัฐแต่ช่วงชิงการนำในการสร้างค่านิยม/ความหมายชุดใหม่ กับสิ่งที่ต่อสู้เพื่อให้มีฐานะเป็นค่านิยมหลักของสังคม และต้องการแยกย่อยสลายระบบที่ดำรงอยู่ เพื่อผลในการปรับเปลี่ยนทิศทางหรือเพื่อกำหนดจัดลำดับความสำคัญของปัญหาใหม่ นำไปสู่การต่อต้านวาทกรรมครอบงำ และสร้างวาทกรรมใหม่ๆ เช่น “สิทธิมนุษยชน” “การมีส่วนร่วม” การพัฒนาแบบยั่งยืน” “ประชาธิปไตย” หรืออีกนัยหนึ่งคือ “การสร้างวาระแห่งชาติ” ชุดใหม่ในภาษาของนโยบายสาธารณะ

จะเห็นได้ว่า โดยทฤษฎีแนวคิดประชาธิปไตย มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงปัจจุบัน ประชาธิปไตยได้พัฒนามาสู่ระบบของการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆมากกว่า ปกครองมักอ้างเสียงประชาชนที่เลือกตนเองเข้ามาเป็นความชอบธรรมในการดำเนินการตัดสินใจ แม้จะเป็นการกระทำที่ท้ายที่สุดแล้ว มุ่งที่ประโยชน์ของกลุ่มเฉพาะหรือพวกพ้อง ดังที่ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545) กล่าวไว้ว่า “การเมืองบนพื้นฐานของผู้ปกครองยุคใหม่วางอยู่บนรากฐานของรัฐ-ชาติอย่างเดียว ที่ให้รัฐ -ชาติเป็นศูนย์กลาง มองการเมืองเป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจและการเลือกตัวแทน เพื่อเข้าไปดูแลปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น”

หลักการประชาธิปไตยในยุคสมัยนี้ จึงดูเหมือนว่าถูกผันแปรเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากฐานคิดเดิม โดยเฉพาะความเสมอภาค เสรีภาพ และคุณธรรมที่เน้นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์ (2550) ได้กล่าวว่า หลักการสำคัญๆ ที่ซึ่งเป็นองค์ประกอบอย่างน้อยของประชาธิปไตยมี 7 ประการ ดังนี้

1. หลักเสรีภาพ ฐานความคิดของประชาธิปไตยในเรื่อง เสรีภาพ เชื่อว่ามนุษย์มีความสามารถพอที่จะใช้สติปัญญาในการใช้เหตุผลเลือกสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม

ดังนั้น มนุษย์จึงควรมีเสรีภาพที่จะเลือกดำรงวิถีชีวิตที่ตนเองพึงพอใจ เสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น เสรีภาพที่จะกระทำหรือไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังที่รุสโซถือเป็นเรื่องหัวใจ แต่ที่น่าสนใจคือว่า ความเชื่อในเรื่องความสามารถของมนุษย์ในเรื่องการใช้เหตุผลมีความแตกต่างกัน ทำให้ระดับของประชาธิปไตยแตกต่างกันไปด้วย เฉกเช่นที่มนุษย์สามารถใช้เหตุผลที่จะจำกัดหรือลบล้างละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นได้เสมอในนามของประชาธิปไตย

ข้อห่วงใยที่มักเป็นข้ออ้างเพื่อจำกัดเสรีภาพของประชาชน เช่นว่า ประชาชนจะใช้เสรีภาพอย่างมากเกินเลยจนนำไปสู่ความวุ่นวายไม่สงบสุขได้ จำเป็นต้องมีมาตรการระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ออกมาด้วยการอ้างความมั่นคงสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อให้ควบคุมถึงขั้นปิดกั้นเสรีภาพของประชาชน การใช้เสรีภาพ และการควบคุมเสรีภาพจึงมักเป็นประเด็นถกเถียงถึงความพอเหมาะพอดีของการใช้เสรีภาพว่าอย่างไรถึงจะไม่เป็นเงื่อนไขให้ไปก้าวล่วงละเมิดถึงเสรีภาพของผู้อื่น หรือการควบคุมจำกัดเสรีภาพจะเป็นไปเท่าที่จำเป็นเท่านั้น หรือจำเป็นต้องมีการควบคุมใดๆเลยหรือไม่

2. หลักความเสมอภาค หลักความเสมอภาคในประชาธิปไตย ไม่ได้ให้ความหมายถึงการที่มนุษย์จะต้องมีความเท่าเทียมกันในทางกายภาพ ความสามารถ สติปัญญา ความรู้ ความเป็นอยู่ รายได้ เศรษฐกิจ เพราะตามข้อเท็จจริงย่อมเป็นไปได้ ความเสมอภาคในที่นี้ จึงเป็นความเสมอภาคทางการเมือง ทางกฎหมาย สาระสำคัญของหลักความเสมอภาคได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และประการที่สำคัญที่สุด คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

3. หลักเหตุผล เป็นหลักการเบื้องต้นของประชาธิปไตยบนสมมติฐานที่สำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่ง ที่ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีเหตุผล กระทั่งสามารถใช้เหตุผลที่ตนมีอยู่แก้ปัญหาต่างๆที่ตนเผชิญอยู่ รวมตลอดถึงการปรับปรุงพัฒนาความเป็นอยู่ของตนให้มีความก้าวหน้าเจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อยๆ” อย่างไรก็ตาม มีผู้โต้แย้งว่า พฤติกรรมการกระทำของมนุษย์ไม่ใช่เหตุผลสติปัญญาเสมอไป การแสดงออกทางการเมืองอาจเกิดจากแรงผลักดันปลูกเร้า หรือสัญชาตญาณได้ เราอาจเห็นการแสดงออกของมนุษย์ที่เป็นไปด้วยอารมณ์ความรู้สึกและไร้เหตุผล อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้บางครั้งมนุษย์จะไม่มีเหตุผล แต่ก็อาจเป็นเพียงมุมมองหนึ่ง เพราะมนุษย์ต่างมีเหตุผลไม่เหมือนกัน มีสติปัญญาแตกต่างกัน ในความเป็นเหตุผลของคนหนึ่ง อาจเป็นเรื่องไร้สาระของอีกคนหนึ่งก็ได้ ในอีกประการหนึ่ง อาจพิจารณาได้ว่า การที่มนุษย์ไม่ได้ใช้เหตุผลในพฤติกรรมหนึ่ง ๆ หรือการกระทำหนึ่ง ๆ ไม่ได้ความหมายว่าคน ๆ นั้นเป็นผู้ที่ไม่มีเหตุผล หรือใช้เหตุผลไม่เป็น เพราะในความเป็นจริงของชีวิต แม้บุคคลที่ออกไปด้วยปัญญาความรู้ ก็ไม่ได้มีพฤติกรรมที่เป็นเหตุเป็นผลเสมอไป ดังนั้นข้อโต้แย้งที่ว่า พฤติกรรมของมนุษย์ที่เกิดจากแรงผลักดันปลูกเร้าหรือสัญชาตญาณ แสดงว่ามนุษย์เป็นผู้ไม่มีเหตุผล นั้นไม่จริงเสมอไป โดยพื้นฐานแล้วผู้วิจัยจึงยังเชื่อในความมีเหตุผลมีผลของมนุษย์

ด้วยเห็นว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาของมนุษย์ เพราะหากไม่เชื่อเช่นนั้น เท่ากับว่าเรากำลังจะบอกว่ามนุษย์ไม่มีความสามารถที่จะเรียนรู้พัฒนาได้

4. หลักความสามารถในการพัฒนาตนเอง นักคิดประชาธิปไตย เชื่อว่า มนุษย์มีความสามารถในการปรับปรุงพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้า มีความเจริญทั้งทางความคิด สติปัญญา ความรับผิดชอบชั่วดี และวิทยาการต่างๆ “ในมนุษย์แต่ละคนมีธรรมชาติหรือศักยภาพอันยิ่งใหญ่ซ่อนเร้นอยู่ ศักยภาพอันนี้สามารถทำให้มนุษย์บรรลุความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ มีจิตใจที่เป็นอิสระประกอบไปด้วยความสุขและความสร้างสรรค์อย่างเต็มที่ ศักยภาพ ความมีเหตุผลและความรู้สึก รัก ความยุติธรรม เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด คุณสมบัตินี้ น่าจะอยู่เหนือความรู้สึกใฝ่ต่ำหรือความเห็นแก่ตัวของบุคคล โดยเฉพาะถ้าบุคคลได้รับการศึกษาอบรม และมีความเข้าใจในความจำเป็นของมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันพึ่งพาอาศัยกัน มนุษย์จะรู้จักประนีประนอม หลีกเลี้ยงการใช้กำลังรุนแรง และเกิดความรับผิดชอบต่อส่วนร่วมมากขึ้น

5. หลักการปกครองตนเอง การปกครองตนเองนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อมนุษย์มีสติปัญญา มีเหตุผล มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอเหมือนกัน จึงไม่น่าจะมีใครมีสิทธิ์มีอำนาจเหนือใครในการปกครองจนกว่าจะได้มีการตกลงยินยอม การปกครองนั้นจึงมีความชอบธรรม ดังนั้นการปกครองตนเองหรือประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นทางเลือกอันดับแรก ดังเช่นนครรัฐกรีกโบราณที่ถือเป็นตัวอย่างคลาสสิกของการปกครองตนเองเช่น เกี่ยวกับการก่อสร้าง ประชาธิปไตยของท้องถิ่น ต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสในการปกครองเองได้อย่างอิสระที่พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมโดยตรงในการรับผิดชอบบริหารดูแลจัดการบ้านเมืองด้วยตนเอง

โดยหลักประชาธิปไตยแล้ว การปกครองตนเองถือเป็นการปกครองที่ดีที่สุด ที่เปิดโอกาสให้มนุษย์ได้ใช้เสรีภาพอย่างมากที่สุดในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองและชุมชน ประชาธิปไตยเชื่อว่าหนทางที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาสำคัญของสาธารณชน คือ ให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการพิจารณาศึกษาและมีข้อตกลงใจในเรื่องนั้น ด้วยเห็นว่าคนหมู่มากถ้าได้รวมใจกันแล้วน่าจะคิดและปฏิบัติได้ดีกว่าคนหมู่น้อย ดังที่ รุสโซ กล่าวไว้ในสัญญาประชาคม ในเรื่องเจตจำนงคนหมู่มากว่า ย่อมทำให้เกิดวิจารณ์ญาณที่รอบคอบ และถูกต้องในสิ่งที่ตนคิดและปฏิบัติภายหลังจากที่ได้สามารถหล่อหลอมความคิดทั้งหลายเป็นหนึ่งเดียวกันแล้ว

6. หลักการยินยอม ความยินยอมหรือความสมัครใจเป็นแก่นของกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยประชาธิปไตยเชื่อมั่นในจิตวิญญาณเสรีของมนุษย์ การที่สังคมจะมีระบอบการปกครองได้ สมาชิกในสังคมต้องยินยอมพร้อมใจที่จะสละความมีเสรีภาพบางส่วนของตนให้ผู้ปกครอง เช่น เสรีภาพในการลงโทษผู้ที่มาละเมิดสิทธิเสรีภาพของตน ให้เป็นอำนาจของผู้ปกครองไป เป็นต้น ความยินยอมพร้อมใจจึงเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตย เพราะถ้าปราศจากการยินยอม

ของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองแล้ว การปกครองนั้นนับได้ว่าเป็นการปกครองแบบเผด็จการแน่นอน

### 7. หลักศีลธรรม/คุณธรรม

หลักข้อนี้เป็นผลมาจากสมมติฐานที่ว่า มนุษย์สัตว์โลกมีศีลธรรม จริยธรรม ไม่เห็นแก่ตัวจนเกิดเลยไป มีคุณธรรมความเสียสละที่เห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ดังที่นครรัฐกรีกโบราณได้ให้ความสำคัญกับ Civic Virtue หรือคุณธรรมของพลเมือง ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย โสคราตีส (469-399 ก่อนคริสตกักราช) เห็นว่ามนุษย์จะมีชีวิตที่ดีและมีความสุขต้องยึดมั่นในคุณธรรม ผู้ปกครองต้องมีคุณธรรม และเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจในคุณธรรม เพื่อให้ทุกคนตระหนักในคุณค่าของคุณธรรมและยึดถือเป็นคุณค่าแห่งวิถีชีวิต เพื่อชีวิตที่ดีของสังคม คุณธรรมที่สำคัญตามแนวคิดของโสคราตีส ประกอบด้วย 1) ปัญญา คือ ความรู้เกี่ยวกับความดี อะไรคือความดี ความเลว ความดีสามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผล และเหตุผลของความดีทำให้มนุษย์มีความสุข 2) ความกล้าหาญ คือความรู้เกี่ยวกับสิ่งที่เราควรกลัวหรือไม่ควรกลัว และมีความกล้าหาญที่จะทำความดีในทุกสถานการณ์ แม้ว่าความดีนั้นจะเสี่ยงกับชีวิตก็ตาม 3) การควบคุมตนเอง คือการมีชีวิตตามทำนองคลองธรรมแห่งความดี ไม่ปล่อยยให้ชีวิตตกเป็นทาสของอารมณ์และความปรารถนาต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมไม่ควร 4) ความยุติธรรม คือการแสดงออกในรูปของการกระทำที่เคารพสิทธิคนอื่น และการไม่ยอมกระทำความชั่วต่อผู้อื่น คนที่ยุติธรรมจะต้องไม่ตอบแทนการกระทำที่อยุติธรรมของผู้อื่นด้วยความอยุติธรรม โสคราตีส ชี้ให้เห็นว่า ชีวิตที่มีคุณธรรมจะส่งเสริมให้มีชีวิตที่ดี ชีวิตที่ดีคือชีวิตที่มีความสุข ชีวิตที่มีคุณค่าคือชีวิตที่มีคุณธรรม ชีวิตที่ไร้คุณธรรมคือชีวิตที่ไร้ค่า ผู้มีคุณธรรมยอมเอาชนะผู้ไร้คุณธรรมเสมอ คุณธรรมจึงเป็นอมตะแห่งชีวิตสังคม

ในการเมืองการปกครอง คุณธรรมของประชาชน และผู้ปกครอง ในการยึดถือความถูกต้องและความชอบธรรมเป็นหลักในการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จะทำให้ศีลธรรมกลายเป็น “บรรทัดฐานทางการเมือง” กลายเป็นวิถีชีวิตเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่คอยกำหนดมิให้มีการละเมิด “ศีลธรรมทางการเมือง” แต่สำหรับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้นั้น คุณธรรมที่จำเป็นอย่างมากและขาดเสียมิได้ คือ “คุณธรรมแบบพลเมือง” (Civic Virtue) ซึ่งก็คือการที่สมาชิกในชุมชนหรือในสังคมนั้น มีการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

#### 2.3.3 กระบวนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย

การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย เป็นถ้อยคำกว้าง ๆ ที่อธิบายถึงกระบวนการทั้งหมดของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงสิ้นสุดสมบูรณ์ กล่าวคือ ตั้งแต่การสิ้นสุดของระบอบเผด็จการเดิม จนถึงการสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงและลงหลักปักฐานของประเทศประชาธิปไตยใหม่ การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยนี้ รวมถึงเอาขั้นตอนต่างๆ ที่เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยเสรีหรือประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และกระบวนการเป็นปีกแผ่นที่

ตามมา ผลที่ได้รับก็คือ ระบบที่ประกอบด้วยองค์ประกอบทางระเบียบวิธีที่จำเป็น เช่น มีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ และมีกลไกทางสถาบันที่คอยตรวจสอบการบริหาร รวมทั้งการมีหลักประกันซึ่งสิทธิมนุษยชน และวิวัฒนาการของมนุษย์ที่จะมีการสร้างขึ้นใหม่ ซึ่งรวมถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สนับสนุนวิถีชีวิตทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Georg Sorensen (1998) เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยนั้นในช่วงแรก ๆ ในประเทศต่าง ๆ นั้นจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคงและเปราะบาง ที่อาจอยู่ในลักษณะที่เขาเรียกว่าเป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง คือ

- 1) Restricted Democracies หรือ “ประเทศประชาธิปไตยจำกัด” ที่เป็นระบบการเมืองที่มีองค์ประกอบบางอย่างเป็นประชาธิปไตย แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องการแข่งขัน เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และเรื่องสิทธิเสรีภาพ ตามที่เขากำหนดว่าเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยไว้
- 2) Final, Unconsolidated Democracies หรือ ประเทศประชาธิปไตยที่ไม่เป็นปึกแผ่นและเปราะบาง
- 3) Democracies Plagued by Acute Social and Economic Problems หรือ ประเทศประชาธิปไตยที่ถูกก่อกวน หรือที่เต็มไปด้วยปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง

Georg Sorensen (1998) ได้อธิบายถึง กระบวนการการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยไว้ว่า คำว่า “การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในที่นี้ มาจากภาษาอังกฤษคำว่า “Democratization” อันเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่าน หรือขั้นตอนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ และการพยายามทำความเข้าใจคำว่า การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย จะทำให้เข้าใจกระบวนการประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ตั้งแต่การสิ้นสุดของระบอบเผด็จการ จนถึงการสร้างให้มั่นคงและลงหลักปักฐานของประเทศประชาธิปไตยใหม่ การสร้างและการพัฒนาประชาธิปไตยนี้รวมเอาขั้นตอนต่างๆ ที่ เรียกว่า “การเปลี่ยนแปลงไปสู่” หรือ “การเปลี่ยนสู่”(Transition) ประชาธิปไตยเสรี หรือประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และการเป็นปึกแผ่นที่ตามมา

เป็นที่น่าสังเกตว่า งานเขียนจำนวนไม่น้อยหลัง ค.ศ. 1991 เกี่ยวกับการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยนั้น (Georg Sorensen ,1998) ได้กล่าวถึงงานเขียนของ Samuel P. Huntington (1991) ที่ระบุว่า การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในโลกนี้เกิดขึ้น และผ่านมานั้นมีอยู่สามครั้งใหญ่ๆ ที่เปรียบเป็นคลื่นก็มี คลื่นลูกที่หนึ่ง คลื่นลูกที่สอง และคลื่นลูกที่สาม ที่ยังปรากฏอยู่ในช่วงที่เขาเขียนข้อเขียนนี้อยู่ Georg Sorensen (1998) มีความเห็นคล้ายคลึงกับ Dankwart A. Rustow (1997) ที่ว่ากระบวนการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยนั้นมีเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญเบื้องต้นคือ “เอกภาพของชาติ” ซึ่งหมายความว่า ราษฎรจำนวนมากที่สุดในประเทศนั้น ปราศจากความสงสัยใดๆ ในความเป็นราษฎรของประเทศนั้นของตน แล้วการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นเป็นสามช่วง คือ 1) ช่วงเตรียมการ เป็นช่วงของการต่อสู้ทางการเมืองที่นำไปสู่การล่มสลายของระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย 2) ช่วงการตัดสินใจ อันเป็นช่วงที่ปัจจัยที่ขัดแย้งของระเบียบวิธีประชาธิปไตยถูกสร้างขึ้น 3) ช่วงการสร้างความเป็นปึกแผ่น ที่ Georg Sorensen (1998) เรียกว่า “the Consolidation phase ”



โดยที่ Dankwart A. Rustow (1970) เรียกว่า “Habituation Phase” กล่าวคือเป็นช่วงประชาธิปไตยที่สร้างขึ้นใหม่ แล้วมีการพัฒนาไปจนกระทั่งวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเมืองของประเทศนั้น

การเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตย หมายถึง เมื่อระบอบเก่าพังทลายแล้วจะด้วยเหตุใดก็ตาม ก็เกิดความเห็นร่วมกันที่จะสร้างและมีระบอบใหม่คือ ประชาธิปไตย โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ที่ยกเลิกกฎหมายทั้งหลายที่ไม่เหมาะสมกับประชาธิปไตย และการสร้างกฎหมายที่มีระเบียบวิธีประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยที่สุดเป็นระเบียบวิธีของการแข่งขันทางการเมืองที่เปิดกว้าง แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในระดับชาติขึ้น ซึ่ง Linz and Stephan (1998) อธิบายไว้ว่า การเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยจะถือว่าสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อ มีความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับระเบียบวิธีทางการเมืองจะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปอย่างเสรี รัฐบาลนี้มีอำนาจหน้าที่จริงในการกำหนดและการบริหารนโยบาย

Linz and Stepen (1998) เห็นว่า ลักษณะประชาธิปไตยที่เปลี่ยนมาแทนที่เผด็จการแล้วยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยปีกแผ่น คือ 1) เมื่อพิจารณาในแง่พฤติกรรม (Behaviorally) แล้ว ผู้มีบทบาทสำคัญแห่งชาติทั้งหลายทางสถาบันทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ไม่พยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของตนโดยการสร้างระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย หรือโดยหันไปใช้ความรุนแรงหรือโดยหันไปพึ่งการแทรกแซงจากต่างประเทศ 2) เมื่อพิจารณาในแง่ทัศนคติ (Attitudinally) แล้ว เสียซึ่งมากที่เข้มแข็งของประชาชนมีความเชื่อว่า ระเบียบวิธีประชาธิปไตยและสถาบันประชาธิปไตยเท่านั้น ที่เหมาะสมที่สุดในการปกครองร่วมกันของคนไทยในสังคม ในขณะที่ผู้ต่อต้านประชาธิปไตยมีอยู่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สนับสนุนประชาธิปไตย 3) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาลทั่วทั้งประเทศมีความเชื่ออย่างจริงจัง ว่าการแก้ปัญหาคความขัดแย้งทั้งหลายต้องกระทำภายใต้กฎหมาย ได้ระเบียบวิธีและโดยสถาบันต่างๆที่เกิดขึ้นโดยกระบวนการประชาธิปไตยดังกล่าว

Linz and Stepen (1998) ย้ำว่าการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคงได้นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก่อนอื่น คือการเป็นเอกราช เพราะ “ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองรัฐ” แล้วต้องมี “เงื่อนไขที่ควบคุมซึ่งกันและกันและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (interconnected and Mutually Reinforcing Conditions) อีก 5 ประการคือ 1) มี “ประชาสังคม (Civil Society)” ที่เข้มแข็งเพราะประชาสังคมเป็นสนาม (Area) ในระบบการเมืองที่กลุ่มขบวนการและบุคคลที่จัดตั้งขึ้นด้วยตนเองอย่างอิสระพอสมควรจากรัฐ แล้วใช้ความพยายามในการสร้างค่านิยม สร้างสมาคมและความสามัคคี และใช้ความพยายามให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตน เช่นกลุ่มผู้หญิง กลุ่มเพื่อนบ้าน กลุ่มศาสนา องค์การทางปัญญา องค์การนักศึกษา องค์การทางวิชาชีพ กลุ่มชาวบ้านต่างๆ เป็นต้น “ประชาสังคม” นี้จะเป็นพลังในการโค่นล้มระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ช่วยป้องกันและต่อต้านการปราบปรามที่



รุนแรงทั้งเป็นพลังกดดันที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและคอยช่วยควบคุมหรือนำทางการเปลี่ยนแปลง 2) มี “สังคมการเมือง (Political Society)” ที่เข้มแข็ง สังคมการเมืองเป็นสนาม (area) ที่ระบอบการเมืองดำเนินการกับตนเองเพื่อแข่งขันให้ได้มาซึ่งสิทธิอันชอบธรรมที่จะคุมอำนาจมหาชนและกลไกของรัฐ 3) มีการยึดถือ “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ที่มีอยู่อย่างแน่นเหนียว เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นตัวของตนเองและความเป็นอิสระของประชาสังคม หลักนิติธรรม คือการยึดมั่นในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยอย่างชัดเจน และหากมีปัญหาทางกฎหมายก็จะมีระบบตุลาการที่เป็นอิสระเป็นผู้ตีความ 4) มีระบบราชการของรัฐ (State Bureaucracy) ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นประชาธิปไตยในนโยบายของรัฐให้บรรลุผลได้อย่างดี และ 5) มีสังคมเศรษฐกิจ (Economic Society) ที่เหมาะสม

สำหรับอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2545) มองว่า กระบวนการสร้างและการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) หมายถึงการสร้างประชาธิปไตย มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก เราจึงต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่โปร่งใส (Transparency) และความถูกต้องของกฎหมาย (Legitimacy) ในการบริหารการปกครอง สร้างประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมโดยตรงด้วยความเสียสละและความรับผิดชอบ

จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ ได้ให้ภาพทางวิชาการของกระบวนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ แต่ยังคงขาดการกล่าวถึง กระบวนการเสริมสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ยกเว้นแนวคิดของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ได้กล่าวถึงกระบวนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น ที่หมายถึงการปกครองตนเอง โดยการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยความเสียสละและมีความรับผิดชอบ อันถือว่าเป็นแนวคิดสำคัญของการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

## 2.4 แนวคิด หลักการ ประชาธิปไตยท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น นักวิชาการได้เสนอคำนิยามไว้หลายมิติ เช่น อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) กล่าวว่า หัวใจของการปกครองท้องถิ่นคือการสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง เพื่อสร้างรากฐานของประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง และยังคงมองว่าประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น ในขณะที่ประชาธิปไตยระดับชาติควรให้เป็นไปในลักษณะประชาธิปไตยของผู้แทน รวมทั้งให้ความสำคัญต่อความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย ในขณะที่ Henry Tenue (1995) ได้ให้ คำนิยามประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมืองของท้องถิ่นที่เป็นทางการและมีโครงสร้างกับกลไก

ส่งเสริมประชาธิปไตย โดยเขามองว่าการพัฒนาท้องถิ่นไปสู่สถาบันที่เป็นประชาธิปไตยนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนที่สำคัญต่อโครงสร้างที่เป็นทางการของระบบการเมืองท้องถิ่นไปสู่ประชาธิปไตยภายใต้การปกครองของรัฐบาล ขึ้นอยู่กับการสร้างความเป็นอิสระของการเมืองท้องถิ่น (Local Political Autonomies) การมีส่วนร่วม (Participatory) และสถาบันที่เป็นตัวแทน (Representative Institution) ที่มีการรับผิดชอบต่อประชาชน โดย Tenue ยังเห็นว่าประชาธิปไตยในท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยปัจจัย 3 ด้านได้แก่

1. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและการแบ่งแยกอำนาจ (Locally Elected Officials and Separation of Powers) ที่เป็นตัวชี้วัดสำคัญของประชาธิปไตย เนื่องจากพลังทางการเมืองของท้องถิ่น สามารถแสดงออกผ่านสถาบันได้อย่างเป็นอิสระจากอำนาจหน้าที่ที่อยู่เหนือกว่า (Higher – Level Authorities) และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และยังสามารถแสดงออกทั้งในเชิงการก่อร่างของนโยบาย และการนำนโยบายที่ตัวเองก่อร่างไปปฏิบัติ ในขณะที่การแบ่งแยกอำนาจจะอนุญาตให้มีช่องทางสำหรับการทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สามารถรวมกลุ่มหรือสร้างความเห็นพ้องต้องกัน (Bringing Together) ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่ต้องการรักษาและสร้างความต่อเนื่องในฐานะทางการเมืองท้องถิ่นของพวกเขา

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) เป็นเกณฑ์สำคัญของประชาธิปไตยในการตอบคำถามว่า อะไรทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ จากอำนาจที่อยู่สูงกว่าได้อย่างไร ในประเทศประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นย่อมเกิดความขัดแย้งระหว่างศูนย์กลางและท้องถิ่น ซึ่งในหลายประเทศก็มีการปกครองท้องถิ่นที่สามารถเลือกรูปแบบการจัดการปกครองของตนเองได้ แต่แตกต่างจากในหลายประเทศอำนาจของท้องถิ่นกลับถูกกำหนดโดยศูนย์กลาง โดยประเทศส่วนใหญ่ในโลกมักไม่ค่อยจะอนุญาตให้ท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกรูปแบบการจัดการปกครองของตนเอง นอกจากนี้ มิติของความเป็นอิสระของท้องถิ่น ยังหมายถึงสิทธิและศักยภาพของประชาชนหรือกลุ่มที่จะก่อตั้งการปกครองท้องถิ่นที่ใหม่และแตกต่างได้อีกด้วย

3. ศักยภาพในการสร้างทรัพยากร ซึ่งเป็นตัวชี้วัดว่าการจัดการปกครอง และการเมืองที่สำคัญอย่างเป็นประชาธิปไตยว่า อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในด้านการจัดเก็บภาษีและการจัดเก็บรายได้มีมากน้อยเพียงใด เนื่องจากนิยามการปกครองและการเมืองย่อมสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรนั่นเอง

น่าสังเกตว่าแนวคิดของ Henry Tenue มีข้ออ่อนตรงที่มีการเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องโครงสร้างที่เป็นทางการของระบบการเมืองท้องถิ่นมากเกินไป แต่สำหรับในสังคมไทย การพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นน่าจะมีความหมายมากกว่าเรื่องการจัดโครงสร้างที่เป็นทางการของระบบการเมืองท้องถิ่น เพราะสาเหตุที่สังคมไทยยึดติดกับเรื่องการจัดรูปแบบการปกครองมายาวนานทำให้ไม่สามารถเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เข้มแข็งขึ้นมาได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าหลักการของ

ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความหมายมากกว่าเรื่องการจัดโครงสร้างที่เป็นทางการตามกฎหมาย หากแต่หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น อยู่ที่เรื่อง “การปกครองตนเอง” และมีลักษณะสำคัญดังนี้ (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554)

1. ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นอุดมการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ เป็นเรื่องของความคิด ความเชื่อเกี่ยวกับที่มาของอำนาจรัฐ และสิทธิการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ในแง่นี้ อุดมการณ์มีนัยสำคัญกับการเมืองท้องถิ่นในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมาก เนื่องจากว่าเป็นระบบการเมืองที่ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จึงเป็นระบบที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งมีคุณค่าในสังคม โดยผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และกระบวนการเลือกตั้ง เป็นต้น อุดมการณ์ประชาธิปไตยนับเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองท้องถิ่นทีเดียว เพราะเมื่อประชาชนมีอุดมการณ์ว่าอำนาจเป็นของประชาชนแล้ว ผู้ใช้อำนาจได้แก่ ประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ และการใช้อำนาจนี้ก็ต้องเป็นไปเพื่อประชาชน

2. ประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองตนเองระดับล่าง คือ ระดับท้องถิ่น ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีการปกครองตนเอง หรือที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) โดยเป็นสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตัวแทนประชาชนดังกล่าวนี้เข้าไปทำหน้าที่จัดสรรแบ่งปันสิ่งมีคุณค่าในสังคมของท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆและภาคประชาสังคมมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย เช่น การใช้อำนาจในการถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารที่ประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งออกจากตำแหน่งได้ เป็นต้น

3. ประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจ หรือการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนในการปกครองตนเอง โดยที่ประชาชน/กลุ่มคนในท้องถิ่นมีบทบาทเกี่ยวข้องในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของตัวแทนประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกร่องกตตัน ผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ของตนหรือของกลุ่ม ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองตนเอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเมืองภาคตัวแทนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเมืองภาคพลเมืองหรือภาคประชาสังคมอีกด้วย ที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีบทบาทเรียกร่องเสนอแนะ และติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของการเมืองภาคตัวแทน (ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น)

4. ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชน กล่าวคือ วิธีการเมืองท้องถิ่น ประชาธิปไตย ได้แก่ การมีใจที่เปิดกว้าง ยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความคิดเห็น อาศัย การเจรจา ประนีประนอมกันมากกว่าการใช้กำลังตัดสิน มีความเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การใช้ หลักเหตุผลในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ และการมุ่งถึงผลประโยชน์ส่วนร่วมของท้องถิ่นเป็น สำคัญ

จะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นตามแนวทางนี้ ครอบคลุมหลายมิติ ทั้ง ที่เป็นอุดมการณ์ รูปแบบการปกครอง และในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตชุมชน อันจะช่วยให้เรามีความ เข้าใจเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกับเรื่องการปกครองตนเองมากขึ้น ส่วนใน International IDEA (2003) ได้ให้คำนิยามถึงประชาธิปไตยท้องถิ่นจากการพิจารณาถึงปัจจัยของประชาธิปไตย ท้องถิ่นในสองด้าน ที่ส่งผลต่อสถาบันการปกครองของท้องถิ่น (Local Government Institutions) ทั้งในมิติกระบวนการ (Process) และมิติสถาบัน (Institutions) โดยมองว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่ตัวแทนของประชาชนที่มาจากสถาบันและกระบวนการแบบประชาธิปไตย เช่น การมีกระบวนการ เลือกตั้ง และการมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น กับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญของ ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ภายในท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทโดยอาศัยสถาบัน องค์กร หรือการรวมตัว ของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยท้องถิ่น หมายถึง การให้อำนาจและความรับผิดชอบของ ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นั้น โดยผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ประชาชนในท้องถิ่น อันประกอบด้วย กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ก็มีหน้าที่ในการเมืองภาค พลเมือง ด้วยการติดตามตรวจสอบการทำงานของตัวแทน โดยการเรียกร้อง กดดัน ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น ได้ตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ของกลุ่มประชาชน ต่างๆได้ ขณะเดียวกันประชาชนยังต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการเข้ามาบริหาร จัดการในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย

เกณฑ์ชี้วัดของการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

เครื่องมือวัดสำคัญประการหนึ่ง ที่นิยมนำมาใช้ในการวัดความเจริญของประเทศไทย คือ กระบวนการทางการเมืองการปกครอง ที่จะเป็นภาพสะท้อนถึงการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง โดยพิจารณาองค์ประกอบหรือตัวชี้วัดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคทางการเมือง ความ ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน พรอมรินทร์ พรหมเกิด (2556) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวชี้วัดสำคัญประการหนึ่งของความเป็น ประชาธิปไตย และกล่าวยืนยันว่าในสังคมประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของ ประชาชน กล่าวคือประชาชนมีสิทธิ์และอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองตนเอง ดังนั้นประชาชน

ต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง สอดคล้องกับอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2545) เห็นว่าประชาธิปไตยท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญ หรือเน้นการที่ประชาชนปกครองตนเองทางตรงให้มากขึ้น ซึ่งต่างจาก ประชาธิปไตยระดับชาติที่เน้นการเลือกผู้แทน ดังนั้นการพิจารณาองค์ประกอบหรือตัวชี้วัดของการ พัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น จึงควรพิจารณาจากองค์ประกอบหลัก ดังต่อไปนี้

#### 1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอีกเรื่องหนึ่งในทาง รัฐศาสตร์และสังคมวิทยาการเมือง โดยข้อเท็จจริงแล้ว แนวคิดเช่นนี้มักเกิดขึ้นในสังคมที่มีความเป็น ประชาธิปไตยมากกว่า เนื่องจากในสังคมเช่นนี้ระบบได้เปิดช่องทางหรือให้โอกาสแก่ประชาชนได้ แสดงออกถึงความต้องการทางการเมืองได้ง่าย ขณะที่ในสังคมแบบดั้งเดิม เรื่องการเมืองการ ปกครองเป็นเรื่องของผู้นำและชนชั้นสูง อาจกล่าวได้ว่าในสังคมประเพณีดั้งเดิมเป็นสังคมที่มีระดับ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนน้อย แต่ในสังคมสมัยใหม่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน ถือเป็นรากฐานสำคัญของสังคมประชาธิปไตย และมันเป็นตัวชี้วัดสำคัญอันหนึ่งของ ความเป็นประชาธิปไตย (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556) ได้อธิบายความหมาย การมีส่วนร่วม ทางการเมือง หมายถึง การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการ กำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือต่อภารกิจต่างๆที่รัฐบาลกระทำ หรือต่อการเลือกผู้นำรัฐบาลทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น อาจเป็นไปได้ทั้งในแนวทาง ที่ชอบด้วยกฎหมายและในแนวทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในสังคมประชาธิปไตยเราควรสนับสนุน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในแนวทางที่ขัดด้วยกฎหมายเท่านั้น เพราะการมีส่วนร่วม ทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จะช่วยจรรโลงให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและเป็น ประโยชน์แก่สังคมและชุมชนโดยรวมในระยะยาวได้

นอกจากนี้ ยังสามารถจำแนกการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 แบบแผน คือ 1) การมี ส่วนร่วมทางการเมืองโดยอิสระ 2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการปลุกกระดม การมีส่วนร่วม ทางการเมืองยังเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมือง มีข้อสังเกตว่า ประโยชน์ของการมี ส่วนร่วมทางการเมืองในแนวทางที่ชอบด้วยกฎหมายมีมากมาย

ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตยกับสังคมเผด็จการมีความ แตกต่างกัน โดยทั่วไปในสังคมประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ หลายช่องทาง เช่น การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การควบคุมตรวจสอบและ การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การมีกิจกรรม ร่วมกับพรรคการเมือง การรวมตัวกันกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มตามความสมัครใจ หรือกลุ่มภาค ประชาสังคม ฯลฯ แม้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นหัวใจสำคัญของการเมืองในระบอบ



ประชาธิปไตย แต่ก็มิได้หมายความว่าประชาชนทั้งหมดจะมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง เพราะยังมีประชาชนอีกจำนวนมากที่พอใจเป็นเพียงผู้เฝ้าดูหรือเฉยเมยทางการเมือง

ขณะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศกำลังพัฒนาก็น่าจะมีความแตกต่างกันอยู่ ในประเทศเสรีประชาธิปไตย มักเป็นการมีส่วนร่วมแบบอิสระหรือสมัครใจ แต่ในประเทศคอมมิวนิสต์หรือประเทศที่ปกครองด้วยระบบเผด็จการ ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะให้การสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าที่จะมีโอกาสในการตัดสินใจเลือกตัวแทน และกำหนดนโยบายสาธารณะได้ และในประเทศโลกที่สาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ในสังคมไทยระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ผ่านมายังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ สืบเนื่องจากอิทธิพลของสังคมในระบบอุปถัมภ์และมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม แต่อาจกล่าวได้ว่า ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นยุคแรก ที่คนไทยได้มีการตื่นตัว และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุดจนมีผลกระทบก่อให้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญของไทยต่อมา และเกิดแนวคิดที่สำคัญในปัจจุบันคือประชาสังคมและการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งหากแนวคิดนี้สามารถเป็นที่แพร่หลายและได้รับการยอมรับในวงกว้างมากขึ้น จะทำให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น และหากคนไทยมีการตื่นตัวและสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นตามช่องทางต่างๆ ที่กล่าวมา จะช่วยเสริมสร้างให้สังคมไทยเข้มแข็งมากขึ้น แล้วจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทั้งในตัวผู้นำ ระบบบริหารและการดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไปในแนวทางที่มีความสุจริต มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้นเช่นกัน (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556 )

อย่างไรก็ดีความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเองมากขึ้น ส่งผลให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น เช่นเดียวกัน (อรทัย ก๊กผล, 2552) ดังตัวอย่างเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆด้วย

โดยหลักการ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจร ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในแก้ปัญหาของชุมชนควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบดังนี้



1. เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเอง และถือเป็นการกระทำที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนอยู่
2. ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไร และจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง
3. ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใด และใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา
4. ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง
5. ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกัน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรค และร่วมกันในการหาทางแก้ปัญหา เพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย
6. ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้ว่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัสดุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบาย ความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

#### 2.4.1 ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ IAP2

ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ นำเสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (2007) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ ตามตัวแบบนี้ อธิบายว่า ยิ่งสูงขึ้นยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือตัดสินใจมากขึ้น ด้วย และการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงแบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน : เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติ หรือสภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชน หรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิเช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง

2. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ :เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่มาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน อันเชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนในองค์กรตัดสินใจด้วย ไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียว

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท: เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในระดับฟังความคิดเห็น: เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร : เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนมีน้อยมากเพียงแต่รับทราบที่เกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนและแจ้งให้ประชาชนทราบ สะท้อนความล้าสมัยในการบริหารงาน และสะท้อนว่า ภาครัฐทำตนเป็นคุณพ่อรู้ดี แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่า ไม่ควรจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่ต้องไม่ใช่การให้ข้อมูลในลักษณะประชาสัมพันธ์ โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้น หัวใจสำคัญ คือการให้ข้อเท็จจริง ครบคลุมและเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนได้ข้อเท็จจริงและตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่าง มีคุณภาพ

นอกจากนี้ยังมีความหมายที่น่าสนใจของนักวิชาการอื่นๆ ที่ได้ให้ความหมายไว้สอดคล้องกันดังนี้

วิชา ไชยสาร (2545) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองในปัจจุบันมีความตื่นตัวค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองที่กำลังเกิดขึ้นของภาคประชาชนที่ต้องการเห็นการเมืองและสังคมเกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น เอื้อประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น และสร้างสรรค์สังคมให้เกิดความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือผู้นำรัฐบาล รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลกระทำตามความประสงค์ของตนหรือกลุ่มของตน โดยที่การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นเครื่องชี้วัดพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ควรที่จะเป็นการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นประเทศที่มีการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว ก็มักจะกำหนดให้ ประชาชนในทุกๆระดับมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในทุกมิติของกระบวนการทางการเมือง

อนุรักษ์ นิยมเวช (2554) ได้กล่าวว่าการตื่นตัวที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองท้องถิ่นนั้น เริ่มมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ดังจะเห็นตัวอย่างได้ในหมวดที่ 5 เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติด้านต่าง ๆ ให้รัฐเท่านั้น ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้พยายามที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ มากขึ้น อาทิ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กร ทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

บรรศักดิ์ อูวรรณโน (2548) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้การตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้การบริหารงานมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนจะได้รับการตอบสนอง

#### 1. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

โดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นองค์ประกอบหรือตัวชี้วัดของการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่สำคัญ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ถือเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อการเมืองการปกครองของประเทศ และของชุมชนท้องถิ่น และที่สำคัญการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นทั้งเป้าหมาย และกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำพิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำแสดงว่าสังคมนั้นมีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ โดยนัยนี้ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์บางกลุ่มจึงถือว่าการพัฒนาทางการเมือง คือ การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเป้าหมายของการพัฒนาทางการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะการพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ในส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์กรทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้ คือ กระบวนการทางการเมืองซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561)

#### 2. การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาของท้องถิ่น

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2556) กล่าวว่า “สังคมประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดี ผู้คนในสังคมจะต้องเป็นผู้มีระเบียบวินัย เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง ปฏิบัติตาม

ข้อบัญญัติที่สังคม ได้วางบรรทัดฐานไว้อย่างเคร่งครัด และพร้อมที่จะทำให้กฎหมายของบ้านเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์ โดยไม่ยอมให้ผู้ใดละเมิดได้ตามอำเภอใจ แต่หากเห็นว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ไม่เป็นธรรมก็ต้องหาทางเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายนั้น ไม่ใช่การฝ่าฝืนไม่ยอมรับเพราะหากบางคนละเมิดกฎหมายได้ คนอื่นก็น่าเป็นข้ออ้างได้ ทำให้สังคมเกิดความวุ่นวาย ไร้ระเบียบ และอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นภายในสังคมที่หลีกเลี่ยงได้ยาก”

ดังนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพ ในอันที่จะนำไปสู่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือการนำไปสู่การละเมิดกฎหมาย ย่อมเป็นสิ่งกระทำมิได้ แม้ว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่บูชาสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ แต่การอ้างสิทธิและเสรีภาพต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขต จนละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสังคมนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งมิชอบ และไม่ใช่ว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพียงอารยชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างแน่นอน

อาจกล่าวได้ว่า สังคมประชาธิปไตยจะพัฒนาไปได้ด้วยดี ผู้คนในสังคมจำเป็นต้องมีระเบียบวินัยในตนเอง และเคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งก็เป็นสำนักแห่งการรักษากฎหมาย และระเบียบของสังคมอย่างเคร่งครัดทั้งต่อหน้าและลับหลัง และพร้อมจะออกต่อต้านหรือรวมกลุ่มกันต่อต้านผู้ที่ละเมิดกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของสังคมที่กำหนดไว้ และต้องรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพอย่างมีเหตุ มีผลด้วย

ขณะเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือบทบัญญัติของกฎหมาย จะต้องให้ความเป็นธรรมกับทุกคน และจะต้องมีการบังคับใช้ต่อพลเมืองทุกคนด้วยความเสมอภาคกัน ซึ่งจะทำให้พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมายและโอกาส แต่มีได้หมายความว่า มีความเท่าเทียมกันในผลแห่งการกระทำด้วย เช่นคนไทยทุกคนในระบอบประชาธิปไตย ย่อมมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้ารับการศึกษาและแสวงหางานทำ แต่บุคคลย่อมมีโอกาสเรียกร้องให้ได้รับค่าตอบแทนเท่ากับผู้อื่น อันเนื่องมาจากค่าตอบแทนของแต่ละบุคคล ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่แต่ละคนมีไม่เท่ากัน (Magstadt, 2009)

นอกจากนี้ ในระบอบประชาธิปไตยยังมุ่งเน้นให้ประชาชนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของการเป็นพลเมืองของสังคมหรือประเทศอีกด้วย เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้และดำเนินไปอย่างสงบสุข การปฏิบัติหน้าที่ของพลเมืองถือเป็นเกียรติยศระดับพื้นฐานที่พลเมืองทุกคนมีอาจปฏิเสธได้ เช่น ผู้ที่ขับรถโดยเคารพกฎจราจรอย่างเคร่งครัดจะต้องได้รับการสรรเสริญ มิใช่ถูกปรามาสว่าเป็น “คนโง่” หรือ “เถรตรง” ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่ไม่เคารพกฎจราจร แม้นตนเองจะอ้างว่ากระทำไปด้วยความเร่งรีบ และได้มองซ้ายมองขวาอย่างรอบครอบก็ตาม ก็ถือว่าเป็นบุคคลที่สมควรถูกประณามว่า “ไร้เกียรติ” ในฐานะที่มีเจตนาอันไม่บริสุทธิ์และไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และในฐานะที่เป็นหน้าที่พื้นฐานของตนเองที่ทุกคนพึงกระทำ



คนที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย นอกจากจะรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างมีเหตุผลแล้ว เขาผู้นั้นจะต้องเคารพในกติกากฎหรือธรรมเนียมปฏิบัติของการปกครองแบบประชาธิปไตยอีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น หลังจากการอภิปราย การเจรจาต่อรอง การพูดกันด้วยเหตุด้วยผล และการประนีประนอมกันไม่สำเร็จแล้ว ก็จะใช้วิธีการตัดสินปัญหาด้วยเสียงข้างมาก โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องมีการปฏิบัติตามจากทุกฝ่าย ขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองสิทธิฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า การแก้ปัญหาเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวม และเป็นไปตามหลักที่ว่า แต่ละคนมีเสียงเท่ากัน ส่วนบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมาก จะถือว่าเป็นตรงข้ามแล้วจะขจัดออกนอกสังคมไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นกติกากฎของการปกครองแบบนี้ ยังรวมถึง การปฏิบัติต่อกันอย่างยุติธรรม การยึดถือระเบียบวิธีการตามกฎหมาย และการเคารพสิทธิของบุคคล ในการได้รับความยุติธรรมจากการพิจารณาอีกด้วย (Beetham, 1995)

โดยสรุปจากประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าการสร้างประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้นั้น สังคม ชุมชนท้องถิ่นนั้นต้องมีกฎ กติกา ของการอยู่ร่วมกัน และผู้คนในชุมชนท้องถิ่นต้องมีสำนึกแห่งการรักษาระเบียบวินัย เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง และกฎระเบียบของชุมชนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด จึงเท่ากับว่าประชาธิปไตยมีเนื้อหาที่แนบแน่นกับความเป็นระเบียบของสังคม ดังนั้น สังคมหรือชุมชนใดที่ผู้คนขาดสำนึกแห่งการรักษาระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของสังคมจึงพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยได้ยาก

### 3. การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2556) ได้ให้ความหมายของการมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวมหรือการมีจิตสาธารณะว่า คือการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวมเกิดขึ้นจากความรู้สึกของคนในสังคมที่ว่า ประเทศเป็นของทุกคนและตนเป็นเจ้าของประเทศ ดังนั้นประชาชนทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการช่วยกันรับผิดชอบดูแลบ้านเมือง รวมถึงการมีความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่และการกระทำของตน การมีจิตใจที่เสียสละเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญมากประการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ถือว่า “ส่วนรวม” มีความสำคัญมากกว่า “ส่วนตัว” ในทุกกรณี เพราะส่วนรวมหมายถึง ประชาชนหรือปวงชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ประโยชน์ของส่วนรวมจึงเป็นใหญ่ ทว่าประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่จำเป็นต้องทับกันสนิทเสมอไป ซึ่งอาจแตกต่างกันได้ แต่เมื่อประโยชน์ดังกล่าวขัดแย้งกัน ปัจเจกชนจำเป็นต้องมีความพร้อมที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างไม่มีเงื่อนไข ประชาธิปไตยตามความหมายนี้จึงหมายถึง ความเสียสละอย่างมาก ซึ่งไม่เพียงการเสียสละทรัพย์สิน เงินทอง ความสุขสบาย และความได้เปรียบส่วนตัว หากจะหมายรวมไปถึงการเสียสละชีวิตเลือดเนื้อเพื่อพิทักษ์ประชาธิปไตยด้วย



Milana & Sorensen (2009) ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับความสำคัญที่รับผิดชอบต่อส่วนรวม อย่างสมเหตุสมผลว่าหมายถึง จิตสาธารณะ หรือจิตสำนึกสาธารณะ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอันจะเป็น ประโยชน์ในทุกระดับของสังคม การคำนึงถึงผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นสังคมเดียวกัน เป็นการ แสดงออกเพื่อสังคมส่วนรวม การบริการชุมชน การทำประโยชน์เพื่อสังคม

ต้องยอมรับกันว่า คนไทยโดยทั่วไปขาดจิตสำนึกในเชิงจริยธรรม และการยึดมั่นในสิ่งที่ ถูกต้อง กล่าวคือปราศจากความมั่นคงที่ยืนหยัดอยู่กับความถูกต้องและไม่ยอมศิโรราบต่อสิ่งที่ผิด ใน กรณีที่ผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาพัวพัน คนไทยโดยทั่วไปไม่เต็มใจที่จะ เสียสละผลประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือแม้ว่าจะไม่ได้ผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ก็ยอมได้เสียประโยชน์ ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้สังคมไทยควรให้การยกย่องสักการะ แก่บุคคลผู้ทำงานเสียสละอุทิศตนให้กับสังคม ส่วนรวม และประเทศชาติบ้านเมืองในทุกสาขาอาชีพ เพราะคนเหล่านี้เป็นข้อยกเว้นของความเป็น ลักษณะคนไทยทั่วไป และนับเป็นตัวอย่างอันดีงามที่สาธารณชนคนไทยพึงระลึกถึงและยึดถือปฏิบัติ ตาม (วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2554) สังคมใดที่ผู้คนขาดการมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม หนทางที่จะ พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยทั้งในชุมชนท้องถิ่นและระดับชาติจะเป็นไปได้ยากยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมาได้เกิดปรากฏการณ์ ขบวนการกลุ่มจิตอาสาทำ ความดีด้วยหัวใจขึ้นในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง ภายหลังจากการเสด็จสวรรคตพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2559 ประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพ ต่างๆ ได้รวมตัวกันเป็นอาสาสมัครช่วยงานพระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพ ในกิจกรรมภารกิจ ต่างๆ เช่น กิจกรรมการทำดอกไม้จันทน์ การช่วยเหลืองานด้านการจราจร การจัดทำความสะอาด และเก็บขยะบริเวณสถานที่สำคัญของชาติ การขุดลอกลำห้วย หนอง คลอง บึง และกิจกรรมบำเพ็ญ สาธารณประโยชน์อื่นๆภายในชุมชนเป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่ายังมีคนไทยจำนวนหนึ่ง ที่มีจิตสำนึก รับผิดชอบเพื่อส่วนรวม เสียสละเวลา แรงกายและทรัพย์สินช่วยเหลือสังคมด้วยใจอย่างแท้จริง โดยไม่หวังสิ่งตอบแทนใดๆทั้งสิ้น นับได้ว่าบุคคลเหล่านี้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตามนัยความหมายของคำว่า “การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ” และนับว่าเป็นนิมิตรหมายทางที่ดีของสังคมที่มีบุคคล ประเภทนี้อยู่ในสังคม

#### 4. ความสามารถในการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530) กล่าวถึงความสามารถการพึ่งตนเอง ของท้องถิ่น ควรจะมีการจัดระบบที่เอื้ออำนวยเพื่อให้สมาชิกสามารถดำเนินการตอบสนอง ความ ต้องการของตนเองได้ (Self - Fulfillment) ด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเอง ด้วยการร่วมมือกับคนอื่นที่ อยู่ในสถานการณ์เดียวกันการพึ่งตนเองที่แท้จริงหมายรวมถึง การมีอิสระของกลุ่มชนในการ ตั้งเป้าหมาย และมีอิสระในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยใช้ความพยายามและกำลังของ ตนเอง ส่วนการดำเนินงานของกลุ่มหรือองค์กรชุมชนหมายถึง กลุ่มควรมีความเป็นอิสระ สามารถ

ตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมด้วยตัวของกลุ่มเอง เพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกหรือให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ กล่าวคือองค์กรชุมชนที่สามารถพึ่งตนเองได้ ต้องมีกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาที่สมาชิกกำลังประสบผลสำเร็จในที่สุดหรือพึ่งตนเองได้ในที่สุด ซึ่งการดำเนินกิจกรรมในลักษณะนี้มีความเทียบได้กับการปกครองตนเอง

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2543) ได้ให้ความหมายของความสามารถการพึ่งตนเอง (Self-Reliance) หมายถึง ความสามารถในการดำรงตนเองอยู่ได้อย่างอิสระมั่นคง สมบูรณ์ การพึ่งตนเองได้มีได้ทั้งระดับปัจเจกชนและชุมชน คำว่า “ปัจเจกชนพึ่งตนเอง” หมายถึง การที่บุคคลสามารถดำรงอยู่ได้อย่างอิสระ เช่น สามารถแยกตัวออกมาต่างจากพ่อแม่ มีความมั่นคงในชีวิต ตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ได้ หรือสามารถขอคำแนะนำของผู้อื่นมาประกอบการตัดสินใจของตน แนวคิดการพึ่งตนเองของท้องถิ่น 5 ด้านคือ

1. การพึ่งตนเองได้ทางเทคโนโลยี (Technological Self - Reliance) หมายถึง การมีปริมาณและคุณภาพของเทคโนโลยีทางวัตถุ เช่น เครื่องมือ เครื่องจักรกล และเทคโนโลยีทางสังคม เช่น การวางโครงการ การจัดการ มนุษย์สัมพันธ์ เป็นการรู้จักใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การบำรุงรักษาให้คงสภาพดีอยู่เสมอ เพื่อให้งานเทคโนโลยีซึ่งหมายรวมถึงของสมัยใหม่และของ ดั้งเดิมของท้องถิ่นที่เรียกว่า “ภูมิปัญญาชาวบ้าน” (Folk-Wisdom) ด้วย

2. การพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ (Economic Self-Reliance) หมายถึง ความสามารถในการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงสมบูรณ์พูนสุขพอสมควร และให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน จุดสมดุลอยู่สูงพอสมควรถึงขั้นสมบูรณ์พูนสุขดังกล่าว

3. การพึ่งตนเองได้ทางทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Self-Reliance) ซึ่ง หมายถึง สิ่งใดๆ ที่มีอยู่โดยธรรมชาติในชุมชนหรือสามารถหามาได้จากธรรมชาติ มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ และรักษาธรรมชาติให้ดำรงอยู่ ไม่ให้เสื่อมสลายไป

4. การพึ่งตนเองได้ทางจิตใจ (Psychological Self-Reliance) หมายถึง การมีสภาพจิตใจที่กล้าแข็ง พร้อมทั้งจะต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคในการหาเลี้ยงชีพ การพัฒนาชีวิตให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นในการปกครองตนเอง ในการป้องกันกิเลสตัณหา ไม่ให้โลภ โกรธ หลง หรือ ออยากได้ ออยากมีจนเกินความสามารถของตนเอง

5. การพึ่งตนเองได้ทางสังคม (Social Self-Reliance) หมายถึง สภาวะการณ์ที่กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งมีความเป็นปึกแผ่นเหนียวแน่น มีผู้นำที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำกลุ่มคนเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจขอความช่วยเหลือจากภายนอกได้ เป็นกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถระดับหนึ่ง ติดต่อกันสัมพันธ์กันด้วยดีสม่ำเสมอ

กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (2545) กล่าวถึงการพัฒนาแบบพึ่งพาตนเอง เป็นแนวคิดเชิงสัมพันธ์และเกี่ยวของทั้งด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากมิติต่างๆ ทั้งด้าน วุฒิภาวะ การสร้างสรรค์ ด้านการปลดปล่อยสังคม ด้านความเป็นไทยและประชาธิปไตย ด้านการรื้อฟื้น เชิดชูพัฒนาคุณค่า ศักดิ์ศรี จิตสำนึกต่อสังคมและจริยธรรมของมนุษย์ อีกทั้งด้านความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ และด้านอุดมการณ์

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2531) กล่าวว่า การพึ่งตนเองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการผลิตแบบพอมีพอกิน ไม่พึ่งพาเทคโนโลยีมากเกินไป ไม่ปลูกพืชเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่มุ่งทำการเพาะปลูกเพื่อให้ได้อาหารและปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีพ ส่วนที่เหลือจากการบริโภค จึงจะนำไปขาย ซึ่งการกลับไปสู่การผลิตเพื่อพึ่งตนเองนั้น ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาที่มุ่งเน้น การถ่ายทอดความรู้ และอุดมการณ์ อันเหมาะสมแก่วิถีชีวิตแบบพึ่งตนเอง รวมทั้งการเรียนรู้ ศักยภาพชุมชนของตนเอง เพื่อที่จะสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้

เกษม วัฒนชัย (2550) ได้ถ่ายทอดถึงพระราชดำริและพระราชจริยาวัตรในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงว่า “เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชน ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปใน ทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ “ความพอเพียง” หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี และได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “เมื่อกล่าวถึงความพอเพียงต้องคำนึงถึง 3 องค์ประกอบ พอประมาณ มีเหตุผล และภูมิคุ้มกันมี 4 ด้าน ประกอบด้วย วัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ทุกอาชีพถ้าเอาปรัชญานี้ไปใช้ ประเทศจะเข้มแข็ง ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน ใช้หลักวิชาข้อมูลในการตัดสินใจ ขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีจิตสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ข้าราชการต้องไม่โกง มีความรอบรู้ที่เหมาะสม

ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน มีความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบเพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งในด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี เป็นหลักคิดเป็นแนวปฏิบัติสำหรับทุกชีวิตและทุกกิจการ” ซึ่งสอดคล้องกับอำพล เสนาณรงค์ (2550) ได้กล่าวถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงว่า “เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาหรือแนวปฏิบัติซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ทรงปรารภจะให้รากแก้วในสังคมได้ยึดถือเป็นแนวดำรงชีวิตเพื่อความอยู่ดีกินดี ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงมีด้วยกัน 7 ข้อ คือ พึ่งพาตนเอง พอประมาณ เดินสายกลาง มีภูมิคุ้มกัน มีเหตุผล เป็นคนดี และรู้จักสามัคคี โดยหลักสำคัญทั้ง 7 ข้อ คนทุกกลุ่ม ทุกอาชีพสามารถน้อมนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตให้ได้มากที่สุดเท่าที่จำทำได้

กล่าวโดยสรุป ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนี้จะเห็นได้ว่า เป็นแนวคิดหนึ่งที่มีให้พึ่งตนเอง ในการทำมาหาเลี้ยงชีพ ในการสร้างฐานะ และการเก็บรักษาทรัพย์ที่หามาได้ เพื่อใช้จ่ายในยามจำเป็น นอกจากนี้เป็นที่พึ่งแห่งตนในระดับบุคคลแล้ว จะต้องเป็นที่พึ่งของคนอื่นด้วย ยังรวมถึงกลุ่มหรือองค์กรและทุกกิจการ ตลอดจนมุ่งเน้นให้การพัฒนาประเทศชาติให้พึ่งตนเองในลักษณะ “เศรษฐกิจพอเพียง” นั่นคือการพัฒนาที่ไม่อิงเศรษฐกิจโลกเกินไป และแนวคิดดังกล่าวนี้ได้เน้นพึ่งตนเองของประชาชนด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเอง ด้วยความร่วมมือกับคนอื่นที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน รวมถึงการมีอิสระของกลุ่มชนในการตั้งเป้าหมายและมีอิสระในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย กล่าวคือบุคคลหรือองค์กรชุมชนที่สามารถพึ่งตนเองได้ต้องมีกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาที่สมาชิกกำลังประสบผลสำเร็จในที่สุดหรือพึ่งตนเองได้ในที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง ที่ให้ประชาชนมีโอกาสได้ปกครองตนเองได้อย่างอิสระที่พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมโดยตรงด้วยความเสียสละ และรับผิดชอบในการบริหารหรือจัดการบ้านเมืองด้วยตนเอง กล่าวคือเป็นการที่ประชาชนร่วมแรงร่วมใจ ในการกระทำอะไร สร้างอะไร เพื่อบ้านเมือง เพื่อชุมชน อันเป็นพื้นฐานของแนวคิดประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญหรือเน้นการที่ประชาชนปกครองตนเองทางตรงมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการพิจารณาองค์ประกอบหลักหรือตัวชี้วัดของการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่กล่าวมาทั้ง 4 ด้านนี้ การพัฒนาและส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นนั้น พรหมินทร์ พรหมเกิด (2556) กล่าวว่า ระบบความคิด ความเชื่อ ทศนคติและค่านิยมของผู้คนในสังคมที่ส่งเสริมและสนับสนุนประชาธิปไตยทางการเมืองที่มีความสำคัญสูงสุดคือ ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมที่ว่า ด้วยศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยทางการเมืองต้องการธรรมาภิบาล ตัวของธรรมาภิบาลเองนั้นขึ้นอยู่กับศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมอันเป็นจิตสำนึกของคนทั้งประเทศด้วย สังคมใดที่มีความบกพร่องในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว จะไม่มีหนทางที่จะไปถึงประชาธิปไตยทางการเมืองในระดับที่

น่าพอใจได้ และกรณีดังกล่าวเนื่องจากเป็นความรู้สึกนึกคิด เป็นนามธรรม จึงยากที่จะกำหนดเป็นตัวชี้วัดได้โดยตรง

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลในแต่ละยุคที่ผ่านมา ได้ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากขึ้นน้อยเพียงใด และรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสมเป็นอย่างไร แต่งานวิจัยส่วนใหญ่ของไทยที่ผ่านมาจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการการกระจายอำนาจ การศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นยังมีน้อยและผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

ชนิดา อาคมวัฒน์ (2541) ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ากระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งที่มีความแตกต่างทางด้านฐานะและศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ รวมถึง ศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง เพื่อที่จะศึกษาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง พบว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจและมีอิทธิพลเดิมอยู่ในท้องถิ่นหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนชนชั้นนำทางการเมือง ต่างยังคงดำรงอำนาจอยู่ในการเมืองและการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงได้อาศัยอำนาจทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ ที่พวกตนมี เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่มักจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะที่มีอยู่ในท้องถิ่น

เสกสรร ทิพย์สุข (2541) ศึกษาเรื่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดในบริบทของการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี พบว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะเพิ่มขึ้นกว่าในปัจจุบันอย่างแน่นอน พื้นที่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันไม่มีความแน่นอนขาดความชัดเจน และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันได้เกิดการซ้ำซ้อนกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งทั้งสามส่วนทำให้เห็นได้ว่า เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้ว่ารัฐบาลจะหาทางออกในด้านรายได้ให้แก่



องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เนื่องจากพื้นที่ในการดำเนินงานไม่มีอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันไปซ้ำซ้อนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันหมดความสำคัญลง

คีสิน กุสสถานภาพ (2541) ศึกษาเรื่อง รูปแบบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์ : ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า ปัจจัยที่ควรใช้ในการพิจารณาความพร้อมของจังหวัดสงขลาในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด คือเจตนาารมณ์ ทางการเมืองของประชาชน และพิจารณาจากรายได้ของท้องถิ่น สำหรับโครงการศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทย ในขณะเดียวกันผู้วิจัยยังพบว่าการศึกษาวิจัยของตระกูล มีชัย ว่าด้วยการปกครองของจังหวัดสงขลาที่มีความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น ในด้านการเมืองและการบริหาร ในด้านเศรษฐกิจ ในด้านสังคม และในด้านเจตนาารมณ์ทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้าที่จะพิสูจน์ว่าจังหวัดสงขลาพร้อมแล้วที่จะปกครองตนเอง โดยวิธีการเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำหน้าที่บริหารงานบ้านเมือง โดยยึดหลักการบริหารโดยชาวสงขลาของชาวสงขลาเพื่อชาวสงขลา โดยคาดหวังว่าการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นหนทางนำไปสู่ความเป็น “สงขลาธานีประชาคม” ได้ในที่สุด ผู้วิจัยเสนอให้ประชาชนร่วมมือกันสร้างชุมชนในระดับที่เล็กให้เข้มแข็ง ด้วยวิธีการที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน เพื่อรักษาวิถีเดิมที่เคยเข้มแข็งให้กลับมาเข้มแข็งขึ้น เพื่อว่าชุมชนที่เข้มแข็งจะนำไปสู่ความเป็นสังคมที่เข้มแข็ง และเมื่อสังคมเข้มแข็งจะมีพลังในการต่อรองกับระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองในระดับสูงที่เข้มแข็งกว่า และเมื่อทุกระบบย่อยในระบบใหญ่ที่เรียกว่าประเทศไทยเข้มแข็งจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างเท่าเทียมอย่างเป็นธรรม ภายใต้หลักการสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน และภายใต้หลักการประชาธิปไตย

ศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พบว่า ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยังไม่เห็นผลมากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีงานทำตามต้องการ การลดรายจ่าย การลดการกู้หนี้ยืมสินและการมีเงินออม สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากยังไม่มีบทบาทในการเข้าเสนอปัญหาหรือความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา การเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนา การแก้ปัญหาของชุมชน การประเมินผลการพัฒนาและการปรับปรุงการดำเนินการพัฒนา จากกรณีดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลเสียเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น



โกวิทย์ พวงงาม (2549) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ การประเมินเม็ดเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2549 ได้กล่าวถึงสิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองท้องถิ่นว่าไม่ใช่แค่การส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยการมี การบริหารจัดการที่ดีหรือให้สมาชิกและคณะผู้บริหารตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เท่านั้น สิ่งท้องถิ่นต้องระดมความคิดความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วม เกิดความเสียสละ เพื่อร่วมพัฒนาชุมชน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมกันพึ่งพากัน แก้ปัญหาต่างๆ ด้วยตัวเองมากขึ้น อันจะนำไปสู่การมีสำนึกของความเป็นพลเมือง โดยการสร้างการ ปกครองท้องถิ่นให้มีประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มองค์กรประชาชนอย่างแท้จริงโดยหาวิธี ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมกระบวนการบริหารจัดการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สร้างชุมชน และ ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น การเสริมสร้างประสิทธิภาพและเตรียมความพร้อม ในการรองรับภารกิจใหม่ที่รัฐกระจายอำนาจ และความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจ

ลัดดาวัลย์ ต้นติวิทยพิทักษ์(2549) ได้ศึกษา ขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนา ประชาธิปไตย พบว่าการทำงานของขบวนการประชาสังคม มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและ การเมืองในชุมชน และความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคมมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชน ในชุมชนที่ศึกษามีความทับซ้อนของประชาธิปไตยแบบ ตัวแทน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบถกเถียงเรียนรู้ โดยการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชน สอดคล้องกับรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากที่สุด ขณะที่ปัญหาการเลือกตั้งในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ตระกูล มีชัย (2550) ได้ศึกษาการปกครองท้องถิ่น หมู่บ้าน และชุมชน กกับการสร้าง รากฐานประชาธิปไตย พบว่า จากการพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น การบริหารราชการของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่นและการเพิ่มบทบาทขององค์กรชุมชนภาคประชา สังคม ตลอดระยะเวลา 75 ปี (ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2550) ของระบอบประชาธิปไตยไทยได้ข้อสรุป ที่สำคัญคือการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ยังไม่สามารถเป็นการปกครองที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ ที่เกี่ยวข้องกับสภาองค์กรชุมชนไว้ดังนี้ 1) แนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐด้านการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้การบริหารราชการจังหวัดเป็นศูนย์รวมของการบริหารของรัฐบาล ภายใต้การ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการมีงบประมาณของจังหวัดในการบริหารงานตาม แผนพัฒนาจังหวัดส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมีบทบาทเพียงแค่การเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 2) ความพยายามของภาคประชาสังคม ผลักดันกฎหมาย “สภาองค์กรชุมชน” ผ่านกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กลับถูกคัดค้านอย่าง

รุนแรงจากกระทรวงมหาดไทยและ 3) การปกครองท้องถิ่นไทยมีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจากประชาชน แต่เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยเท่านั้น ซึ่งประชาธิปไตยตัวแทนระดับท้องถิ่นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาอำนาจเงิน และอิทธิพลในระดับท้องถิ่น ที่ครอบงำการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2557) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยในระยะ 15 ปี นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ยังเน้นการมีส่วนร่วมแบบแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสารเป็นส่วนมาก และประชาชนยังต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า

ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ (2551) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนด กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เน้นการให้ความสำคัญของการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ ทำให้เกิดช่องว่างและไม่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งตรงกันข้ามกับผลการศึกษาจากกรณีศึกษาซึ่งพบว่า ให้ความสำคัญกับนโยบาย ส่วนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย จึงได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารในการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาทุกแห่ง ลงมือนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติด้วยตนเอง

งานวิจัยในต่างประเทศ จากตัวอย่างกรณีศึกษาประสบการณ์ในประเทศอังกฤษ การศึกษาบทบาทของประชาธิปไตยท้องถิ่นของอังกฤษพบว่า ให้ความสำคัญกับเรื่องหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นการยกตัวอย่างการศึกษาการทำงานของตำรวจอังกฤษในระดับท้องถิ่น ที่แต่เดิมอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ผ่านพระราชบัญญัติตำรวจและหลักฐานอาญาฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1984 (the new Police and Criminal Evidence Act (1984) ซึ่งเป็นการบัญญัติหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ ที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้โดยรัฐบาลระดับชาติ อย่างไรก็ตาม จากความเป็นจริงที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ จะต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ระดับท้องถิ่นต่างๆ ก็ทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องให้การทำงานของตำรวจ จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการได้รับความยินยอมให้ปฏิบัติหน้าที่ (Consent) จากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงนำมาสู่การเพิ่มบทบาทของประชาชน ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจในท้องถิ่นระดับภาคและระดับแผนก (Division and Subdivision) โดยอยู่ในรูปของการใช้บทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาชุมชนท้องถิ่น

(Local Community Councils) เพื่อบังคับใช้อำนาจการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ (Susan J. Smith, 1986)

Bailey (1999) ชี้ประเด็นว่า ความล้มเหลวของภาครัฐ (Government Failures) สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจเปิดโอกาสให้ผู้อำนาจและกลุ่มประโยชน์ในท้องถิ่นเข้ามายึดกุมอำนาจและใช้ประโยชน์เพื่อตนเอง (Rent Seeking) ได้ง่ายหรือไม่ องค์กรท้องถิ่นก็ถูกยึดกุมอำนาจ (Captured) โดยข้าราชการประจำในท้องถิ่น หรือคนทั้งสองกลุ่มสมคบคิดกันยึดกุมอำนาจ และแสวงหาประโยชน์ร่วมกันก็ได้ ดังนั้นเป็นต้น ฉะนั้น ยิ่งมีการกระจายอำนาจลงไปให้ท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด หากปราศจากซึ่งกลไกการกำกับดูแลที่ดีแล้ว ก็ยิ่งส่งเสริมให้เกิดปัญหาความล้มเหลวดังกล่าวมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องออกแบบระบบการควบคุมตรวจสอบที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีกลไกการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงโดยภาคประชาชนและชุมชน ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบในแนวราบ และรัฐบาลไม่สามารถพึ่งพากลไกการตรวจสอบเชิงโครงสร้างแนวดิ่ง (จากรัฐบาลกลางสู่อปท.) เพียงด้านเดียวได้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อสังเกตต่อไปอีกว่าประชาชนและภาคประชาสังคมเองก็ไม่วางเป็นอิสระจากกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการที่เป็นผู้ยึดกุมอำนาจในระดับท้องถิ่นได้เสมอไป เพราะนักการเมืองและกลุ่มธุรกิจ รวมทั้งข้าราชการในท้องถิ่น สามารถดึงเอาภาคประชาชนส่วนใหญ่เข้าไปเป็นพรรคพวกบริวารให้พึ่งพาและขึ้นต่อผู้มีอำนาจได้ เกิดกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยไม่สนใจที่จะติดตามตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจอีกต่อไปก็เป็นได้ ดังนั้น กลไกการตรวจสอบท้องถิ่นจึงควรพัฒนาขึ้นมาจากหลายทิศทาง (Multi-Dimensional Audit Mechanism) เพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ส่วนบุคคลให้เกิดขึ้นได้ยากที่สุด

Shah Anwar and Sana (2006) ได้จำแนกแนวความคิดอันเป็นรากฐานของระบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ออกเป็น 4 กลุ่มคือ 1) Centralism 2) Corporatism 3) Separatism (Federalism) และ 4) Localism การจำแนกดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการออกแบบระบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น ในโลกที่เป็นจริงระบบการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ อาจมีการประยุกต์ใช้หลายแนวความคิดผสมผสานกัน โดยมีแนวความคิดแบบหนึ่งแบบใดเป็นพื้นฐานหลักก็ได้ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Centralism นี้ รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการบริหารประเทศและจัดบริการสาธารณะ และเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร โดยนัยดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่แตกต่างจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เพียงแต่มีอิสระในการบริหารงานมากกว่า และมีอำนาจจัดเก็บภาษีตามที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น ในด้านการจัดแบ่ง

หน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น นิยมใช้หลัก Residualism ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัด และตีความตามหลักกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปหน้าที่ของท้องถิ่นจะเน้นหนักในด้านการจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ มากกว่าตัวประชากรและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคม ในด้านการคลัง รัฐบาลเป็นเจ้าของฐานภาษีหลักทั้งหมด (เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น) ท้องถิ่นอาจได้ส่วนแบ่งฐานภาษีที่สำคัญรองลงมา เช่น ภาษีทรัพย์สิน (เช่น อังกฤษและประเทศแถบอเมริกาเหนือ) และค่าธรรมเนียมค่าบริการภายในท้องถิ่น เป็นต้น หากรัฐบาลต้องการ “กระจายอำนาจ” ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่เพิ่มขึ้น ก็จะทำให้เงินโอน/เงินอุดหนุนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ (นโยบาย) ของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ประเทศที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบ Centralism ส่วนใหญ่เป็นประเทศรัฐเดี่ยว แต่ก็มีบางกรณีที่มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐได้ด้วย เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

โดยสรุป จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้ค้นพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ของไทยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนเป็นงานศึกษาที่มุ่งประเด็นไปที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการกระจายอำนาจ การศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ งานศึกษาการส่งเสริมศักยภาพท้องถิ่นหรือนวัตกรรมท้องถิ่น และงานศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสำเร็จ เป็นต้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นไม่พบประเด็นดังกล่าวโดยตรง แต่มีงานศึกษาอยู่บ้างที่เกี่ยวข้องเช่นงานวิจัยของลัดดาวัลย์ ตันติวิริยาพิทักษ์ ได้ศึกษาขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตย งานศึกษาของตระกูลมิชัยได้ศึกษาการปกครองท้องถิ่น หมู่บ้าน ชุมชนกับการสร้างรากฐานประชาธิปไตย และงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยตรง เช่น งานเขียนของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ เรื่อง “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” อเนกได้เสนอให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เพราะท้องถิ่นจะเป็นรากฐานใหม่ที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาที่มุ่งประเด็นไปที่การปกครองท้องถิ่นที่ประชาคมในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เช่น ปาฐกถาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นที่ประชาคมมีส่วนร่วม : ข้อเสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนากการปกครองท้องถิ่นและมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า การบริหารท้องถิ่น จะต้องเชื่อมโยงกับประชาสังคมเพราะที่ผ่านมาแต่การพูดถึงในแง่ของอำนาจ เช่น การเลือกตั้ง แต่ไม่พูดถึงการมีส่วนร่วมของชาวบ้านอย่างเช่น การร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น จึงต้องเปลี่ยนแนวคิดเสียใหม่ ให้เอาประชาสังคมเป็นตัวตั้งแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคมที่นั่น (ประเวศ วะสี, 2541) และในส่วนประเด็นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวของงานวิจัยและแนวคิดที่ได้พบในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงได้นำไปประกอบเป็นกรอบศึกษาวิจัยด้วย

ดังนั้นจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยจึงได้นำสาระสำคัญดังกล่าว เป็นกรอบการศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น”

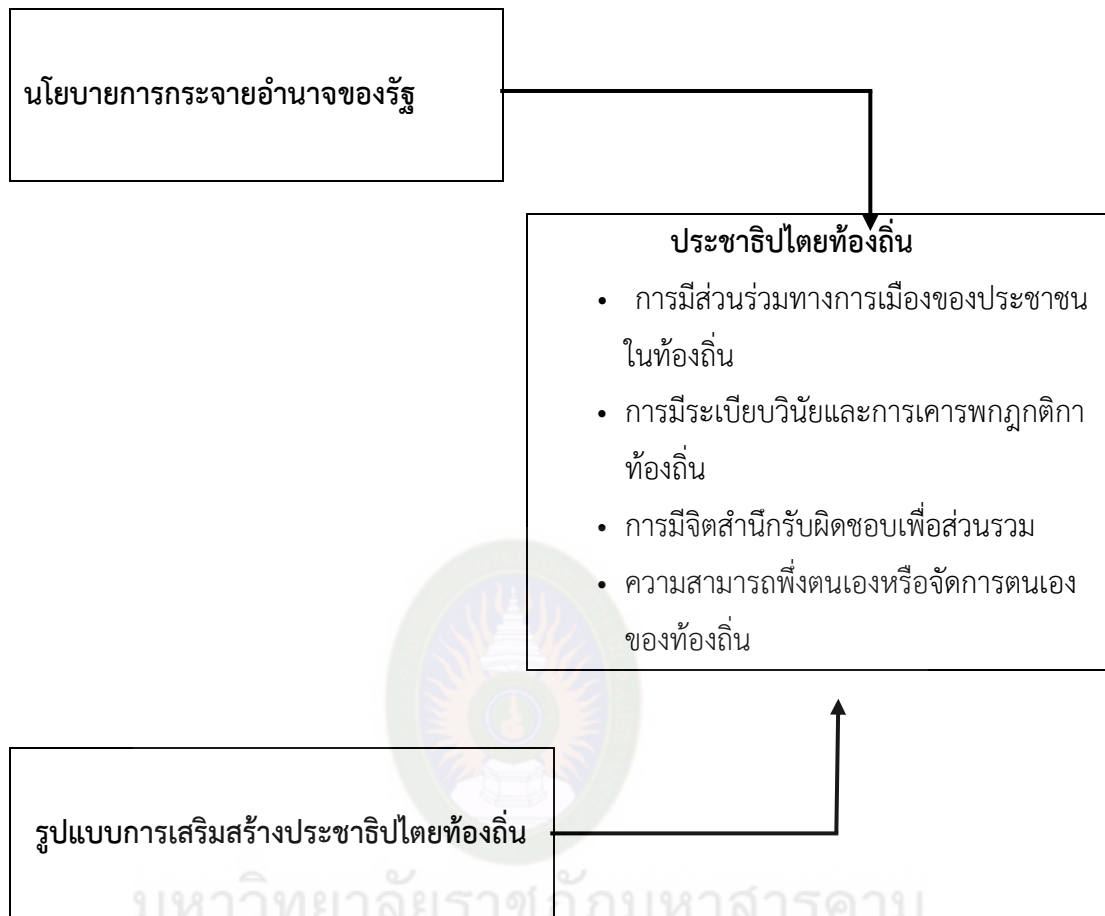
## 2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย สรุปได้ว่า ปัจจุบันมีแนวความคิดที่สอดคล้องกันในการปกครองบริหารประเทศ ไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่น โดยมุ่งหวังว่าการกระจายอำนาจนอกจากจะเป็นการเสริมสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และยั่งยืน อันจะทำให้เกิดความมั่นคงในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติแล้ว ยังหวังว่าจะสามารถสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ดีกว่าการกำหนดนโยบายการพัฒนาโดยส่วนกลาง เนื่องจากท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของตนเองได้ดีกว่า ทำให้สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง ใช้อำนาจในการตัดสินใจจัดสรรและบริหารทรัพยากรที่ชุมชนท้องถิ่นมีอยู่ หรือที่ได้รับมา ได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสมกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของแต่ละท้องถิ่น เพื่อบรรลุภารกิจในการทำกิจการสาธารณะ ให้ชุมชน สังคม มีความผาสุก มั่นคง สอดคล้องอย่างยั่งยืนกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่ระบบการเมืองการปกครองของไทยที่มีความต่อเนื่องยาวนาน มีผลให้การบริหารจัดการของไทยในอดีตมีลักษณะที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการ จึงได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างมาก จึงนับได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่ส่งผลต่อกระบวนการและความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจในการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

สำหรับประเด็นสำคัญที่เป็นตัวกำหนดต่อความสำเร็จในการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นจากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยพบว่า มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้าน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น
2. การมีระเบียบวินัยและการเคารพกฎกติกาท้องถิ่น
3. การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม
4. ความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยนี้ จึงมุ่งเน้นศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลไทย กับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน ซึ่งจากกรอบแนวคิดที่สรุปมาข้างต้น สามารถแสดงแผนภาพประเด็นที่ศึกษา ดังนี้



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” งานศึกษาวิจัยนี้เป็นงานศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ผ่านมา ตั้งแต่หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบันว่า ที่มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และเพื่อศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับชุมชนท้องถิ่นว่าควรเป็นแบบใด โดยกำหนดรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและวรรณกรรมพร้อมด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และนำมาประกอบการเขียนรายงานให้เกิดความเข้าใจ เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางหรือรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและครบถ้วนรอบด้านแบบองค์รวม และได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย
2. กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 3.1 พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย

ในการเลือกพื้นที่วิจัย ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจและศึกษาเอกสาร งานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ อีกทั้งได้ไปพบปะพูดคุย และขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวที่คาดว่าจะใช้เป็นพื้นที่ศึกษา โดยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำขบวนการสภาองค์กรชุมชน และผู้ที่เคยเคลื่อนไหวและทำงานในขบวนการประชาสังคมหลายคนหลายแห่ง ก่อนตัดสินใจในการเลือกพื้นที่ ภายหลังจากที่ได้ประมวลข้อมูลจากการสำรวจเบื้องต้น ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีการเคลื่อนไหว เกี่ยวกับท้องถิ่นจัดการตนเองอย่างก้าวหน้าของทุกภาคส่วน ตั้งแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขบวนการสภาองค์กรชุมชน ภาคราชการ ภาคเอกชน

และภาคีเครือข่ายต่างๆ จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญเพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนา ที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชน โดยเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) และชุมชนบ้านคำ (นามสมมติ) ตำบลโนน (นามสมมติ) อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ โดยผู้วิจัยใช้วิธีเลือกสุ่มวิจัยแบบเจาะจง เพื่อเป็นกรณีศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ส่วนพื้นที่วิจัยอีกแห่งที่ใช้เปรียบเทียบได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) ชุมชนบ้านสะ อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาครัฐในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น โครงการหมู่บ้านคนดีมีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงซึ่งร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ และโครงการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อได้ข้อมูลเปรียบเทียบในการศึกษาครั้งนี้

### 3.2 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของการวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลตามประเด็นของการศึกษา กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งตามรูปแบบของการศึกษา ได้ดังนี้

1. กลุ่มผู้นำชุมชน ประชาชน ในระดับชุมชน หมู่บ้านในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) และชุมชนบ้านคำ (นามสมมติ) ตำบลโนน (นามสมมติ) อำเภอ ม. (นามสมมติ) จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) อำเภอ ข. (นามสมมติ) . จังหวัดกาฬสินธุ์ แห่งละ 3 คน จำนวน 6 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

โดยมีเกณฑ์ในการเลือก คือ ผู้นำชุมชนที่เป็นผู้มีประสบการณ์ในการบริหารและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น 1 คน และที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องที่ 1 คน และแกนนำเครือข่ายภาคประชาชน 1 คน

2. กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) อำเภอ ม. จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) อำเภอ ข. (นามสมมติ) จังหวัดกาฬสินธุ์ แห่งละ 3 คน จำนวน 6 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

โดยมีเกณฑ์ในการเลือก คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับ ตำบล ที่มีความรอบรู้และเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายละ 1 คน

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

โดยมีเกณฑ์ในการเลือก คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และนักการเมืองท้องถิ่นระดับ จังหวัด ที่มีความรอบรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นต้น

สรุปจำนวนผู้ให้ข้อมูล รวม 18 คน ดังนี้

1. ผู้นำชุมชน และประชาชน ในชุมชน ที่ได้รับผลจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ จำนวน 6 คน
2. ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล จำนวน 6 คน
3. ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด จำนวน 6 คน

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยสร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์ และกรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบไปด้วย

1. การสังเกต (Observation) การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แบบสังเกต โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ แบบสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และแบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

การสังเกตแบบมีส่วนร่วม ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการสังเกตแบบมีส่วนร่วม เพื่อเข้าใจแนวคิด กิจกรรม การเคลื่อนไหว การจัดประชุมสัมมนา ขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น ในการนี้ผู้วิจัยจะสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจกับบุคคลกลุ่มดังกล่าว ในขณะที่สังเกตอาจทำการจดบันทึก ควบคุมการสังเกต ผู้วิจัยจะทำการสังเกตแบบมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดโดยการสังเกตการณ์โดยตรง เช่น ผู้วิจัยจะให้ความร่วมมือและระดมสมองกับบุคคลในองค์กรต่างๆ ที่ศึกษาในช่วงที่มีกิจกรรม มีการประชุมปรึกษาหารือหรือจัดเวทีสัมมนา ซึ่งผู้วิจัยจะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย

การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการสังเกตตามวัตถุประสงค์ ขณะเข้าสู่พื้นที่ในการศึกษา ผู้วิจัยจะศึกษาโดยไม่เข้าไปมีส่วนร่วม ผู้วิจัยจะสังเกตพฤติกรรมเกี่ยวกับการทำกิจกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่น การประชุมปรึกษาหารือหรือการจัดเวทีสัมมนาของชุมชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์ (Interview) การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) แบบสัมภาษณ์ลักษณะนี้เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เคร่งครัดในการตั้งคำถาม แต่ผู้วิจัยจะมีการตั้งคำถามหลักเอาไว้ ในการสัมภาษณ์จะไม่เรียงคำถาม หรือในบางครั้งก็ถามนอกเหนือจากคำถามที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ระหว่างการสัมภาษณ์ แต่ก็จะไม่เกินขอบเขตความต้องการในการวิจัย โดยแบบสัมภาษณ์นี้ผู้วิจัยได้จากการทบทวนวรรณกรรมและการลงพื้นที่กรณีศึกษาในครั้งแรก แล้วนำมาประมวลตั้งเป็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้แบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

แบบสัมภาษณ์ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์ส่วนที่ 2 เป็นประเด็นความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น และความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

ตัวอย่างคำถาม

1. ท่านเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน อย่างไร
2. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร กับรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ว่าควรพิจารณาจากองค์ประกอบ หลัก 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนร่วม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้
3. ท่านได้ไปใช้สิทธิของท้องถิ่น เช่น การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับต่างๆ (ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน สส./สว.) หรือไม่
4. ท่านทราบหรือไม่ว่า ในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นมีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกา ร่วมกันในด้านต่างๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน การรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น มีหรือไม่
5. ในหมู่บ้าน /ชุมชน ของท่านมีประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีจิตอาสาช่วยงานบริการสาธารณะของท้องถิ่น หรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครดูแลสวนหย่อม ป่า ชุมชน แหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น มีมากน้อย เพียงใด

6. การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยจะใช้การสนทนากลุ่มเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทำการสนทนากลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคม ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตามแนวคำถามในการสนทนากลุ่มที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยการเข้าไปสนทนานั้นผู้วิจัยจะชักชวนพูดคุยในนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลในยุคต่างๆที่ผ่านมาแบบเป็นกันเอง เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายในกลุ่ม การสนทนากลุ่มนี้จะดำเนินการให้เป็นธรรมชาติมากที่สุดเพื่อไม่ให้เกิดความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจเกิดขึ้น ผู้วิจัยสร้างความคุ้นเคยกับเพื่อนในกลุ่มสนทนาพอสมควรก่อนที่จะมีการขอบันทึกภาพ และขอจดข้อมูลเมื่อผู้ร่วมสนทนาอนุญาตเท่านั้น

7. การบันทึกเสียง การบันทึกเสียงสัมภาษณ์หรือเสียงสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยจะใช้วิธีการบันทึกเสียง เพื่อเป็นการช่วยความจำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือการสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลก่อนเสมอ เมื่อได้รับอนุญาตจึงจะทำการบันทึก

8. การบันทึกภาพ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการถ่ายภาพ เพื่อนำมาสะท้อน/เตือนความจำ เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถระลึกถึงบริบท/บรรยากาศที่เกิดขึ้นโดยการสังเกต และระหว่างการสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่ม หากจะมีการนำภาพถ่ายต่างๆ ไปใช้ในการยืนยันหรือใดๆ ก็ตาม ผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้ที่อยู่ในภาพก่อนเสมอ

การจดบันทึกภาคสนาม (Field Note) โดยผู้วิจัยจะทำการจดบันทึกสิ่งที่สังเกตเห็น คำให้สัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม ในช่วงแรกจะทำการจดบันทึกอย่างย่อก่อน แล้วจึงนำมาขยายความทันทีหลังการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการเก็บรักษาสมุดบันทึกไว้เป็นอย่างดี

### 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลเป็นองค์รวมและสมบูรณ์มากที่สุด ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอน และวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนต่างๆ ตามขั้นตอนไว้ ดังนี้

1. การศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ เช่น บทความ หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ เอกสารเผยแพร่ทั้งที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่างๆ และจากหน่วยงานองค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2. การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากปรากฏการณ์จริงในพื้นที่ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง ดังนี้

2.1 การสังเกต ผู้วิจัยได้จัดทำแผนผังรูปแบบการทำกิจกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่นและ เวทีสนทนากลุ่มของภาคส่วนต่างๆซึ่งเป็นพื้นที่ในการทำวิจัย และบันทึกผลการสังเกต

และสถานการณ์ที่พบเห็นในแต่ละภาคส่วน ซึ่งต้องแปลบันทึกดังกล่าวและใช้เป็นข้อมูลในการบรรยายสถานที่ที่ทำการสัมภาษณ์ และผู้วิจัยมุ่งความสนใจไปที่การทำความเข้าใจในเรื่องนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐ กับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

2.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การกำหนดแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์จะมีลักษณะยืดหยุ่น คือ มีแนวคำถามเพียงบางส่วนเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนคำถามได้ในกรณีที่การสัมภาษณ์นำไปสู่ประเด็นอื่นที่น่าสนใจ แต่ในขณะเดียวกันผู้วิจัยได้รักษาแนวทางการสัมภาษณ์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์บุคคล ภาคส่วนต่างๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัย นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม (ในงานวิจัยจะเรียกกลุ่มคนนี้ว่า ผู้ให้ข้อมูลหลัก หรือ key Informants)

แนวทางในการสัมภาษณ์ที่ใช้กับกลุ่มเป้าหมาย บุคคลที่ให้สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วยรายการคำถาม และหัวข้อที่จัดเรียงลำดับไว้แล้ว ซึ่งลำดับในการถามนับได้ว่ามีความสำคัญต่อการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากมีการตั้งประเด็นในการพูดคุยที่หลากหลาย (ประวัติส่วนตัว ประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจของรัฐ และประชาธิปไตยท้องถิ่น แนวคำถามแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของสภาพปัญหาที่ปรากฏขึ้นในลักษณะต่างๆในท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าวที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น และส่วนการทำความเข้าใจถึงโอกาสและความเป็นไปในการใช้หลักการประชาธิปไตยท้องถิ่น ในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยประชาชนในท้องถิ่นเองให้มีผลสัมฤทธิ์มากขึ้น

ก่อนถึงขั้นตอนในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการสังเกตสถานที่ที่จะทำการสัมภาษณ์ ก่อน และในการเดินทางไปยังสถานที่ทำการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการประสานงานติดต่อในการขอสัมภาษณ์ โดยทุกครั้งที่ทำการอัดเทปหรือถ่ายภาพผู้วิจัยจะขออนุญาตก่อน ในกรณีที่ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ต้องการให้มีการอัดเทป ผู้วิจัยจะขออนุญาตจดบันทึกแทน และให้การรับรองว่าข้อมูลที่ได้นำถือเป็นความลับ การวิเคราะห์ข้อมูลจะไม่มีผลมาถึงผู้ให้สัมภาษณ์อย่างเด็ดขาด การสัมภาษณ์แต่ละครั้งใช้เวลาตามความเหมาะสมกับข้อมูลเนื้อหาที่สัมภาษณ์ และเมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้เพิ่มเติมข้อสังเกตของตนไว้ต่างหากในตอนท้ายของการบันทึกการสัมภาษณ์ โดยเน้นข้อมูลเกี่ยวกับท่าทีและบรรยากาศในระหว่างการสัมภาษณ์ จากนั้นผู้วิจัยจึงทำการสรุปประเด็น คำถาม และข้อสงสัยต่างๆ

2.3 การสนทนากลุ่ม การสนทนากลุ่มทำให้นักวิจัยได้ข้อมูลเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ซึ่งช่วยให้การตอบคำถามมีรายละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแบบแผนพฤติกรรม ของกิจกรรมต่างๆของชุมชนท้องถิ่น การสนทนากลุ่มยังทำให้เกิดความยืดหยุ่นในหัวข้อ



การสนทนาซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มทำให้ทราบวัฒนธรรมของผู้ตอบคำถามโดยการสนทนากลุ่มมีเป้าหมายดังนี้ 1) ทำความเข้าใจกับกระบวนการกระจายอำนาจสร้างเครือข่ายขององค์กรตนเองร่วมกับ 2) ประเมินการทำงานของประชาชนในท้องถิ่นในการทำกิจกรรมบริการสาธารณะและกระบวนการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น 3) ผลลัพธ์ที่เกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจและแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ประเด็นหลักในการสนทนากลุ่มได้แก่ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยท้องถิ่น และรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสมเป็นแบบใด

แนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่มนั้นใช้แนวคำถามชุดเดียวกันกับการสัมภาษณ์ระดับลึก และพูดคุยด้วยภาษาที่สบายเป็นกันเอง ไม่เป็นวิชาการมากนัก ในการสนทนาผู้วิจัยได้ขออนุญาตก่อนการบันทึกเสียง ถ่ายภาพ และจดบันทึกทุกครั้ง ซึ่งในการสนทนากลุ่มในบางครั้งผู้ให้ข้อมูลไม่สะดวกในการบันทึกเสียง ผู้วิจัยจึงขออนุญาตจดบันทึกแทนเพื่อเป็นการช่วยจำ นอกเหนือจากการเก็บข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยได้เพิ่มเติมข้อคิดเห็นของตนเกี่ยวกับทำที่ต่างๆ ที่เป็นการสื่อสารภายในกลุ่ม เช่น ภาษาที่ใช้ ท่าทาง ระดับความกระตือรือร้นและการแย่งชิงการให้ข้อมูลของผู้ร่วมสนทนา แต่ในการสนทนาบางครั้งผู้วิจัยได้รับการอนุญาตให้บันทึกเสียงได้ ซึ่งถือได้ว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าการจดบันทึกข้อมูล การบันทึกเสียงทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่ถูกต้องและมีรายละเอียดมาก แต่ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้การรับรองข้อมูลกับผู้ให้ข้อมูลในการร่วมสนทนาไว้ว่าแม้จะมีการบันทึกเสียง แต่จะไม่มีมีการระบุชื่อผู้พูดและจะไม่มีการเผยแพร่เสียงที่อัดไว้

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. การนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากเอกสารข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และนำข้อมูลจากการบันทึกในขั้นตอนการศึกษาภาคสนามที่เป็นกรณีศึกษา มาวิเคราะห์ตามประเด็นที่ต้องการศึกษาวิจัย

2. นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย มาตรวจสอบความสมบูรณ์ ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ดังนี้

2.1 การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้นั้นันถูกต้องหรือไม่ โดยแหล่งที่พิจารณาในการตรวจสอบ ได้แก่ แหล่งข้อมูลเวลา สถานที่ และแหล่งบุคคลที่มีความต่างกันแต่ได้ข้อมูลที่ตรงกัน

2.2 การตรวจสอบสามเส้าด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธี ทั้งจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม และการสนทนากลุ่ม เมื่อข้อมูลมีความถูกต้องแล้ว หลังจากนั้นก็จำแนกข้อมูลออกเป็นประเภทหรือแบ่งไปตามหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในงานวิจัย

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การเก็บข้อมูลภาคสนาม ด้วยวิธีการ สัมภาษณ์ สังเกต การสนทนากลุ่มย่อย นำมาทำการวิเคราะห์ด้วยการเปรียบเทียบ สรุป และอภิปรายผล โดยจับประเด็นหลักของเรื่อง (Traits) และจำแนกเหตุการณ์หลักด้วยการแยกเป็นประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยมีการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) หลังจากนั้นนำเสนอรายงานแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description) ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## บทที่ 4

### สภาพบริบทพื้นที่การวิจัย

ในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งอธิบายให้เกิดความเข้าใจถึงสภาพการณ์และผลดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ภายหลังจากการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2560 ว่าได้ส่งผลต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างไร ผู้วิจัยได้ศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาริบทชุมชนท้องถิ่นของพื้นที่ที่ทำการศึกษา เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษา จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่ที่เป็นเป้าหมาย เพราะบริบทต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการวิจัยทั้งสิ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาริบทชุมชนท้องถิ่นของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมุติ) อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมุติ) อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลของการวิจัยครบถ้วนสมบูรณ์ โดยใช้การสังเกต การสนทนากลุ่มแกนนำชุมชน และการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นหลัก ตลอดจนการร่วมกิจกรรมบางอย่างในชุมชนท้องถิ่นทั้งสองแห่งดังกล่าว เพื่อหารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป โดยเสนอผลการศึกษานี้เป็นกรณีศึกษา ดังนี้

#### 4.1 ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมุติ)

องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมุติ) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองอำนาจเจริญ จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งจังหวัดอำนาจเจริญได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2536 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ.2536 โดยยกฐานะอำเภออำนาจเจริญเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ โดยให้แยกอำเภออำนาจเจริญ อำเภอชานุมาน อำเภอปทุมราชวงศา อำเภอพนา อำเภอหัวตะพาน อำเภอเสนานิคม และกิ่งอำเภอลืออำนาจ (ปัจจุบันอำเภอลืออำนาจ) รวม 6 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ โดยแยกออกจากการปกครองจังหวัดอุบลราชธานีรวมกันเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 4-5-6 เล่ม 110 ตอนที่ 125 ลงวันที่ 2 กันยายน 2536 )

นายมี (นามสมมุติ) ให้ข้อมูลว่า จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นจังหวัดตอนใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แยกตัวออกจากจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อปี พ.ศ. 2536 เป็นจังหวัดขนาดเล็กมีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,975,750 ไร่ หรือ 3,161.248 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็น 7 อำเภอ 63 ตำบล คือ อำเภอเมืองอำนาจเจริญ อำเภอหัวตะพาน อำเภอเสนานิคม อำเภอชานุมาน อำเภอพนา อำเภอลือ

อำนาจ และ อำเภอปทุมราชวงศา ประชากรส่วนใหญ่ทำการเกษตร โดยมี ลำน้ำสายสำคัญ คือ ลำน้ำเซบกและลำน้ำเซบาย ที่ไหลลงสู่แม่น้ำมูลและแม่น้ำชี อาชีพเกษตรกรรมและผลผลิตทางการเกษตรจึงเป็นรายได้หลักของจังหวัด โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิพันธุ์ดีขึ้นชื่อก่อนที่จังหวัดอำนาจเจริญจะเติบโตเข้มแข็งในกระบวนการพัฒนานั้น จังหวัดอำนาจเจริญก็ไม่ต่างจากจังหวัดอื่นๆ จังหวัดอื่นๆ ที่การเติบโตของระบบเศรษฐกิจ การผลิตเชิงเดียวนั้นนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงรอบด้าน ในสังคมจังหวัดอำนาจเจริญ ทั้งปัญหาหนี้สิน ปัญหาสังคม ครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี โดยจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญนี้ ทำให้คนท้องถิ่นบางคน บางส่วนเริ่มต้นตัวกับปัญหาจนนำมาสู่การรวมตัว รวมกลุ่มกันหลวมๆ เพื่อแนวทางการจัดการปัญหาดังกล่าว

จากการที่จังหวัดอำนาจเจริญ เดิมนี้เป็นเขตพื้นที่สีแดงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ ซึ่งจากประวัติศาสตร์ดังกล่าวทำให้คนอำนาจเจริญมีความคิดอ่านที่เข้มข้นด้านการเมือง และการมีส่วนร่วม ดังนั้นเมื่อการต่อสู้ทางการเมืองดังกล่าวจบสิ้นลง ชาวบ้าน นักศึกษา ปัญญาชน ที่เคยอาศัยอยู่ตามป่าเขาก็กลับเข้ามาใช้ชีวิตในเมือง มีอาชีพปกติทั่วไป และที่สำคัญบุคคลเหล่านี้ ได้กลายเป็นแกนนำในการพัฒนาหมู่บ้าน และชุมชน ซึ่งถือเป็นดอกผลของกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง ในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2519 และต่อมาก็เข้าสู่ขบวนการการมีส่วนร่วมของคนอำนาจเจริญ ในการแก้ปัญหาด้านสังคม ที่เริ่มต้นจากปัญหาสตรี จากกรณีเกิดเหตุการณ์ที่เด็กผู้หญิงถูกข่มขืนและฆ่าอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ขณะออกไปเก็บดอกกระเจียวในป่าที่บ้านค้ำกลาง ต.โนนหนามแท่ง อ.เมืองอำนาจเจริญ จึงถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของชุมชนบ้านค้ำ (นามสมมุติ) ที่ได้สร้างความตระหนักให้กับชุมชนมากยิ่งขึ้นถึงภัยการตีแม่เหล็กมาแล้วก่อเหตุ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยร่วมสำคัญการเกิดปัญหาความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะต่อผู้หญิงและเด็ก และมีผลกระทบอย่างมากต่อสุขภาพผู้ตีแม่เหล็กเกิดผลต่อเนื่อง เช่น ปัญหาอุบัติเหตุ อาชญากรรม โรคเอดส์ ยาเสพติด การเบียดเบียนพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน สูญเสียอาชีพรายได้ จนนำไปสู่ความยากจน ตลอดจนความเสื่อมถอยทางศีลธรรมประเพณีที่ติงามหลายเรื่อง ต่อมาได้มีการผนึกเป็นกำลังขับเคลื่อนการทำงานของชุมชนบ้านค้ำกลาง โดยกิจกรรมเริ่มแรกของชุมชน นอกเหนือจากการมีศูนย์ฯ ให้คำปรึกษาแล้ว ก็มีการจัดงานเลี้ยง งานบุญไม่มีเหล้า การสวดสรวัญญู ซึ่งเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่มีเนื้อหาไม่ให้ตีแม่เหล็ก ที่ผู้สูงอายุถ่ายทอดให้เยาวชนในหมู่บ้าน เมื่อชุมชนเข้มแข็ง แกนนำบ้านค้ำกลางจึงได้มีการขยายการทำงานไปยังหมู่บ้านอื่นๆ และได้รับความสนใจเป็นอย่างดีจากชาวชุมชน ผลการขับเคลื่อนดังกล่าวก่อให้เกิดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้กับกลุ่มผู้ชายที่ลด ละ เลิกเหล้าในหลายๆด้าน และในที่สุดประเด็นเรื่องดังกล่าวได้นำไปสู่การขับเคลื่อนในระดับจังหวัด พร้อมกับขยายประเด็นไปสู่เรื่องอื่นๆตามมา และที่สำคัญได้แก่ประเด็นปัญหาสารเคมีเกษตร น้ำ และที่ดินทำกิน เป็นต้น ในส่วนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน องค์กรที่เป็นเครือข่ายหลัก ได้แก่ขบวนการสภาองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ที่รวมพลคนอำนาจเจริญ มุ่งสู่การจัดการ

ตนเอง ซึ่งมีพัฒนาการตั้งแต่ยุคแสวงหาสังคมที่เท่าเทียม ยุคก่อร่างสร้างกลุ่ม (การก่อตัวขององค์กรชุมชน) ยุคเรียนรู้เชื่อมโยงกลไกภายนอก ยุคริเริ่มการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน ในช่วง พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน สรุบบทเรียนและบททวนตัวเอง จึงได้ข้อสรุปร่วมกันในการพัฒนาเชิงพื้นที่ เน้นการปฏิรูปจิตสำนึกของคนอำนาจเจริญ บนฐานของประชาธิปไตยชุมชนและให้ความสำคัญกับแนวทาง “พื้นที่จัดการตนเอง” ตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น จนปัจจุบันเป็นยุคประกาศใช้ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมุ่งสู่การจัดการตนเอง” และขับเคลื่อนสู่จังหวัดจัดการตนเอง (สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2560) นอกจากนี้ยังเห็นว่า จังหวัดอำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐาน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำมากมาตั้งแต่อดีตจนถึงจัดตั้งเป็นจังหวัดมากกว่า 21 ปี แต่ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน เนื่องจากการมีรายได้น้อย และผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ มีหนี้สินเรื้อรัง ไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เนื่องจากปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับซ้อนที่ทำกินของชาวบ้าน มีทรัพยากรธรรมชาติแต่ขาดอำนาจการจัดการ และระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้สืบทอดภูมิปัญญา ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก และสะสมมาเป็นเวลานานกับโครงสร้างการเมืองในรูปแบบปัจจุบัน ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงทำให้เกิดแนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัด ซึ่งประชาชนคนอำนาจเจริญได้ลุกขึ้นมาปฏิรูปสำนึกหรือเปลี่ยนวิธีคิดของประชาชน เพื่อให้เข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง และคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการพึ่งตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจเจริญ หรือที่เรียกว่าจัดการตนเอง ขณะนี้มีความก้าวหน้าทั้งในกระบวนการพัฒนาของท้องถิ่น กระบวนการเรียนรู้ของคนอำนาจเจริญ ตลอดจนสามารถขับเคลื่อน ให้เกิดธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนา ที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนโดยประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 63 ตำบล 7 อำเภอ ได้ร่วมแสดงพลังภาคพลเมือง ประกาศใช้ธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยใช้บังคับกับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร คือ เมืองที่ประชาชนปกครองตนเองอย่างเสมอภาค เสมอธรรม ดำรงวิถีเกษตรอินทรีย์ มีความสมบูรณ์ การศึกษาเกื้อหนุน บุญฮีตคลองนำชีวิตให้ยั่งยืน โดยมีภาคีพัฒนาประกอบด้วย สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ สภาองค์กรชุมชน 63 ตำบล ภาคีภาคประชาชนและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการร่วมมือกันระหว่างชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดพลังของประชาชนในการขับเคลื่อน “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ” ให้ออกมาเป็นรูปธรรม

แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเอง เป็นแนวทางในการพัฒนาการเมืองรูปแบบหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆที่สั่งสมมาและไม่สามารถหาทางออกได้ แนวคิดการกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นแนวคิดทางวิชาการและเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายมาหลายยุคหลายสมัย ซึ่งเป็นผลจากขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันจากภาคประชาชน จนกระทั่งมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักการ จึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการมากมาย ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยเฉพาะขบวนการเคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญที่มีความก้าวหน้า ถึงขั้นมีรัฐธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ แม้จะเป็นจังหวัดขนาดเล็ก แต่ก็มีประวัติศาสตร์แห่งการเรียนรู้มานานพอสมควร มีคนรุ่นเก่าที่เป็นแกนหลักที่จะชี้แนะทางความคิดได้ มีพื้นที่และประชากรขนาดพอดีและเหมาะสม สามารถศึกษาทำความเข้าใจในระดับพื้นที่ได้ครอบคลุมทั้งหมด และมีการพัฒนาและเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในเชิงหลักการ ที่จะแสดงให้เห็นพลังของภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางอนาคตของตนเอง และเป็นกรอบในการขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นที่ภาคประชาชนต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ ความท้าทายของกระบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ คือการผลักดันจังหวัดอำนาจเจริญ โดยภาพรวม ด้วยความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีต่างๆในพื้นที่ นำไปสู่การยกย่องทศวรรษนโยบายสาธารณะ เพื่อการพัฒนาและขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญ สู่มิติธรรมเกษตร เมื่อประมาณเดือนมีนาคม 2556 มีการนำทิศทางการพัฒนาภายใต้รัฐธรรมนูญ มากำหนดเป้าหมายและแนวทางการขับเคลื่อนงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มพัฒนาอาชีพ กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล กลุ่มการเงินของหมู่บ้าน ตำบล มีสภาองค์กรชุมชนเต็มพื้นที่ทั้ง 63 ตำบล ใน 7 อำเภอ เกิดกลไกการทำงานร่วมและบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน/ภาคีสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาชนในจังหวัดในรูปแบบ “คณะกรรมการสภากลาง” ระดับจังหวัด เกิดการพัฒนางานด้านวิชาการเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีการให้แนวความคิดการจัดการตนเอง การปฏิรูประบบโครงสร้างอำนาจเพื่อกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเอง และที่สำคัญ คือการดำเนินการของจังหวัดอำนาจเจริญ มีการนำไปขยายผลต่อในอีกหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีบริบท ภูมิประเทศ และภูมิหลังที่เหมือนหรือใกล้เคียงกัน (นายณ. (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2560)

นายมาก (นามสมมุติ) ให้ข้อมูลรายละเอียดประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมุติ) เพิ่มเติมว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (อบต.โนน) อำเภอเมืองอำนาจเจริญ จังหวัดอำนาจเจริญ ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 1 ตำบลโนน เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 มีอาณาเขตพื้นที่ 22.11 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครอง ออกเป็น 14 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 8,173 คน เป็นประชากรชาย 4,091 คน และประชากรหญิง 4,082



คน ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ ประกอบอาชีพหลักคือ ทำนา อาชีพเสริม คือ รับจ้างทั่วไป ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงๆ ต่ำๆ สภาพโดยทั่วไปเป็นดินร่วนปนทราย และลูกครึ่งบางส่วน แต่สามารถทำการเกษตรได้ แหล่งน้ำสำคัญ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำพุทธอุทยาน ห้วยโพธิ์ ห้วยชี้หนู ร่องสาคร ร่องคำเขื่อนข้าว ห้วยปลาแตก ห้วยยาง ห้วยไร่ และห้วยศาลา เป็นต้น สภาพทางสังคม ลักษณะครอบครัวของชาวบ้านในเขตชุมชนท้องถิ่น อบต.โนนหนามแท่ง ส่วนใหญ่มีลักษณะครอบครัวขยาย ในครอบครัวหนึ่งๆ มีการอาศัยอยู่รวมกันทั้งพ่อ แม่ ลูก ปู่ ย่า หรือ ยาย ระดับการศึกษาของประชากร ส่วนใหญ่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 มีโรงเรียนประถมศึกษา 6 แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 7 แห่ง ศูนย์การศึกษาพิเศษ 1 แห่ง วัด/ สำนักสงฆ์ 13 แห่ง โบสถ์ /วิหาร 5 แห่ง และที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน 14 แห่ง ด้านศาสนาและความเชื่อ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ เช่นเดียวกับชาวอีสานทั่วไปและขณะเดียวกันยังนับถือผีบรรพบุรุษอีกด้วย

กลุ่มทางสังคม : มีกลุ่มทางสังคมดังนี้

1. กลุ่มสมาชิกอาสาป้องกันฝ่ายพลเรือน (อพปร.)
2. กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน
3. กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)
4. กลุ่มเกษตรอินทรีย์
5. กลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล
6. กลุ่มส่งเสริมอาชีพทำไม้กวาด
7. กลุ่มผู้เลี้ยงโค

ด้านสาธารณสุขมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านค่าน้อย 1 แห่ง ศูนย์แพทย์ตำบลโนนหนามแท่ง 1 แห่ง ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน 14 แห่ง และอัตรามีส้วมและใช้ส้วมราดน้ำร้อยละ 100

การบริการสาธารณสุขมีศูนย์ส่งเสริมสุขภาพประจำหมู่บ้าน 14 แห่ง ศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล 1 แห่ง ศาลาประชาคม 13 แห่ง ส่วนการบริการพื้นฐานการคมนาคม มีโครงการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะถนนลาดยางและคอนกรีต สามารถติดต่อระหว่างอำเภอและจังหวัดได้ตลอดพื้นที่ทั้งจังหวัด ส่วนถนนภายในหมู่บ้านและเชื่อมหมู่บ้านส่วนใหญ่ยังเป็นถนนลูกรัง การไปมาได้รับความลำบากโดยเฉพาะในช่วงฤดูฝน

การจัดโครงสร้างและบริหารจัดการ องค์การบริหารส่วนตำบลโนน จัดโครงสร้างขององค์กรแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารสูงสุด ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่ และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายประจำ รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 ส่วน

ได้แก่ สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่วนโยธา และส่วน  
สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีข้าราชการและพนักงาน รวมทั้งสิ้น จำนวน 51 คน

ส่วนฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้ง  
จากประชาชนในเขตหมู่บ้านต่างๆ หมู่บ้านละ 2 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 28 คน ทำหน้าที่ในการ  
ควบคุมตรวจสอบ การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับ  
แผนพัฒนาและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในการตรา  
ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนหนามแท่ง ประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. 2559 รวมทั้งสิ้น จำนวน 37,430,901บาท (นายมาก (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 10  
มีนาคม 2560)

#### 4.2 ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นาม สมมุติ)

นายเอฟ (นามสมมุติ) ให้ข้อมูลว่า ตำบลโคก เดิมขึ้นอยู่กับอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์  
กาฬสินธุ์ เป็นหนึ่งในห้าตำบล ที่มีส่วนผลักดันให้มีการรวมตัวเคลื่อนไหว ตั้งแต่ปี 2536 เพื่อขอ  
จัดเป็นกิ่งอำเภอใหม่ เนื่องจากอยู่ห่างไกลอำเภอกมลาไสย และต่อมาได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งเป็น  
กิ่งอำเภอข.(นามสมมุติ) ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 และปัจจุบัน  
ได้จัดตั้งเป็นอำเภอข. แล้ว ตำบลโคกสะอาดแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 12 หมู่บ้าน

องค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมุติ) ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 2 ตำบลโคก(นามสมมุติ) อำเภอข.  
(นามสมมุติ) จังหวัดกาฬสินธุ์ และอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอข่องชัย ห่างจากอำเภอข่องชัย  
ประมาณ 10 กิโลเมตร และอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ประมาณ 30  
กิโลเมตร มีพื้นที่โดยประมาณ 35 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 21,893 ไร่ องค์การบริหารส่วนตำบล  
โคกสะอาด มีจำนวนครัวเรือนในพื้นที่ 1,829 ครัวเรือน จำนวนประชากรทั้งหมด 7,586 คน แยกเป็น  
ชาย 3,704 คน หญิง 3,882 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ยจำนวน 238 คน/ตารางกิโลเมตร ประชากร  
ส่วนใหญ่ในพื้นที่ประกอบอาชีพ ทำนา อาชีพรอง คือ ทำไร่ ทำสวน และเลี้ยงสัตว์ สภาพภูมิประเทศ  
มีภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม พื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับการทำการเกษตร พื้นที่ทำ  
การเกษตรประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมดอยู่ในเขตชลประทานจากเขื่อน ลำปาวและโครงการสูบน้ำ  
ด้วยพลังงานไฟฟ้าจากลำน้ำชี พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดมีแหล่งน้ำที่สำคัญใน  
การเพาะปลูก คือ กุดไผ่จ่อ

สภาพทางสังคม ลักษณะครอบครัวของชาวบ้านในเขตชุมชนท้องถิ่น อบต.โคกสะอาด ส่วน  
ใหญ่มีลักษณะครอบครัวขยาย ในครอบครัวหนึ่งๆ มีการอาศัยอยู่รวมกันทั้งพ่อ แม่ ลูก ปู่ ย่า หรือ ตา  
ยาย เช่นเดียวกับครอบครัวในเขตภาคอีสาน แต่จากสภาพสังคมในชุมชนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป  
ตามกระแสโลกยุควัตถุนิยมประกอบกับปัญหาด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้แรงงานบางส่วนอพยพออกนอก

พื้นที่ไปทำงานที่กรุงเทพฯ และกลับมาเฉพาะฤดูเก็บเกี่ยว จะมีแต่เด็กและคนชราอยู่อาศัยประจำครอบครัว

ระดับการศึกษาของประชากร ส่วนใหญ่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาชั้นปีที่ 6 มีโรงเรียนประถมศึกษา 6 แห่ง (ขยายโอกาส 2 แห่ง ซึ่งเป็นของรัฐบาล และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง มีที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน 12 แห่ง ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน 1 แห่ง วัด/สำนักสงฆ์ 11 แห่ง

ด้านศาสนาและความเชื่อ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ

ด้านสาธารณสุข มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพฯ ประจำหมู่บ้าน/ตำบล 2 แห่ง สถานประกอบการพยาบาลของเอกชน 1 แห่ง ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานประจำหมู่บ้าน 12 แห่ง อัตราการมีและการใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100 เปอร์เซ็นต์ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สภาพความเป็นอยู่แบบกึ่งเมืองชนบท มีข้อขัดแย้งบ้างบางชุมชน แต่ยังมีความเอื้ออาทรต่อกัน มีหน่วยป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 1 ชุด (อปพร. ตำบลโคกสะอาด) หน่วยบริการแพทย์ฉุกเฉิน (EMS) 1 หน่วย

องค์การบริหารส่วนตำบลโคก ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา มีอาชีพเสริมรับซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เก่านำไปถอดชิ้นส่วนส่งขายต่อให้นายทุน ทำให้มีเงินหมุนเวียนในตำบลวันละนับล้านบาท แม้ว่าอาชีพเสริมจะทำให้ชาวตำบลโคกสะอาดมีรายได้ดี แต่อาชีพดังกล่าวกลับทำให้เกิดมลพิษจากการถอดชิ้นส่วน มีขยะอิเล็กทรอนิกส์ มีการเผาสายไฟเพื่อเอาลวดทองแดงไปขาย มีหมอกควัน กลิ่นเหม็นจากการเผาขยะ เป็นต้น มีประชากรบางส่วนเจ็บป่วยจากมลพิษจนสื่อมวลชนได้นำเสนอทางโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ตและสื่อต่างๆ อย่างแพร่หลาย ประชาชนต่างคาดหวังว่าถ้าการเลือกตั้งได้ผู้บริหารที่มีความรู้ เสียสละ เข้าใจปัญหาชุมชนน่าจะช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ แต่ผลการเลือกตั้งของอบต.โคกสะอาดตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ยังไม่ได้ผู้บริหารตามที่ประชาชนคาดหวัง ส่วนใหญ่จะเป็นคนเดิมและได้รับการเลือกตั้งมาทุกครั้ง แม้ว่าจะไม่มีผลงานปัญหาความต้องการของประชาชนก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเนื่องจากการเลือกตั้งผู้นำชุมชนแต่ละประเภท กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเองหรือสนับสนุนตัวแทนของตนลงสมัคร โดยให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทำให้ผู้ที่มีเงินน้อยไม่กล้าลงสมัครแข่งขันหรือผู้ที่กล้าลงสมัครก็ยังไม่ได้รับเลือกตั้งเพราะไม่มีเงินซื้อเสียง ถึงแม้พวกเขาจะเป็นคนดี คนเก่ง มีจิตอาสาและทำงานเพื่อสาธารณะในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทำให้การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เป็นไปได้ช้า ปัญหาของชุมชนจึงไม่ได้รับการแก้ไข

การจัดโครงสร้างและบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดจัดโครงสร้างขององค์กรแบ่งเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ฝ่ายบริหารมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารสูงสุดที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่ และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายประจำรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ สำนักปลัด

ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ส่วนโยธา และส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ส่วนฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตหมู่บ้านต่างๆหมู่บ้านละ 2 คนรวมทั้งสิ้น 24 คน ทำหน้าที่ควบคุมในการตรวจสอบการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ครบถ้วนชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาต่างๆและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด ประจำปีงบประมาณ 2559 รวมทั้งสิ้น จำนวน 52,162,261บาท

นอกจากนี้ยังได้กล่าวยืนยันว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคก เป็นตำบลที่ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาครัฐในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น โครงการหมู่บ้านคนดีมีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงซึ่งร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์และโครงการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น (นายเอฟ. (นามสมมุติ) , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560)



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## บทที่ 5

# นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้าง ประชาธิปไตยท้องถิ่น

ในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์ให้เห็นถึงนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยว่า ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด หลังการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2560 โดยอาศัยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ในรูปของหนังสือ งานวิจัย บทความทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ที่สะท้อนผลการดำเนินงาน สภาพปัญหา และข้อจำกัดของท้องถิ่นต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตย รวมทั้งข้อมูลความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษา นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาและนำเสนอข้อมูล แบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 : นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2475-2539

ตอนที่ 2 : นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2540-2560

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นเริ่มมีมากขึ้นเรื่อยๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาในยุคหนึ่งๆ เช่น ในยุคของรัฐบาลคณะราษฎร ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงประมาณ 1 ปี ได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้มีการปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ข้อเท็จจริงเป็นเพียงแต่ตัวอักษรที่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศหรือแถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมมากนัก นอกจากมีเพียงกฎหมายกำหนดรูปแบบและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น แต่สาระความเป็นอิสระในการปกครองของท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด เพราะขณะนั้นระบอบการเมืองการปกครองของรัฐไทยยังเป็นแบบ “อำมาตยาธิปไตย” กล่าวคือข้าราชการประจำมีบทบาทการเมืองอย่างมากในฐานะผู้กำหนดนโยบายและบริหารประเทศไปพร้อมๆกัน การบริหารประเทศจึงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจสู่ระดับชุมชนท้องถิ่นต่างๆ อย่างที่นโยบายกำหนดไว้ และสถานการณ์ดังกล่าวได้ดำเนินต่อเนื่องในรัฐบาลต่อๆ มา

และเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพ.ศ.2550 ความโดยสรุปว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และส่งเสริมให้องค์กรดังกล่าวเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นรูปธรรม ชัดเจนและก้าวหน้ายิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพ.ศ.2550 ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78(3) ความโดยสรุปว่า ให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง และมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ และระบบโครงสร้างสารสนเทศของท้องถิ่นตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่สำคัญคือทำให้มีการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และในมาตรา 87(1) (3) และ (4) ก็เน้นส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น หรือเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง และสนับสนุนให้ภาคประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายให้สามารถแสดงความคิดเห็น และแสดงความต้องการของชุมชนได้ ส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 ความโดยสรุปว่า ให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยกำหนดเป็นนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ดังนี้ 1) การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ 4) การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้เปิดโอกาสให้มีการกระจายไปสู่ท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีกลไกในการบริหารงานได้โดยอิสระ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการชุมชนท้องถิ่น หรือสังคมของตนเอง ตามหลักการและปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์ อันแท้จริง เราต้องยอมรับว่ายังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถบรรลุผลได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารและตัวบทกฎหมายบางข้อยังทำให้มีการกระจุกตัวของอำนาจรัฐ และยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือ



ภาคพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ หรือมีการปกครองตนเองได้อย่างอิสระภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญของระเทศ

### 5.1.1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

5.1.1.1 ข้อมูลความเห็นกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) จังหวัดอำนาจเจริญ

ตอนที่ 1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2475-2539

1. ความเห็นของกลุ่มผู้นำชุมชน และประชาชน ในระดับชุมชนหมู่บ้าน ให้ความเห็นว่า “ตั้งแต่ได้เป็นกำนัน เมื่อปี พ.ศ.2525 ได้เห็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามีในยุคนั้นๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ขณะนั้นยังไม่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงสภาตำบล โดยมีกำนันเป็นประธานสภาตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารงานในเขตตำบล ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ.2540 ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน และเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แต่การบริหารงานของท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต้องได้รับอนุมัติจากนายอำเภอรวมทั้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนงานและโครงการต่างๆ ตามข้อบัญญัติจึงจะมีผลบังคับใช้ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่นน้อยมากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว (สัมภาษณ์, นางดำ (นามสมมติ) 9 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของนายแดง (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล และนายเดช (นามสมมติ) ซึ่งเป็นแกนนำภาคประชาชนของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล มีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนางดำ (สัมภาษณ์ 9 มีนาคม 2560)

2. ข้อมูลความเห็นจากกลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ.2540 จากสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก่อนปี พ.ศ.2540 กำนันในฐานะประธานสภาตำบล จะทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในช่วงนี้จึงเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นน้อยมาก” (สัมภาษณ์

นายมี (นามสมมติ) 10 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายมา (นามสมมติ) และ นายมาก (นามสมมติ) มีความเห็นเช่นเดียวกับนายมี (สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2560)

3. ข้อมูลความเห็นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ ในเขตพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญให้ความเห็นว่า “ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 จนถึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกหนึ่งตำแหน่งด้วย และในระดับอำเภอ นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอด้วยเช่นเดียวกัน การบริหารงานจึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอโดยตรง แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในระดับจังหวัด ซึ่งเรียกชื่อว่า สมาชิกสภาจังหวัด ก็มีอำนาจเพียงเสนอความคิดเห็นให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น (สัมภาษณ์ นายสี (นามสมมติ) 11 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายสา (นามสมมติ) มีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนายสี (สัมภาษณ์ 11 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายสำ (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและเป็นแกนนำคนสำคัญคนหนึ่งในขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในสภามหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดอำนาจเจริญ ได้เล่าว่า “ จังหวัดอำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำมาก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน มีหนี้สินเรื้อรัง มีทรัพยากรธรรมชาติแต่ขาดอำนาจการจัดการและระบบการเมืองการปกครอง และระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้สืบทอดภูมิปัญญา ชุมชน ท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของรัฐที่ให้ความสำคัญกับระบบรวมศูนย์อำนาจโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงได้เกิดแนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเองซึ่งมีประชาชนคนอำนาจเจริญได้ลุกขึ้นมาและคิดหาทางแก้ปัญหาโดยการพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจเจริญหรือที่เรียกว่า จังหวัดจัดการตนเอง จนเกิดมีธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาคนที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนคนอำนาจเจริญทั้ง 63 ตำบล และได้รวมพลังภาคพลเมือง ประกาศใช้ธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยใช้บังคับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 เห็นได้ชัดเจนว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น จนเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 ขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการเรียกร้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงต้องหยุดชะงักลง และปัจจุบันก็ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจของรัฐอันเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตย ท้องถิ่นให้มากขึ้นแต่อย่างไร (สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2560)

## ตอนที่ 2 นโยบายกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2540-2560

1. ความเห็นของกลุ่มผู้นำชุมชน และประชาชน ในระดับชุมชนหมู่บ้าน ให้ความเห็นว่า เมื่อมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และพ.ศ.2550 การปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยตรงจากประชาชน ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานของท้องถิ่นก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกิจกรรมและโครงการสำคัญของท้องถิ่นมากขึ้น ในการจัดสรรงบประมาณพัฒนาตามโครงการต่างๆด้วย รวมทั้งมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น ปัญหาและความต้องการของชาวบ้านด้วย (สัมภาษณ์ นางดำ (นามสมมติ) 9 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายแดง (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล และ นายเดช (นามสมมติ) ซึ่งเป็นแกนนำภาคประชาชนของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบลมีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนางดำ (สัมภาษณ์ 9 มีนาคม 2560)

2. ข้อมูลความเห็นจากกลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นว่า เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นและรัฐบาลในยุคนี้ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เมื่อปีพ.ศ.2542 ต่อมารัฐบาลได้ออกร่างกฎหมาย บุคลากร และงบประมาณจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นมากขึ้น พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นมากขึ้นและในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นในแต่ละปีก่อนจะตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะมีการออกไปประชุมชี้แจงและรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชน ในหมู่บ้านต่างๆทุกครั้ง จึงเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในระดับที่มากขึ้น (สัมภาษณ์, นายมี (นามสมมติ) 10 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายมา (นามสมมติ) และ นายมาก (นามสมมติ) มีความเห็นเช่นเดียวกับนายมี (สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2560)

3. กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ในเขตพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญให้ความเห็นว่า ภายหลังปี พ.ศ.2540 ได้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนสมาชิกสภาจังหวัดเดิม ในการบริหารและใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเมื่อ ปี พ.ศ.2542 รัฐบาลในยุคนั้นจึงได้เริ่มกระบวนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการแทน เช่น กิจการบริการสาธารณสุขด้านคมนาคม การสาธารณสุข การจัดการศึกษา และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ตามหลักเกณฑ์

และเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ในช่วงนี้จึงเห็นได้ว่าท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชน เพิ่มมากขึ้น ส่วนภาคประชาชนก็มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการตัดสินใจในกิจกรรมและโครงการต่างๆของท้องถิ่นมากขึ้นเช่นกัน ตลอดจนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2550 กระบวนการกระจายอำนาจของรัฐก็ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีการปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในกิจการบริหารสาธารณะในด้านต่างๆ แต่เมื่อเกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 กระบวนการกระจายอำนาจของรัฐหยุดชะงักชั่วคราว การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ถูกระงับไว้เช่นกัน ตลอดจนขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน กลุ่มต่างๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหยุดชะงักไป ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ได้ส่งผลต่อสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองที่พึงมีโดยทั่วไปของประชาชน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 โดยสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในเรื่องของการกระจายอำนาจและทิศทางการปฏิรูปท้องถิ่น จะเห็นว่าไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหลักการสำคัญและนโยบายของรัฐก็ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่จะส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น (สัมภาษณ์ นายสี (นามสมมติ) 11 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายสำ (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและเป็นแกนนำคนสำคัญคนหนึ่งในขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในสภาองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญ ได้เล่าว่า “ จังหวัดอำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน มีหนี้สินเรื้อรัง มีทรัพยากรธรรมชาติแต่ขาดอำนาจการจัดการและระบบการเมืองการปกครอง และระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้สืบทอดภูมิปัญญา ชุมชน ท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของรัฐที่ให้ความสำคัญกับระบบรวมศูนย์อำนาจโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงได้เกิดแนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเองซึ่งมีประชาชนคนอำนาจเจริญได้ลุกขึ้นมาและคิดหาทางแก้ปัญหาโดยการพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจเจริญหรือที่เรียกว่าจังหวัดจัดการตนเอง จนเกิดมีธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาคนที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนคนอำนาจเจริญทั้ง 63 ตำบล และได้รวมพลังภาคพลเมือง ประกาศใช้ธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยใช้บังคับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 เห็นได้ชัดเจนว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น จนเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 ขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการเรียกร้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงต้องหยุดชะงักลง และปัจจุบันก็ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการ

กระจายอำนาจของรัฐอันเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นให้มากขึ้นแต่อย่างใด (สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2560)

5.1.1.2 ข้อมูลความเห็นของกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) จังหวัดกาฬสินธุ์

ตอนที่ 1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ.2475-2539

1. ความเห็นของผู้นำชุมชนและประชาชนในระดับชุมชน หมู่บ้าน ให้ความเห็นที่ว่า “ได้เคยดำรงตำแหน่งกำนัน ตำบลโคก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2551 เป็นตำบลที่ให้ความร่วมมือกับส่วนราชการของจังหวัดกาฬสินธุ์ ในการปกครองและพัฒนาเป็นอย่างดี ในช่วงก่อนปี 2540 ที่ยังไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันจะทำหน้าที่ในการปกครองและการบริหารพัฒนาตำบล ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.การปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และอยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอและผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นปี 2540 และยกฐานะสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันก็ยังดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย และยังมีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรก ส่วนงบประมาณในการบริหารกิจการ ส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเพราะท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บเองน้อยมาก การบริหารงานยังอยู่ในการควบคุม ตรวจสอบจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานน้อยมาก ต่อมาได้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ทำหน้าที่จากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” (นายเอ. (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2560) ส่วนปี.(นามสมมติ) ผู้ให้ข้อมูลอีกหนึ่งคน เป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านหนึ่งในตำบลนี้ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอยู่ ได้ให้ความเห็นว่า “บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลลดน้อยลง และประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น ทั้งในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน หากจะมาเป็นผู้บริหารก็ต้องลาออกมาสมัครทำหน้าที่ดังกล่าว” (สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2560)

2. ข้อมูลความเห็นจากกลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ให้ความเห็นว่า “ก่อนปี พ.ศ. 2540 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในระดับที่น้อยมาก การปกครองและบริหารท้องถิ่นอยู่ภายใต้การบริหารงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ประชาชนจึงได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น แม้ว่าช่วงแรกผลการเลือกตั้ง 3 ครั้งที่ผ่านมา ยังไม่ได้ผู้บริหารตามที่ประชาชนคาดหวัง ส่วนใหญ่จะเป็นคนเดิม และได้รับการเลือกตั้งมาทุกครั้ง แม้ว่าจะไม่มีผลงาน ปัญหาความต้องการของประชาชนก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากการเลือกตั้งผู้นำชุมชนแต่ละประเภท กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่จะลง



สมัครรับเลือกตั้งเอง หรือสนับสนุนตัวแทนของตนลงสมัครโดยให้เงินช่วยเหลือและสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทำให้ผู้ที่มีเงินน้อยไม่กล้าลงสมัครแข่งขัน ถึงแม้พวกเขาจะเป็นคนดี คนเก่ง มีจิตอาสา และทำงานเพื่อสาธารณะในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทำให้การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เป็นไปได้ช้า ปัญหาของชุมชนจึงไม่ได้รับการแก้ไข ต่อมาทางราชการโดยสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล จัดอบรมโครงการพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียง และโครงการกต. ท้องถิ่นสัญจร เป็นต้น โครงการเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง ทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นหน้าใหม่ ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แทน ประชาชนมาใช้สิทธิ์เลือกตั้งถึงร้อยละ 81.40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากขึ้น” (นาย ดี. (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560) ส่วน นางจี. (นามสมมติ) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายเอฟ (นามสมมติ) เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นคนหนึ่ง ได้กล่าวยืนยันและให้ความเห็นในทำนองเดียวกันกับ นายดี (สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560)

3. ข้อมูลความเห็นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ความเห็นว่า “เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ประกาศใช้ และได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์คนแรก แทนผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดที่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายโดยดำรงตำแหน่ง 3 สมัยจนถึงปัจจุบัน เห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐก่อนปี พ.ศ. 2540 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือผู้ว่าราชการจังหวัดประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นน้อยมาก อำนาจในการบริหารทุกอย่างอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดก็เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด การดำเนินงานก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ที่มีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลท้องถิ่นด้วย (สัมภาษณ์, นายจี.(นามสมมติ) 5 เมษายน 2560) ส่วนนายเอช. (นามสมมติ)และนายไอ. (นามสมมติ) มีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนายจี (สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2560)

ตอนที่ 2 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ.2540-2560

1. ความเห็นของผู้นำชุมชนและประชาชนในระดับชุมชน หมู่บ้าน ให้ความเห็นว่า ช่วงหลังปี พ.ศ.2540 ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆมากขึ้น” (นายเอ. (นามสมมติ) , สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2560) นอกจากนี้ นางซี (นามสมมติ)



แกนนำกลุ่มสตรีคนหนึ่งในหมู่บ้าน ส (นามสมมติ)ให้ความเห็นเพิ่มเติม และกล่าวยืนยันในการทำงานเดียวกันว่า เมื่อมีองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นเมื่อปี 2540 นอกจากประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงแล้วประชาชนยังมีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น เกิดการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มต่างๆเช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ และกลุ่มอาชีพต่างๆ โดยการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากขึ้น (นางซี) (นามสมมติ) , สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2560)

2. ข้อมูลความเห็นจากกลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นว่า ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ประชาชนจึงได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น แม้ว่าช่วงแรกผลการเลือกตั้ง 3 ครั้งที่ผ่านมา ยังไม่ได้ผู้บริหารตามที่ประชาชนคาดหวัง ส่วนใหญ่จะเป็นคนเดิม และได้รับการเลือกตั้งมาทุกครั้ง แม้ว่าจะไม่มีผลงาน ปัญหาและความต้องการของประชาชน ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากการเลือกตั้งผู้นำชุมชนแต่ละประเภท กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเอง หรือสนับสนุนตัวแทนของตนลงสมัครโดยให้เงินช่วยเหลือและสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทำให้ผู้ที่มีเงินน้อยไม่กล้าลงสมัครแข่งขัน ถึงแม้พวกเขาจะเป็นคนดี คนเก่ง มีจิตอาสาและทำงานเพื่อสาธารณะในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทำให้การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เป็นไปได้ช้า ปัญหาของชุมชนจึงไม่ได้รับการแก้ไข ต่อมาทางราชการโดยสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดอบรมโครงการพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงและโครงการกต.ท้องถิ่นสัญจร เป็นต้น โครงการเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง ทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นหน้าใหม่ได้ รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แทน ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ 81.4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากขึ้น” ( สัมภาษณ์, นาย ดี. (นามสมมติ), 3 เมษายน 2560) ส่วน นางอี (นามสมมติ) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กล่าวยืนยันและให้ความเห็นในการทำงานเดียวกันกับ นายดี (สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560) ส่วนนายเอฟ (นามสมมติ), เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นคนหนึ่ง ได้เล่าประสบการณ์ที่มีคุณค่าอย่างมากจากการเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการบริหารจัดการเลือกตั้งของอบต.โคก (นามสมมติ)ภายใต้ “โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียง” ทำให้ได้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าใหม่ได้ได้รับเลือกตั้งร้อยละ 72 ซึ่งทั้งหมดประชาชนส่วนใหญ่บอกว่าเป็นคนดี ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุกกลุ่มพึงพอใจและยอมรับผลการเลือกตั้งถึงจะแพ้

ส่วนระยะเวลาการแตกความสามัคคีของผู้สนับสนุนผู้สมัครแต่ละ เกิดขึ้นอยู่ประมาณ 2 เดือน เมื่อเปรียบกับการเลือกตั้งครั้งก่อนจะเกิดความแตกแยกความสามัคคีกัน อยู่ประมาณ 2-3 ปี การซื้อสิทธิขายเสียงลดลง บัตรเสียเดิม ร้อยละ 7.53 ครั้งนี้ ร้อยละ 3.44 ผู้มาใช้สิทธิเดิม ร้อยละ 79.79 ครั้งนี้ ร้อยละ 81.41 นับว่าเป็นความสำเร็จในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ผมจะขอเสนอยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่น ที่ผมประทับใจมากและคงจดจำไปนานแสนนาน และได้กล่าวเพิ่มเติมว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา มีอาชีพเสริมรับซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เก่าส่งขายต่อให้กับนายทุนเพื่อนำไปถอดชิ้นส่วน มีขยะอิเล็กทรอนิกส์ มีการเผาสายไฟเพื่อเอาลวดทองแดงไปขาย มีหมอกควัน กลิ่นเหม็นจากการเผาขยะ เป็นต้น มีประชากรบางส่วนเจ็บป่วยจากมลพิษจนสู่มวลขนได้นำเสนอทางโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ตและสื่อต่างๆอย่างแพร่หลาย ประชาชนต่างคาดหวังว่าถ้าการเลือกตั้งได้ผู้บริหารที่มีความรู้ เสียสละ เข้าใจปัญหาชุมชนน่าจะช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ แต่ผลการเลือกตั้งของอบต.โคกตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ยังไม่ได้ผู้บริหารตามที่ประชาชนคาดหวัง ส่วนใหญ่จะเป็นคนเดิม และได้รับการเลือกตั้งมาทุกครั้ง แม้ว่าจะไม่มีผลงาน ปัญหาความต้องการของประชาชนก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากการเลือกตั้งผู้นำชุมชนแต่ละประเภท กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเอง หรือสนับสนุนตัวแทนของตนลงสมัคร โดยให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทำให้ผู้ที่มีเงินน้อยไม่กล้าลงสมัครแข่งขันหรือผู้ที่กล้าลงสมัครก็จะไม่ได้รับเลือกตั้งเพราะไม่มีเงินซื้อเสียง ถึงแม้พวกเขาจะเป็นคนดี คนเก่ง มีจิตอาสาและทำงานเพื่อสาธารณะในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทำให้การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆเป็นไปได้ช้า ปัญหาของชุมชนจึงไม่ได้รับการแก้ไข

แรงบันดาลใจในการดำเนินการโครงการ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้จัดอบรมโครงการพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย ปี 2556 ณ โรงแรมริมปาว อบต.โคกสะอาด ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าอบรม จำนวน 5 คน รวมทั้งผมด้วย ผมเคยเข้าร่วมโครงการนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2555 แต่สิ่งที่ได้รับแตกต่างกันมาก หลักสูตร ปี 2556 ทำให้ผมและผู้เข้าร่วมอบรมเกือบทั้งหมดเกิดแรงบันดาลใจ ที่อยากจะเปลี่ยนแปลงให้ประชาชนไทยมีคุณลักษณะพลเมืองเหมือนคนญี่ปุ่น ได้เห็นภาพการดำเนินชีวิตของคนญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับคนกรุงเทพฯ และคำพูดของวิทยากรแต่ละประเด็นช่วยกระตุ้นให้เกิดแรงบันดาลใจ ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงคนไทยให้มีคุณลักษณะพลเมืองเหมือนคนญี่ปุ่น วิทยากรคือ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้เชื่อมโยงแต่ละประเด็นพร้อมกับภาพเรื่องราว ทำให้ผู้เข้าอบรมเห็นความสำคัญของการมีวินัย คนญี่ปุ่นปลูกฝังให้เป็นคนมีวินัย มีคุณลักษณะพลเมือง 3 ประการ คือ ไม่พูดโกหก ทำตามกฎระเบียบ ไม่เอาของของคนอื่นมาเป็นของตนเอง ซึ่งทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็ง มีความเจริญ ประชาชนมีความปลอดภัย เป็นประเทศมหาอำนาจ เนื้อหาสาระที่จุดประกายให้ผู้เข้าอบรมอยากเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การสร้างวินัยของคนญี่ปุ่น ด้านการกำจัดขยะ ความปลอดภัย การปลูกฝังความมีระเบียบ เป็นต้น วิทยากร

นำเสนอแต่ละประเด็น มีภาพเรื่องราว ใช้คำพูดเชื่อมโยงประเด็น สรุปประเด็น เปรียบเทียบ คุณลักษณะคนไทยกับคนญี่ปุ่นที่ต่างกัน ถือว่าเป็นรูปแบบการนำเสนอที่สุดยอดเยี่ยม สมบูรณ์แบบ ทำให้ผู้เข้าอบรมได้คิด ติดตามจนทุกประเด็นตลอดเวลามองเห็นปัญหาของคนไทย เกิดแรงบันดาลใจที่อยากจะให้คนไทยมีคุณลักษณะพลเมืองเหมือนชาวญี่ปุ่น พวกผมได้ตกลงกันว่าต้องทดลองทำที่ อบต. โศก (นามสมมุติ) ในวันสุดท้ายของการอบรมพวกเราไปขอรับคำแนะนำแนวทางที่จะทำงานร่วมกับ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งให้หลักการว่าจะต้องเริ่มต้นที่การเลือกตั้งให้ได้คนดี คนเก่งก่อน ทำนตกลางที่จะเขียนหลักสูตรร่วมกัน และยินดีที่จะนำทีมงานจาก สนง.กต.จังหวัดกาฬสินธุ์ ไปช่วยโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น จากคำแนะนำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผมถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาประชาธิปไตยและเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตำบลโศก โครงการนี้มีกิจกรรมหลายกิจกรรม ถ้ามีค่าตอบแทนวิทยากรแล้วทุกอย่างก็ คงไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ ประกอบกับเป็นโครงการอบรมให้ความรู้ประชาชนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ซึ่งเป็นเรื่องยากเพราะชาวโศกสะอาดถูกปลูกฝังและกล่อมเกลามาานานแต่พวกเราเชื่อมั่นในหลักสูตรและวิทยากร ว่าสามารถที่จะทำให้ชาวโศกสะอาดมองเห็นปัญหาและความสำคัญที่จะต้องสร้างวินัยเพื่อแก้ปัญหาและความสำคัญที่จะต้องสร้างวินัยเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนได้ พวกเรามีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถทำได้ หลังจากนั้นได้นำเสนอโครงการต่อผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารส่วนใหญ่จะลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งต่อไป ทุกคนไม่อยากจ่ายเงินซื้อเสียง เห็นว่าเป็นโครงการที่ดีจึงเห็นชอบและอนุมัติโครงการ

ในการดำเนินการ มีกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมที่ 1 ประชุมผู้นำชุมชน กิจกรรมที่ 2 ประชุมผู้เกี่ยวข้องโครงการ กิจกรรมที่ 3 อบรมโครงการ “หมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง” ตามกำหนดการนี้มี 3 รุ่น หลักสูตรได้แก่ ปัญหาการเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่สุจริตเลือกตั้ง เที่ยงธรรม ผู้นำในระบอบประชาธิปไตย พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และวิถีชีวิตประชาธิปไตย จากผลการประเมินโดยวิธีการสัมภาษณ์ ผู้เข้ารับการอบรมทุกรุ่น พบว่า มีความประทับใจในวิทยากรหลักสูตร รูปแบบการนำเสนอเข้าใจง่าย มีภาพเรื่องราวประกอบทำให้ตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และการเชื่อมประเด็นชวนติดตามตลอดเวลา และที่สำคัญผู้เข้าอบรมรุ่นที่ 1 คือผู้นำสตรีได้ขยายความรู้ในพื้นที่ กลุ่มนี้มีอิทธิพลต่อการสร้างความมั่นใจว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ทุกคนจะต้องช่วยกันไม่ให้มีการซื้อขายสิทธิ ขายเสียงและจะสนับสนุนให้คนดีมาสมัครรับเลือกตั้งจนทำให้มีผู้เข้าอบรมหลายคนรวมทั้งประชาชนเกิดความมั่นใจว่าการเลือกตั้งครั้งนี้จะไม่มีการแจกเงินซื้อเสียง มีความกล้าที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งที่ก่อนหน้านี้ไม่เคยมีความคิดจะสมัครรับเลือกตั้งมาก่อน

ผลงานเริ่มปรากฏ ในวันสมัครรับเลือกตั้ง ระหว่างวันที่ 9 - 13 กันยายน 2556 เป็นวันที่ผู้ทุกคนประทับใจมาก มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อน บรรยากาศในวันรับสมัครวันแรก มีผู้สมัครหน้าใหม่ซึ่งยังไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมาก มีญาติพี่น้อง ผู้อาวุโสในชุมชนมาให้กำลังใจ มีการมอบดอกไม้ มอบพวงมาลัย มีการถ่ายรูปหมู่กับผู้สมัครเป็นกลุ่มๆ มีการทักทาย ยิ้มแย้มแจ่มใส มีผู้อาวุโสในชุมชนบางคนบอกว่า “วันนี้พวกเราพาคนดีมาสมัคร” เป็นภาพที่ประทับใจมาก

กิจกรรมที่ 4 เป็นประชุมผู้สมัครกำหนดรูปแบบพิธีสมานฉันท์ ในวันที่ 14 กันยายน 2556 ได้จัดประชุมผู้สมัครฯ ทั้งหมด 44 คน โดย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นผู้ดำเนินการประชุมร่วมกันกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่จะจัดวันประชุมผู้สมัครและพิธีสมานฉันท์ ที่ประชุมมีมติให้จัดในวันที่ 17 กันยายน 2556 ณ หอประชุม อบต.โคก กิจกรรมประกอบด้วย พิธีเปิด 30 นาที แสดงปาฐกถาธรรมและประพรมน้ำมนต์ 30 นาที แนะนำผู้สมัคร และผู้สมัครจับมือแสดงความสามัคคี ถ่ายภาพ 20 นาที ผู้สมัครนายก อบต. นำเสนอนโยบายและแสดงวิสัยทัศน์ 40 นาที การบรรยายกฎหมายเลือกตั้ง ตอบคำถาม 2 ชั่วโมง และมอบหมายให้ผู้สมัครนำผู้สนับสนุนมาร่วมกิจกรรมวันประชุมผู้สมัครและพิธีสมานฉันท์ และ วันที่ 17 กันยายน 2557 มีประชาชนเข้ามาร่วมโครงการกว่า 1,000 คน และบางคนเตรียมดอกไม้ พวงมาลัยมาเองเพื่อมอบให้ผู้สมัครที่พวกเขาสนับสนุน ผู้สมัครแต่ละคนได้ดอกไม้ พวงมาลัยมากมาย ทุกคนยิ้มแย้มแจ่มใส บรรยากาศเต็มไปด้วยความเป็นมิตร

กิจกรรมที่ 5 ประชุมชาวบ้าน “โครงการ กทต.ท้องถิ่นสัญจร” ระหว่างวันที่ 24-30 กันยายน 2557 กทต.อบต. ได้จัดเวทีชาวบ้าน ทั้ง 152 หมู่บ้าน เพื่อรณรงค์การเลือกตั้ง ให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง หน้าที่ การเสียสิทธิ การแนะนำผู้สมัคร ตัวอย่างการกา บัตรดี บัตรเสีย รวมทั้ง การแนะนำผู้สมัครและให้ผู้สมัครแสดงวิสัยทัศน์

กิจกรรมที่ 6 ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของ จพง.ประจำหน่วยเลือกตั้ง วันเลือกตั้ง วันที่ 19 ตุลาคม 2556 กทต.ท้องถิ่นได้ออกตรวจเยี่ยมให้กำลังใจแก่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามหน่วยเลือกตั้งต่างๆ พร้อมทั้งกับกำดูแล สอดส่องไม่ให้มีการทุจริตในการเลือกตั้งครั้งนี้ จนกระทั่งการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นเรียบร้อย ทำให้ จพง.ปน. มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ มีขวัญกำลังใจมากขึ้น การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ผลการดำเนินการ หลังจากประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว ผมได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลการเลือกตั้งโดยสัมภาษณ์ประชาชน พบว่า ส่วนใหญ่ให้เหตุผลที่เลือกผู้สมัครหน้าใหม่ เพราะคนเดิมทำงานมานานแล้ว (4 สมัย) จึงอยากลองเปลี่ยนคนใหม่ ให้โอกาสคนใหม่และจะเปรียบเทียบการทำงาน ให้นำความรู้มาบริหารงานในรูปแบบใหม่บ้าง การซื้อสิทธิขายเสียงลดลงมาก พบว่า ผู้สมัครนายก อบต. มีการแจกจ่ายเงินบ้างแต่ไม่มาก ส่วนผู้สมัคร ส.อบต. ส่วนใหญ่บอกว่าไม่มี

ใครจ่าย แต่อาจจะมีบางรายแจกบ้างแต่น้อยมาก โดยให้เหตุผลว่าผู้สมัคร ส.อบต. ครั้งนี้ ทุกคนล้วนแต่เป็นคนดีที่ชาวบ้านสนับสนุนให้มาลงสมัครทั้งนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง และสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ส่วนใหญ่บอกว่าเพราะกิจกรรม “โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง “กล่าวโดยสรุป “โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ฯ” ของ อบต.โคกแก้ว จะไม่บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ คือการซื้อสิทธิขายเสียงหมดสิ้น 100 เปอร์เซ็นต์ แต่กิจกรรมที่ได้ทำร่วมกันถือเป็นประสบการณ์ที่มีคุณค่า นำที่จะนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้เรื่อง “การมีส่วนร่วมในทางการเมืองท้องถิ่น” ในการดำเนินงานทุกกิจกรรม ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย จึงทำให้ทุกคนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ เป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องรับผิดชอบหมู่บ้านของตนเอง ทุกคนมีพลัง ที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมาย มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ ทำงานไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย มีแต่ความเสียสละ ทำงานอย่างมีความสุข ผมเพิ่งจะเข้าใจคำว่า “การมีส่วนร่วม” คืออะไร สำคัญอย่างไร จึงได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พลังจะทำให้เกิดความเข้มแข็ง เมื่อมีความเข้มแข็งไม่ว่าจะเป็นครอบครัวเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง ก็จะสามารถแก้ปัญหาใดๆ ได้ และการทำงานจะประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพแน่นอน บรรยากาศวันสมานฉันท์ผู้สมัครเป็นเครื่องพิสูจน์ได้จริงๆ การที่ผมและเจ้าหน้าที่ อบต.โคก ได้เข้ารับการอบรมโครงการพลเมืองอาสาฯ ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้จุดประกายให้พวกผมมีความมุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนแปลง โดยจะต้องเริ่มต้นที่การเลือกตั้งต้องได้คนดีมาเป็นผู้บริหาร ผลงานที่ทำมาทำให้พวกเราภาคภูมิใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้คนดีหลายๆ คนในตำบลโคก ก้าวที่จะเสนอตัวเองเข้ามาทำงานรับใช้สังคมเพื่อเป็นตัวแทนให้กับพี่น้องในหมู่บ้านของตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนาร่วมกันบ้านเมืองให้มีความเจริญ มีความสุขต่อไป นี่คือนโยบายการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ของ อบต.โคก ที่เสนอเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับทุกจังหวัด

สิ่งที่จะทำต่อไป คณะผู้บริหารชุดใหม่มีความกระตือรือร้น มีความพร้อมจะทำงานเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนตามนโยบายที่หาเสียงไว้ โดยเฉพาะปัญหามลพิษและปัญหาต่างๆ ทั้ง 12 หมู่บ้าน คณะผู้บริหารเห็นว่า ความสำเร็จของการดำเนินงาน จะต้องมาจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เหมือนกับยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ส่วนการบริหารงานท้องถิ่น ผลการดำเนินงานจะเป็นตัวอย่าง จะขออนุญาตแลกเปลี่ยนกับทุกท่านในโอกาสต่อไป (สัมภาษณ์, นายเอฟ (นามสมมติ), 3 เมษายน 2560)

3. ข้อมูลความเห็นของกลุ่มนักการเมืองระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ความเห็นว่า ภายหลังจากเมื่อมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ต่อมารัฐบาลจึงได้ตรา พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542



ส่งผลให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจ ทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เช่น ภารกิจด้านการจัดการศึกษา ด้านการคมนาคม และด้านการสาธารณสุข เป็นต้น และในปีพ.ศ.2546 ได้มีกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ให้มีอำนาจหน้าที่บริหารงานตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากขึ้นจนถึงปัจจุบัน” (นายจี. (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2560) ส่วน นายเอช. (นามสมมติ) และ นายไอ (นามสมมติ) มีความเห็นในทำนองเดียวกันกับ นายจี (สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2560)

จากข้อมูลความเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าแต่ละกลุ่มทั้ง 2 ตำบล มีความเห็นใกล้เคียงกันหรือสอดคล้องกัน ไม่พบความเห็นที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง สรุปได้ดังนี้

## ตอนที่ 1 : นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2475 – 2539

ผลการศึกษา พบว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลการเปลี่ยนแปลงต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมาก เห็นได้จากปรากฏการณ์ดังนี้

1. มีการตรากฎหมายให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเพียงการจัดรูปแบบ/โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในภาพใหญ่ และมีการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจและจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น เช่น การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ที่กำหนดให้มีตัวแทนของราษฎรเป็นที่ปรึกษาแก่ “กรมการจังหวัด” ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ตั้งแต่ปี 2481 รัฐบาลดังกล่าว ก็ไม่ได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจอีก เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงนี้ต้องการสร้างความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นต่อการปกครองประเทศ จนกระทั่ง พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เห็นว่ามีหน่วยการปกครองท้องถิ่นน้อย จึงเห็นควรจัดตั้งเพิ่มเติม จึงได้ฟื้นฟูระบบสุขาภิบาลโดยตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งพัฒนาท้องถิ่น และเตรียมยกระดับเป็นเทศบาลในอนาคต นอกจากนี้ได้ตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ



พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 แต่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นดังกล่าว ยังคงมีราชการส่วนภูมิภาคควบคุมอยู่

2. การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมและดำเนินการโดยข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในลักษณะรัฐสังฆราชหรือที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นของรัฐ จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นได้กลายเป็น “ภูมิภาคจำบัง” กล่าวคือมีข้าราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ เป็นต้น ข้าราชการเหล่านี้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนตัวแทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง

3. ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมากในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น เห็นได้ชัดเจนว่าในยุคนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคประชาชน เช่นการเลือกตั้งท้องถิ่น การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และการลงประชามติ เป็นต้น ยังถูกจำกัด แม้จะมีการเลือกตั้งอยู่บ้าง เช่น สมาชิกสภาจังหวัด ก็เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น ส่วนการบริหารราชการท้องถิ่นที่จะตั้งขึ้นดังกล่าว ยังถูกแทรกแซงการทำงานจากกระทรวงมหาดไทย เช่น การออกระเบียบข้อบังคับ เป็นจำนวนมาก ทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นยังให้อำนาจราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการควบคุมและดำเนินงานของท้องถิ่น

## ตอนที่ 2 : นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วง พ.ศ. 2540 – 2560

ผลการศึกษา พบว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้ เป็นการเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เห็นได้จากปรากฏการณ์ดังนี้

1. มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติบังคับรัฐ ต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นครั้งแรกและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลต่อทิศทางการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ในการจัดวางโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนนำมาซึ่งการผลักดัน เพื่อให้เกิดการตรากฎหมาย ที่ก่อร่างกระบวนการกระจายอำนาจมารับ ทำ ให้รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาระหน้าที่ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้ เพราะกฎหมายที่ออกมาได้สร้างเงื่อนไขบังคับให้การกระจายอำนาจเป็น “กระบวนการที่ถาวร” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติบังคับ ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจโดยได้

วางหลักการใหม่ที่สำคัญ เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดว่าด้วย การปกครองท้องถิ่น เช่นกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งรัฐต้องพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกำหนดโครงสร้าง หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ หลักการเพื่อกำหนดรายได้ หลักการบริหารงานบุคคล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนการขับเคลื่อนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2545 และได้เริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดจัดทำบริการสาธารณะแทน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา

2. รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

3. ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่น การแก้ไข พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น ได้ส่งผลให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

4. เกิดขบวนการระดมการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตลอดตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้แก่ รูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้ง การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเสนอบัญญัติท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมผ่านการลงประชามติ เป็นต้น

5. มีแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

6. มีการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณต่อจากยุคที่ 1 แต่มีปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจสำคัญด้านการศึกษามีการต่อต้านและคัดค้านจากข้าราชการในกระทรวงดังกล่าว

7. การเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่เข้าสู่อำนาจ ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เพราะการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองบางส่วนโดยการซื้อเสียงและมีกา

8. เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเรียกร้องและมีข้อเสนอให้ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนให้มากขึ้น (ชุมชนท้องถิ่น) เช่น ขบวนการ

เคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นในปี พ.ศ. 2551 และเกิดคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2553 ในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นต้น

9. เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราว และขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แต่ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายสู่ท้องถิ่น

สรุปได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475-2539 ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งเป็นเพียงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีจำกัด เนื่องจากทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทภารกิจ หน้าที่ และรายได้จำกัดยิ่ง รวมทั้งยังถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย จนกล่าวได้ว่า แทบไม่มีสภาพของการปกครองตนเองอย่างจริงจัง ตามความหมายในทางวิชาการสมัยใหม่เลย หรืออาจเรียกว่าลักษณะของ “รัฐสังหารัฐ” หรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ นับได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยในช่วงนี้ ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อยมาก ทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล โอน (นามสมมุติ) จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมุติ) จังหวัดกาฬสินธุ์ มีผลในระดับเดียวกัน คืออยู่ในระดับน้อยมากเช่นเดียวกันทั้งสองแห่ง

ส่วนนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2560 ปรากฏว่าในช่วงต้นของยุคนี้ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่มากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งภายหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 การกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา ว่ามีนโยบายข้อหนึ่ง ที่ต้องการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ซึ่งรวมไปถึงการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคล และที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะผลกฎหมายฉบับนี้ ได้ทำให้ตำบลซึ่งแต่เดิม เป็นเพียงกลไกหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้พัฒนาเป็นฐานรากที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงระยะต่อมา และในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลพลเอก เขาวลิตร ยงใจยุทธ ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งต่อมามีกฎหมายให้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้ ก็คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ต้องพ้นจากการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยปริยาย แต่ในช่วงปลายของยุคนี้เมื่อเกิดรัฐประหารขึ้นในปีพ.ศ. 2557 กระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักซึ่งคราวจนถึงปัจจุบัน ผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงอยู่ในระดับที่น้อยมาก โดยสรุปจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงปี พ.ศ.2540-2560 ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในช่วงต้นของยุคนี้มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับมากที่สุดสองตำบลอยู่ในระดับเดียวกัน ส่วนในช่วงปลายของยุคนี้มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมากที่สุดสองตำบลเช่นเดียวกัน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## บทที่ 6

### รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม

จากผลการศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และสภาพบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสภาพความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) กลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 แห่งมีความเห็นดังนี้

ในประเด็นหลักของประเด็นข้อมูลที่ต้องการในบทนี้ คือ รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมเป็นอย่างไร

ประเด็นการสัมภาษณ์ “ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร กับรูปแบบการเสริมสร้าง ประชาธิปไตยท้องถิ่น ว่าควรพิจารณาจากองค์ประกอบ หลัก 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบ กฎ กติกา ท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนร่วม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้”

ข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ทั้ง 3 กลุ่ม ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม นอกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบ และติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐแล้ว นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐต้องพิจารณาและให้ความสำคัญรูปแบบอีก 3 ด้าน เป็นอย่างน้อย ได้แก่ ด้านการมีระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ รายละเอียดมีดังนี้

#### 6.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น

##### 6.1.1 การเลือกตั้งท้องถิ่น

การไปใช้สิทธิเลือกตั้งและความสนใจในการเลือกตั้งท้องถิ่น ของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารโนนและองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ปรากฏดังนี้

ในการเลือกตั้งท้องถิ่น ช่วงปี พ.ศ. 2540-2556 ถ้าเปรียบเทียบจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิการเลือกตั้งระดับชาติอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรช่วง พ.ศ. 2540-2554 ในเขตพื้นที่ตำบลโนน จะมีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 3 ครั้ง ที่ร้อยละ 70.29 มีความแตกต่างกันมาก และให้ข้อมูลยืนยันว่าในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วง พ.ศ. 2540-2554 และครั้งล่าสุด

เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2556 ประชาชนในเขตพื้นที่ให้ความสนใจมาใช้สิทธิจำนวนมาก มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 3 ครั้ง ที่ร้อยละ 76.59 (สัมภาษณ์ นายมา (นามสมมติ) 10 มีนาคม 2560) ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลโคก มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับชาติ 3 ครั้ง ที่ร้อยละ 72.16 และการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วง พ.ศ. 2540-2556 มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 3 ครั้ง ที่ร้อยละ 80.40 จะเห็นว่าจำนวนผู้ใช้สิทธิของการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง มีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่าการเลือกตั้งระดับชาติ ผลการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นจึงอาจสะท้อนถึงความเอาใจใส่ของประชาชนในพื้นที่ที่การเลือกตั้งมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันอย่างเห็นได้ชัดมากกว่าการเลือกตั้งระดับชาติ (สัมภาษณ์ นายเอฟ (นามสมมติ) 3 เมษายน, 2560)

#### 6.1.2 การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

การถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โนน ในช่วง พ.ศ. 2546-ปัจจุบัน (2560) ยังไม่เคยมีการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในเขตพื้นที่แต่อย่างใด และให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในพื้นที่ไม่มีความขัดแย้ง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในพื้นที่ (สัมภาษณ์ นายมา (นามสมมติ) 10 มีนาคม 2560) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังไม่เคยเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นเช่นเดียวกัน และเหตุผลที่ไม่ยื่นถอดถอนก็ทำนองเดียวกัน (สัมภาษณ์ นายอี (นามสมมติ) 3 เมษายน, 2560 )

ในกรณีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 มาตรา 285 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อยื่นคำร้องในการถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้เขตจังหวัดนั้นส่วนผู้รับคำร้องจะต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวพร้อมทั้งแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเรียนเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและขณะเดียวกันแจ้งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนโดยยึดถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการลงคะแนนถอดถอนแต่ละครั้งต้องมีผู้ออกมาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีจำนวนผู้เห็นด้วยให้ถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิถอดถอนทั้งหมดเช่นจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คนจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 เป็นต้น



อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่มี การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเป็นระบบทำให้ไม่สามารถทราบภาพของการถอดถอนได้อย่างครอบคลุมแต่จากงานศึกษาที่ผ่านมาพบว่า มีความพยายามเพื่อเสนอขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ (2557) ได้สำรวจการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 110 แห่งพบว่า 105 แห่งยังไม่เคยมีการเข้าชื่อเสนอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด มีเพียงเทศบาลตำบล 4 แห่ง และอบต. 1 แห่ง ที่เคยเข้าชื่อเสนอถอดถอนในหลายพื้นที่ที่ยังคงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติกับกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอรรถ ก๊กผลและฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ (2554) ได้รวบรวมข้อมูลการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของไทยในช่วง พ.ศ. 2546- 2554 พบว่า ตลอด 8 ปี มีการเสนอยื่นถอดถอนจำนวน 13 ครั้งแต่สามารถถอดถอนได้สำเร็จเพียง 4 ครั้ง ส่วนที่ไม่ประสบความสำเร็จเกิดจาก 1) การมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิภายในพื้นที่ จำนวน 6 ครั้ง 2) มีจำนวนผู้เห็นด้วยในการถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด 2 ครั้ง และ 3) การมีผู้เข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ถึงตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด 1 ครั้ง

ในกรณีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนและองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ไม่ปรากฏว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่อย่างใด นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางกฎหมายจากขั้นตอนที่ยุ่งยากและอาจทำให้การเสนอกฎหมายสูญเปล่า เช่น การขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการพิจารณาข้อบัญญัติสภาท้องถิ่น หรือ การให้สภาท้องถิ่นสามารถปฏิเสธหลักการร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอโดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงเหตุผลของการไม่รับหลักการดังกล่าว เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องรวบรวมผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ถ้าพิจารณาจากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในหลายพื้นที่ต้องอาศัยจำนวนผู้เข้าชื่อตั้งแต่ 10,000 -25,000 คน และ 50,000 คน ขึ้นไปตามลำดับ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มากกว่าที่ใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 163 ที่กำหนดให้ใช้รายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียง 10,000 ราย จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศเท่านั้น ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในท้องถิ่นทำได้ยากลำบาก และมีต้นทุนสูงกว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ

จากความยากลำบากในการรวบรวมผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากยากที่จะใช้วิธีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ถ้า

พิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดเพื่อประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องใช้ในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเขตพื้นเดียวกับจังหวัด โดยประมาณจากข้อมูลจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 เป็นข้อมูลเปรียบเทียบ พบว่า แต่ละ อบจ. มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติทุกจังหวัดที่ต้องใช้สูงถึง 304,802 คน โดยจังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่ใช้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติต่ำที่สุดที่ต้องใช้รายชื่อมากถึง 59,768 คน ส่วนจังหวัดที่ใช้ผู้เข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติต่ำที่สุดที่ต้องใช้รายชื่อมากถึง 59,768 คน ส่วนจังหวัดที่ใช้ผู้เข้าชื่อเสนอมากที่สุด คือ กรุงเทพมหานคร จำนวน 2,130,475 คน ทำให้แทบเป็นไปไม่ได้ที่จะรวบรวมผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติต่อสภาท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 860 กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ส่วนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 71 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 71 และพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 98 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับและกำหนดวิธีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนได้โดยตรง

การนำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเริ่มจากการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการยื่นรายชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คำร้องขอต้องประกอบไปด้วยร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ชื่อ ที่อยู่ และลายมือของผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมรายชื่อของผู้เข้าชื่อพร้อมสำเนาบัตรประชาชน เสนอต่อสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด ต่อจากนั้นต้องยื่นร่างข้อบัญญัติเสนอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของท้องถิ่นเมื่อสภาท้องถิ่นผ่านการพิจารณาร่างดังกล่าวและได้รับความเห็นชอบจากสภาจะต้องส่งร่างดังกล่าวไปให้นายอำเภอ (ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา (ในกรณีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ถ้านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบในร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาใหม่ได้ โดยการพิจารณาใหม่ถ้าสมาชิกท้องถิ่นมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิม

ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่ก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ข้อบัญญัตินั้นต่อไป

จากการศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557) ต่อบริการปกครองส่วนท้องถิ่น 110 แห่ง พบว่า การตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบการให้ข้อมูลประมาณ ร้อยละ 80 ในหลายช่องทาง เช่น การลงพื้นที่พบประชาชน การให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์หรือโซเชียลมีเดีย การใช้แผ่นพับในการประชาสัมพันธ์ การติดต่อรับข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนมากถึง 71 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 6 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 18 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 40 แห่ง แต่ก็มีบางท้องถิ่นไม่ค่อยเปิดโอกาสหรือ ส่งเสริมให้ประชาชนริเริ่มข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น 46 แห่ง หรือราวร้อยละ 41.8 ซึ่งในจำนวนนี้มีถึง 39 แห่ง ที่ไม่เคยมีประชาชนยื่นเสนอข้อบัญญัติ และอีก 7 แห่ง มีการยื่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพียงนานๆครั้งเท่านั้น และเป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับประชาชนจะมีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนมากกว่า อปท. ขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเทศบาลตำบลและอบต.มีระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมที่ 3.50 และ 2.57 ตามลำดับ ต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้เพียง 2.17 เท่านั้น

### 6.1.3 การลงประชามติท้องถิ่น

ในการลงประชามติในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน จากการสำรวจข้อมูล ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้องค์การบริหารส่วนตำบลโนนจะไม่มีการจัดการลงประชามติในท้องถิ่น แต่ในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาและการเสนอโครงการต่างๆที่จะบรรจุในร่างแผนพัฒนาและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีการออกไปเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาคมในทุกตำบลโดยผ่านกลไก “ขบวนองค์กรชุมชน” เป็นองค์กรขับเคลื่อนที่สำคัญ ทั้งเป็นแกนในการบริหารจัดการและการสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและการเสนอโครงการ นอกจากนี้ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าในหมู่บ้านต่างๆจะมีเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนเรื่องราวและปัญหาต่างๆของหมู่บ้าน 3 เดือนต่อครั้งเป็นอย่างน้อย (สัมภาษณ์ นายมี (นามสมมติ) 11 มีนาคม 2560)

การลงประชามติท้องถิ่น เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นด้วยการลงคะแนนเพื่อลงมติชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น การร่างหรืออนุมัติข้อบัญญัติ การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้วางหลักการและเหตุผลของการมีส่วนร่วมผ่านการลงประชามติทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นตามมาตรา 165 จะกระทำได้ใน 2 กรณี คือ 1) กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจ

กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติ หรือ 2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติอาจจัดให้มีการออกเสียง เพื่อหาข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติเป็นการ เฉพาะ โดยที่ก่อนการออกเสียงประชามติรัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอและให้บุคคลทั้งสองฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในกิจการนั้นสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียม โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติทั้งสองกรณีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 287วรรค 2 ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ เพื่อเป็นการบังคับทางนิตินัย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการที่เหมาะสมในการทำประชามติหรือการรับฟังความคิดเห็นและป้องกันไม่ให้เกิดการทำประชามติที่ขัดหลักประชาธิปไตยหรือเป็นเพียง “พิธีกรรม” โดยกำหนดให้ท้องถิ่นโดยให้มีการแสดงข้อมูลในเวลาที่เหมาะสมล่วงหน้าเป็นเวลาสมควรก่อนที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือลงประชามติเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งและให้ข้อมูลในระยะเวลาที่กระชั้นชิดโดยอ้างว่าได้แจ้งข้อมูลไปแล้ว จนทำให้ประชาชนไม่มีเวลาที่จะวิเคราะห์ ไตร่ตรอง หรือ หักล้าง ข้อมูลที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอก่อนตัดสินใจ และป้องกันไม่ให้ท้องถิ่นปกปิดข้อมูลที่จำเป็นต้องให้ประชาชนทราบ อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือวิธีการจัดทำประชามติ หรือให้ผลการจัดทำประชามติมีผลผูกพันต่อการทำงานของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด ทำให้การจัดทำประชามติจึงมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการและขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นเองว่าจะกำหนดวิธีการใดในการจัดทำประชามติในท้องถิ่น หรือจะนำผลของการจัดทำประชามตินำไปใช้เพียงประกอบการพิจารณาหรือรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้น หรือนำผลไปใช้เพื่อตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นก็ได้

นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำประชามติได้เฉพาะบางประเด็นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดทำประชามติ เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามมาตรา 14 ระบุให้การ

กำหนดรูปแบบการบริหารของเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลว่าจะเลือกใช้รูปแบบการบริหารใน 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ 2) รูปแบบนายกเทศมนตรี โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลเพื่อเลือกรูปแบบการบริหารระหว่างรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือรูปแบบนายกเทศมนตรี เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติและให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามติจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบบริหารเทศบาลอีกครั้งหนึ่ง

จากการสำรวจองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น 110 แห่งของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2557) พบว่ามีท้องถิ่นที่เคยมีการเสนอการทำประชามติจากประชาชนทั้งสิ้น 98 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 11 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 8 แห่ง เทศบาลตำบล 16 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 60 แห่ง โดยในระดับอบต. และเทศบาลตำบล มักนิยมใช้ประชามติมากกว่าองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามจากการสำรวจเดียวกันนี้กลับมีจำนวนประชาชนส่วนน้อยเท่านั้นที่เคยเข้าร่วมการตัดสินใจโดยทำประชามติหรือประชาพิจารณ์ในประเด็นสำคัญ จากการสำรวจประชากรจำนวน 11,430 คน พบว่ามีประชากรที่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการทำประชามติสูงถึง 8,053 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 70.6 และมีประชาชนที่เข้าร่วมเป็นประจำเพียง 813 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.1 เท่านั้น

## 6.2 การมีระเบียบวินัย และเคารพ กฎกติกาท้องถิ่น

จากการเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ ทั้งจากการสังเกตพฤติกรรมและการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้นำและแกนนำชาวบ้านในหมู่บ้านต่างๆ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่กล่าวว่า ชาวบ้านทราบว่ามีการกำหนดระเบียบ กฎ กติการ่วมกันและทราบว่ามีการบังคับ(ลงโทษ)ในด้านต่างๆ เช่นระเบียบการรักษาความสะอาดในหมู่บ้าน การรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในเขตพื้นที่อบต.โนนหนามแท่ง พบว่าในหมู่บ้าน มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติการ่วมกันในด้านต่างๆดังนี้

6.2.1 กฎ กติกาว่าด้วยการมีงานบุญ งานศพไม่มีเหล้า โดยจุดเริ่มต้นการมีระเบียบ กฎ กติกา ร่วมกันในการแก้ปัญหาสังคมขององค์การบริหารโนนหนามแท่งดังกล่าว ได้เริ่มต้นที่ชุมชนบ้านคำกลาง หมู่ที่ 2 ที่ได้ตระหนักถึงภัยการดื่มเหล้ามาแล้วก่อเหตุ จากกรณีเกิดเหตุการณ์ที่เด็กผู้หญิงถูกข่มขืนและฆ่าอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ซึ่งถือเป็นปัจจัยร่วมที่สำคัญ การเกิดปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและชุมชน โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กรวมทั้งส่งผลกระทบต่อสุขภาพผู้ดื่มและเกิดผลต่อเนื่อง เช่น ปัญหาอุบัติเหตุ อาชญากรรม ยาเสพติดการสูญเสียอาชีพและรายได้จนนำไปสู่ความยากจน ตลอดจนความเสื่อมถอยศีลธรรม ประเพณีที่ดั่งามหลายเรื่อง ต่อมาชุมชนบ้านคำ



กลางจึงได้มีการออกกฎ กติกา ร่วมกัน ว่าด้วยการมีงานบุญ งานศพไม่มีเหล้า เมื่อชุมชนที่เข้มแข็ง  
 แคนนำชาวบ้านคากลาง จึงได้ผนึกพลังการขับเคลื่อน ขยายการทำงานของชุมชนไปยังหมู่บ้านอื่นๆ  
 และได้รับความสนใจเป็นอย่างดีจากชุมชน ซึ่งผลการขับเคลื่อนดังกล่าว ก่อให้เกิดกิจกรรมส่งเสริม  
 คุณภาพชีวิตให้กลุ่มผู้ชายที่ลด ละเลิกเหล้า ในหลายๆ ด้าน ในที่สุดประเด็นดังกล่าวได้นำไปสู่การ  
 ขับเคลื่อนในระดับตำบล อำเภอ และในระดับจังหวัด พร้อมกับขยายประเด็นปัญหาไปสู่เรื่องอื่นๆ  
 ตามมา และที่สำคัญได้แก่ประเด็นปัญหาเศรษฐกิจชุมชน การสร้างเสริมสุขภาพทั้งหมด ตั้งแต่เรื่อง  
 ยาเสพติด แพทย์ทางเลือก เกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะปัญหาสารเคมีเกษตร การอนุรักษ์ป่า การ  
 อนุรักษ์น้ำ และปัญหาที่ดินทำกิน เป็นต้น ประเด็นปัญหาเหล่านี้ ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก และ  
 สะสมมาเป็นเวลานานกับโครงสร้างการเมืองในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหา  
 ดังกล่าวได้ จึงทำให้เกิดแนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเองขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญและเริ่มเคลื่อนไหวใน  
 นามจังหวัดจัดการตนเองอำนาจเจริญ โดยการร่วมเคลื่อนไหวกับองค์กรเครือข่ายในต้นปี 2555  
 ด้วยหลักการคิดการเปลี่ยนอำนาจเจริญด้วยพลังพลเมือง โดยประชาชนคนอำนาจเจริญต้องลุกขึ้นมา  
 ปฏิรูปสำนึกหรือเปลี่ยนวิถีชีวิตของประชาชน เพื่อเข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง และคิดหา  
 แนวทางแก้ไขโดยการพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจเจริญ หรือที่เรียกว่า  
 จัดการตนเองเพื่อนำไปสู่การยกฐานะธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 2555 และที่สุดได้ประกาศใช้  
 เป็นธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ

6.2.2 ข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการห้ามเสพ ห้ามจำหน่าย มีไว้ในครอบครอง ซึ่งสิ่งเสพ  
 ติดร้ายแรง หากฝ่าฝืนต้องรับโทษ ไม่ให้มีส่วนร่วมในฉาปนกิจของหมู่บ้าน(เงินฉาปนกิจหมู่บ้าน) และ  
 ไม่ให้เข้าร่วมในกองทุนหมู่บ้านทุกประเภท

6.2.3 ข้อตกลงเกี่ยวกับการสร้างความเดือดร้อนรำคาญและเป็นอันตรายต่อชีวิตและ  
 ทรัพย์สินในการอยู่อาศัยโดยห้ามมิให้ขับขีจี้กรยานยนต์ รถยนต์ภายในหมู่บ้าน ความเร็วเกิน 20  
 กิโลเมตร/ชั่วโมง ฝ่าฝืนปรับ 100 บาท

6.2.4 กฎ ระเบียบ เรื่องการห้ามทิ้งขยะในที่ห้ามทิ้ง ที่สาธารณะ และที่ของผู้อื่น ฝ่าฝืน  
 ปรับ200 บาท (S101, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม, 2560)

ส่วนการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนร่วมกำหนดขึ้นดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลได้  
 กล่าวยืนยันว่า ทุกวันนี้หมู่บ้านต่างๆ มีการยึดถือปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนกำหนดขึ้น ใน  
 ระดับมาก จนเป็นวัฒนธรรมของชุมชนแล้ว และประชาชนส่วนใหญ่ทราบว่ามีการบังคับ  
 (ลงโทษ)ในกรณีหากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกา ดังกล่าว ชาวบ้านจะไม่ไปร่วมใน  
 งานบุญ งานศพ ที่จัดขึ้น จึงมีการฝ่าฝืนน้อยมาก ส่วนการมาสร้างความเดือดร้อนรำคาญในการอยู่  
 อาศัยในหมู่บ้าน เช่น การปล่อยน้ำเสีย และการทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทาง ฯลฯ จึงมีการฝ่าฝืนน้อย  
 เช่นกัน (S102, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2560)



กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ยืนยันว่า ชาวบ้านได้ทราบว่าเป็นหมู่บ้าน มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติการ่วมกันในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ห้ามเกี่ยวซ้อง ห้ามเสพ ห้ามจำหน่าย มีไว้ครอบครองซึ่งสิ่งเสพติดหากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ ไม่ให้มีส่วนร่วมในเงินฌาปนกิจหมู่บ้านไม่ให้มีส่วนร่วมในกองทุนหมู่บ้านทุกประเภท และไม่ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมสงเคราะห์ของหมู่บ้านทุกประเภท
2. ห้ามมิให้เล่นการพนันหรือมีไว้ซึ่งอุปกรณ์การเล่นพนันไว้ในการครอบครอง ฝ่าฝืนปรับ 500 บาท
3. ห้ามเมาสุราอาละวาดก่อความสงบสุขภายในหมู่บ้าน ฝ่าฝืนปรับ 500 บาท
4. ห้ามมิให้ขับซิ่งรถจักรยานยนต์ รถยนต์ ภายในหมู่บ้าน ความเร็วเกิน 20 กิโลเมตร/ชั่วโมง ฝ่าฝืน ปรับ 100 บาท
5. ห้ามรถยนต์ รถจักรยานยนต์ ที่ตัดแปลงท่อไอเสีย ทำให้เกิดเสียงดังเกินกว่าปกติ ทำให้เกิดความรำคาญแก่ผู้อื่น ฝ่าฝืน ปรับ 100 บาท
6. ห้ามมิให้การเรียกร้อยภายในหมู่บ้านก่อนได้รับอนุญาต
7. ห้ามบุคคลภายนอกเข้าพักอาศัยภายในหมู่บ้าน ก่อนได้รับอนุญาตจากผู้นำหมู่บ้าน หากฝ่าฝืนภายหลัง ปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นทำความเสียหายใดๆ แก่หมู่บ้าน ผู้ที่พักพิงหรือพักอาศัยต้องรับผิดชอบทั้งหมด
8. ห้ามทิ้งขยะในที่ห้ามทิ้ง ที่สาธารณะ ที่ของผู้อื่นฝ่าฝืนปรับ 500 บาท
9. ห้ามนำขยะอิเล็กทรอนิกส์ ห้ามเผาขยะขนาดใหญ่ภายในหมู่บ้าน ฝ่าฝืน ปรับ 500 บาท

ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกา ที่หมู่บ้านกำหนดขึ้นดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวยืนยันเช่นเดียวกันว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ทราบว่า มีมาตรการบังคับ (ลงโทษ) ในกรณีหากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบ กฎกติกา ดังกล่าว เช่น จะไม่ให้ชาวบ้านผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ให้มีส่วนร่วมในเงินฌาปนกิจของหมู่บ้านและกิจกรรมการสงเคราะห์ของหมู่บ้านทุกประเภท รวมทั้งมีการปรับผู้ฝ่าฝืนตามอัตราที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น จึงมีการฝ่าฝืนน้อยมาก ส่วนการสร้างความเดือดร้อนรำคาญในการอยู่อาศัยในหมู่บ้าน เช่น การปล่อยน้ำเสีย และการทิ้งขยะในที่ห้ามทิ้ง การเผาขยะจำนวนมากภายในหมู่บ้านจึงมีการฝ่าฝืนน้อยเช่นกัน (T202, สัมภาษณ์, 3 เมษายน, 2560)

### 6.3 การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม

ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นดังนี้

6.3.1 ในหมู่บ้าน/ชุมชน ตำบลโนนหนามแท่ง มีจิตอาสา งานบริการสาธารณะของท้องถิ่นหรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์กับท้องถิ่นในระดับมาก เช่น กลุ่มอาสาสมัครดูแลสวนหย่อมและทำความสะอาดบริเวณวัดหมู่บ้าน กลุ่มอาสาสมัครดูแลลำห้วยประจำหมู่บ้าน และป่าชุมชนของหมู่บ้าน ( S102, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2560) ในส่วนตำบลโคกสะอาด ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นว่า มีอาสาสมัครบำเพ็ญประโยชน์กับท้องถิ่น อยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะกลุ่มอาสาสมัครดูแลการจับปลาในช่วงฤดูวางไข่ของกูดไส้จ่อ เพื่ออนุรักษ์พันธุ์ปลาและจับปลาร่วมกันตามเวลาที่กำหนดและนำรายได้จากการขายปลาเข้าเป็นเงินกองทุนพัฒนาหมู่บ้านกลุ่มอาสาสมัครดูแลรักษาต้นไม้ในที่สาธารณะและกลุ่มอาสาสมัครดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยถนนสาธารณะประจำหมู่บ้าน (T103, สัมภาษณ์, 2 เมษายน, 2560)

6.3.2 ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์ เงินทอง ของใช้ และเครื่องมือต่างๆ ในท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลางทั้งสองแห่ง เช่น นายพรณรงค์ บั้นทอง บ้านค้ำกลาง บริจาคเงินก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้ประจำหมู่บ้านจำนวน 30,000 บาท และนายวิชัย มั่งสะพันธ์ ผู้ใหญ่บ้านค้ำกลาง บริจาคเงินก่อสร้างสมทบกำแพงวัด ประจำหมู่บ้านจำนวน 20,000 บาท (S101, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม, 2560)

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด นายวิเชียร สินธุ์ชัย บ้านโคกประสิทธิ์ บริจาคเงินสมทบซื้ออุปกรณ์ ด้านการศึกษา ให้แก่โรงเรียนประจำหมู่บ้าน จำนวน 10,000 บาท นายพงศกร นามทอง ผู้ใหญ่บ้านโนนชัย บริจาคเงินสมทบสร้างสุขศาลาประจำหมู่บ้าน จำนวน 20,000 บาท และนางช้อย นามทอง บ้านโนนชัย บริจาคที่ดินในการสร้างวัดสว่างชัยศรีโนนชัยเพิ่มเติมอีก 3 ไร่ เศษ (T101, สัมภาษณ์, 2 เมษายน, 2560)

### 6.4 ความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นว่า

6.4.1 ประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน มีการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง เช่น โครงการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ที่ดูแลห่วงใยธรรมชาติและรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม โครงการส่งเสริมการทำปุ๋ยอินทรีย์ ระดับครัวเรือน และโครงการปลูกพืชหลังทำนาที่เหมาะสม ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง (S103, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม, 2560) ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด มีโครงการ ได้แก่ โครงการเลี้ยงปลาในนาข้าว โครงการปลูกพืชผักสวนครัว และโครงการปลูกป่าชุมชน เป็นต้น (T103, สัมภาษณ์, 2 เมษายน, 2560)

6.4.2 คนในชุมชนมีสิทธิจัดการดูแลสิ่งที่มีความสำคัญภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการจัดการดูแลแหล่งน้ำธรรมชาติ

และการจัดการป่าชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคัดแยกขยะที่ต้นทาง อยู่ในระดับมาก ทั้งสองแห่ง (S103, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม, 2560)

6.4.3 คนในชุมชนมีสิทธิในการจัดการดูแลสิ่งที่มีความสำคัญภายในชุมชนด้วยตนเอง อยู่ในระดับมาก เช่น การมีอิสระในการดูแลรักษาประเพณีและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง ในทุกหมู่บ้าน ได้แก่ งานบุญประเพณีปลอดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยเฉพาะงานศพไม่มีเหล้า งานพิธีรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุในประเพณีสงกรานต์ เป็นต้น (S103, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม, 2560) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดมีโครงการสืบสานประเพณีไทย เช่น การจัดกิจกรรมวันพระ เข้าวัดฟังธรรมของผู้สูงอายุ และเยาวชนผู้มีความสนใจ เป็นต้น (T103, สัมภาษณ์, 2 เมษายน, 2560)

6.4.4 ในชุมชน/หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง การรวมกลุ่มในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นเอง ในระดับที่มาก ได้แก่ กลุ่มผู้เลี้ยงโค กลุ่มจักสาน กลุ่มทอผ้า กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำและกลุ่มอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพปร.) เป็นต้น (S202, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม, 2560) ในชุมชน/หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดมีการรวมกลุ่มในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นเอง ได้แก่ กลุ่มจักสาน กลุ่มทอผ้า กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำและกลุ่มอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพปร.) เป็นต้น (T203, สัมภาษณ์, 3 เมษายน, 2560)

จากผลการศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และสภาพบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสภาพความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนและองค์การบริหารส่วนตำบลโคก พบว่า รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น การมีระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ มีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่จะส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น 1) ต้องส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น การออกไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น 2) ให้ประชาชนมีการควบคุมตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆของท้องถิ่น เป็นต้น 3) ให้ประชาชนเข้าร่วมการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น เช่น การเข้าร่วมถกเถียง พุดคุยปัญหาของชุมชนท้องถิ่นและการจัดการลงประชามติในท้องถิ่น เป็นต้น

2. การมีระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลนอกจากการให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นแล้วจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่นของตนเองร่วมกันในด้านต่างๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน และการรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน เป็นต้น ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนท้องถิ่นกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมีมาตรการบังคับ (ลงโทษ) หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกาดังกล่าว

3. การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวมในหมู่บ้าน/ชุมชน ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตอาสาช่วยงานบริการสาธารณะของท้องถิ่นหรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครดูแลป่าชุมชนและแหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์สิน เงินทอง ของใช้ และเครื่องมือต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งการอุทิศตนไปร่วมคิด ร่วมทำในกิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในท้องถิ่นให้มากขึ้น

4. ความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลนอกจากการกระจายอำนาจทางบริหารแล้วการเสริมสร้างความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ นับว่าเป็นรากฐานตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งและต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยให้มีบทบาทในการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีอิสระในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น การส่งเสริมการรวมกลุ่มกันในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นตนเอง เช่น กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่มสวัสดิการชุมชน และกลุ่มอาสาสมัครแก้ไขปัญหาขยะ เป็นต้น รวมทั้งต้องส่งเสริมการดำเนินการโครงการ/กิจกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

## บทที่ 7

### สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น 2) ศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ศึกษาโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐพร้อมข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยเลือกพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่งและองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัยได้มาโดยวิธีเลือกแบบเจาะจง จำนวน 18 คนจากพื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่ง เก็บข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมพร้อมทั้งการสนทนากลุ่ม แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

#### 7.1 สรุปผลการวิจัย

##### 7.1.1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า

ตอนที่ 1 : นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ.2475-2539 ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมากเห็นได้จากปรากฏการณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีจำกัด เนื่องจากทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาท ภารกิจ หน้าที่ และรายได้ที่จำกัดยิ่ง รวมทั้งยังถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย จนกล่าวได้ว่า แทบไม่มีสภาพของการปกครองตนเองอย่างจริงจัง หรืออาจเรียกได้ว่าลักษณะของ “รัฐสังฆราชูร” หรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ.2475 - พ.ศ.2539 เป็นเพียงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีจำกัด เนื่องจากทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาท ภารกิจ หน้าที่ และรายได้ที่จำกัดยิ่ง รวมทั้งยังถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย จนกล่าว



ได้ว่า แทบไม่มีสภาพของการปกครองตนเองอย่างจริงจัง หรืออาจเรียกได้ว่าลักษณะของ “รัฐสังฆราช” หรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ นับได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อยมาก

ตอนที่ 2 : นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ.2540 - 2560

ผลการศึกษา พบว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้ เป็นการเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เห็นได้จากปรากฏการณ์ดังนี้

1. มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติบังคับรัฐ ต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นครั้งแรกและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2. รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

3. ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

4. เกิดขบวนการขบวนการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องมาตลอดตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

5. มีแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

6. มีการถ่านโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณต่อจากยุคที่ 1 แต่มีปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจสำคัญด้านการศึกษามีการต่อต้านและคัดค้านจากข้าราชการในกระทรวงดังกล่าว

7. การเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่เข้าสู่อำนาจ ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เพราะการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองบางส่วนโดยการซื้อเสียงและมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

8. เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเรียกร้องและมีข้อเสนอให้ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนให้มากขึ้น (ชุมชนท้องถิ่น)

9. เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราว และขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แต่ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายสู่ท้องถิ่น

สรุปได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2560 ปรากฏว่าในช่วงต้นของยุคนั้นนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่มากขึ้น แต่ในช่วงปลายของยุคนี้อันเนื่องจากรัฐประหารขึ้นในปีพ.ศ. 2557 กระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราวจนถึงปัจจุบัน ผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงอยู่ในระดับที่น้อยมาก

### 7.1.2 รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และสภาพบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสภาพความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกทั้ง 2 แห่ง พบว่ารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

7.1.2.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น (People's Participation in Local Politics) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่จะส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น 1) ต้องส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น 2) ให้ประชาชนมีการควบคุมตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆของท้องถิ่น เป็นต้น 3) ให้ประชาชนเข้าร่วมการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น เช่น การเข้าร่วมถกเถียง พูดคุยปัญหาของชุมชนท้องถิ่นและการจัดการลงประชามติในท้องถิ่น เป็นต้น

7.1.2.2 การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาท้องถิ่น (Provision of Local Rules and Regulation) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐนอกจากการให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นแล้วจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่นของตนเองร่วมกันในด้านต่างๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน และการรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน เป็นต้น ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนท้องถิ่นกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมีมาตรการบังคับ(ลงโทษ)หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกาดังกล่าว

7.1.2.3 การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมในหมู่บ้าน/ชุมชน (People's Consciousness to be Responsible to the Public or Community) ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตอาสาช่วยงานบริการสาธารณะของท้องถิ่นหรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครดูแลป่าชุมชนและแหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์สิน เงินทอง ของใช้ และเครื่องมือต่างๆให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งการอุทิศตนไปร่วมคิด ร่วมทำในกิจกรรมและโครงการต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในท้องถิ่นให้มากขึ้น

7.1.2.4 ความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ (The ability to be Self-Reliant and/or Self-Manage) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐนอกจากการกระจายอำนาจทางบริหารแล้วการเสริมสร้างความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ นับว่า

เป็นรากฐานตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งและต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยให้มีบทบาทในการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีอิสระในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น การส่งเสริมการรวมกลุ่มกันในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นตนเอง เช่น กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่มสวัสดิการชุมชน และกลุ่มอาสาสมัครแก้ไขปัญหาขยะ เป็นต้น รวมทั้งต้องส่งเสริมการดำเนินการโครงการ/กิจกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ที่ค้นพบนี้ เรียกว่า “Model : 3 PRCS”

## 7.2 อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มีประเด็นผู้วิจัยสามารถนำผลการศึกษามาอภิปรายได้ดังนี้

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

1. จากกระบวนทัศน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในอดีตซึ่งมาจากข้าราชการทหาร - พลเรือน ที่ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคง การพัฒนาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากและเห็นว่าเป็นต้องมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปกครอง บ้านเมืองทำให้ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง หรือมีก็เพียงเป็นสัญลักษณ์ ของประชาธิปไตย โดยขาดสาระสำคัญของความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

2. การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ล้วนมากจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองในส่วนกลางทั้งสิ้น แบบบนลงสู่ล่าง ซึ่งกำหนดโครงสร้างกฎ กติกาต่างๆ ในการปกครองตนเองของประชาชน มิได้เกิดมาจากความต้องการหรือการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่นแต่ประการใด ทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงความสำคัญ ความจำเป็นของการปกครองตนเองเท่าที่ควร

3. ข้าราชการในส่วนกลางยังไม่เห็นความสำคัญและความเชื่อมั่น ศรัทธาในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นแม้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นแต่ก็ถูกดูแล เสมือนเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง) มากกว่า

ที่จะเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่ประชาชนได้เลือกตั้งผู้บริหารสมาชิกสภาท้องถิ่นมาเป็นตัวแทนประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจที่ยังดำรงอยู่ เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หรือการมีกฎระเบียบที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

4) แม้การเมืองไทยเข้าสู่การเมืองในระบบประชาธิปไตยภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่ก็ยังเผชิญกับการทวงคืนอำนาจจากฝ่ายอำมาตยาธิปไตยโดยการรัฐประหาร และกบฏหลายครั้ง ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถดำรงไปได้อย่างต่อเนื่องเพราะต้องหยุดชะงักไปหรือชะงักตัวไปในช่วงของรัฐประหารหรือในช่วงการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย

จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงเห็นได้ชัดเจนว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมากในช่วง 6 ทศวรรษที่ผ่านมา

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

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ,พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 จะเป็นหมุดหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หลักการกระจายอำนาจก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการที่ควรจะเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุประการสำคัญคือ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมาณ อำนาจสั่งการเป็นระบบจากบนลงล่าง โดยลักษณะเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถบริหารจัดการและจัดการบริการสาธารณะที่ตอบสนอง การแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งในหลักการต้องดำเนินการบนหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักการ จนทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคขัดขวางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งซ่อนอยู่อีกหลายประการที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการบริหารทางการคลังและการจัดสรรรายได้ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสำนึกในการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนเนื้อร้ายที่นับวันจะรุกรานกัดกินหลักการกระจายอำนาจให้อ่อนกำลังลงทุกที

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน และมีการให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานมากกว่าการเมืองภาคชุมชนท้องถิ่น และมีการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งถูกมองข้ามไป ได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าถึงข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ข้อมูลปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการมีระเบียบวินัย และกฎกติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เป็นต้น ในทางปฏิบัติและการดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจของรัฐไทย ก็ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ การกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า มีผลต่อการเสริมสร้างต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อย การกระจายอำนาจของรัฐจึงไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โดยมีงานวิจัยที่มีความสอดคล้องกันคือ ชนิดา อาคมวิฒนะ (2541, น.1-2) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ากระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งที่มีความแตกต่างทางด้านฐานะและศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ รวมถึง ศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง เพื่อที่จะศึกษาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งแห่ง พบว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจและมีอิทธิพลเดิมอยู่ในท้องถิ่นหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนชนชั้นนำทางการเมือง ต่างยังคงดำรงอำนาจอยู่ในการเมืองและการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงได้อำนาจทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ ที่พวกเขาปฏิบัติเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่มักจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะที่



มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานของศักดาพิณีจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549, น.4-5) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พบว่า ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยังไม่เห็นผลมากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีงานทำตามต้องการ การลดรายจ่าย การลดการกักหนี้ยืมสินและการมีเงินออม สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากยังไม่มีบทบาทในการเข้าเสนอปัญหาหรือความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา การเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนา การแก้ปัญหาของชุมชน การประเมินผลการพัฒนาและการปรับปรุงการดำเนินการพัฒนา จากกรณีดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลเสียเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โกวิทย์ พวงงาม (2549, น.1) ยังได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ การประเมินเม็ดเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2549 ได้กล่าวถึงสิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองท้องถิ่นว่าไม่ใช่แค่การส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยการมีการบริหารจัดการที่ดีหรือให้สมาชิกและคณะผู้บริหารตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเท่านั้น สิ่งซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระดมความคิดความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วม เกิดความเสียสละ เพื่อร่วมพัฒนาชุมชน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมกันพึ่งพากันแก้ปัญหาต่างๆ และสอดคล้องกับงานวิจัยในต่างประเทศ จากตัวอย่างกรณีศึกษาประสบการณ์ในประเทศอังกฤษ การศึกษาบทบาทของประชาธิปไตยท้องถิ่นของอังกฤษพบว่า ให้ความสำคัญกับเรื่องหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นการยกตัวอย่างการศึกษาการทำงานของตำรวจอังกฤษในระดับท้องถิ่น ที่แต่เดิมอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ผ่านพระราชบัญญัติตำรวจและหลักฐานอาญาฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1984 (the new Police and Criminal Evidence Act (1984)) ซึ่งเป็นการบัญญัติหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ ที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้โดยรัฐบาลระดับชาติ อย่างไรก็ตาม จากความเป็นจริงที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ จะต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ระดับท้องถิ่นต่างๆ ก็ทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องให้การทำงานของตำรวจ จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการได้รับความยินยอมให้ปฏิบัติหน้าที่ (Consent) จากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงนำมาสู่การเพิ่มบทบาทของประชาชน ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจในท้องถิ่นระดับภาคและระดับแผนก (Division and Subdivision) โดยอยู่ในรูปของการใช้บทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาชุมชนท้องถิ่น (Local Community Councils) เพื่อบังคับใช้อำนาจการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ (Susan J. Smith, 1986) รวมทั้งสอดคล้องกับ Bailey (1999) ซึ่งประเด็นว่าความล้มเหลวของภาครัฐ (Government Failures) สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจเปิดโอกาสให้ผู้อำนาจและกลุ่มประโยชน์ในท้องถิ่นเข้ามายึดกุมอำนาจและใช้ประโยชน์เพื่อตนเอง (Rent Seeking) ได้ง่ายหรือไม่ องค์กรท้องถิ่นก็ถูกยึดกุมอำนาจ (Captured)



โดยข้าราชการประจำในท้องถิ่น หรือคนทั้งสองกลุ่มสมคบคิดกันยึดกุมอำนาจ และแสวงหาประโยชน์ร่วมกันได้ ดังนี้เป็นต้น ฉะนั้น ยิ่งมีการกระจายอำนาจลงไปให้ท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด หากปราศจากซึ่งกลไกการกำกับดูแลที่ดีแล้ว ก็ยิ่งส่งเสริมให้เกิดปัญหาความล้มเหลวดังกล่าวมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องออกแบบระบบการควบคุมตรวจสอบที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีกลไกการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงโดยภาคประชาชนและชุมชน ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบในแนวราบ และรัฐบาลไม่สามารถพึ่งพากลไกการตรวจสอบเชิงโครงสร้างแนวตั้ง (จากรัฐบาลกลางสู่ อปท.) เพียงด้านเดียวได้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อสังเกตต่อไปอีกว่า ประชาชนและภาคประชาสังคมเองก็ไม่อาจเป็นอิสระจากกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการที่เป็นผู้ยึดกุมอำนาจในระดับท้องถิ่นได้เสมอไป เพราะนักการเมืองและกลุ่มธุรกิจ รวมทั้งข้าราชการในท้องถิ่น สามารถดึงเอาภาคประชาชนส่วนใหญ่ เข้าไปเป็นพรรคพวกบริวารให้พึ่งพาและขึ้นต่อผู้มีอำนาจได้ เกิดกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยไม่สนใจที่จะติดตามตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจอีกต่อไปก็เป็นได้ ดังนั้น กลไกการตรวจสอบท้องถิ่นจึงควรพัฒนาขึ้นมาจากหลายทิศทาง (Multi-Dimensional Audit Mechanism) เพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ส่วนบุคคลให้เกิดขึ้นได้ยากที่สุด

### 7.3 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมีข้อเสนอแนะของการศึกษาดังนี้

#### 7.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น นับว่าเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนถาวร ควรให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนในการปกครองตนเองให้มาก ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบผ่านตัวแทนเท่านั้น ประชาชนได้ตัดสินใจในชุมชนท้องถิ่นของตนได้ด้วยตนเอง การกระจายอำนาจที่ลงสู่ท้องถิ่นต้องเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในการปกครองด้วยตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของทุกภาคส่วนในสังคม อันประกอบด้วยกลุ่ม องค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ที่ต้องเข้ามามีส่วนทั้งในเชิงนโยบายและแนวทางการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันประชาชนยังต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการเข้ามาบริหารจัดการในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาท้องถิ่น และมีความสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งนับว่าเป็นฐานรากตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

### 7.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.3.2.1 ปรากฏการณ์ที่รัฐได้มีนโยบายในการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยนั้น ได้ทำให้การบริหารมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ดังนั้นรัฐต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น การสร้างระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่นร่วมกันและส่งเสริมภาคประชาชนในการรวมกลุ่มด้วยตนเองในรูปของอาสาสมัคร กลุ่ม เครือข่าย ฯลฯ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสและสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัด ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างยั่งยืน

7.3.2.2 รัฐควรกำหนดนโยบายให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองในระดับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงกับองค์กรท้องถิ่นอื่นและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรให้เป็นประโยชน์สูงสุดและทั่วถึงของประชาชน ชุมชนที่จะจัดการตนเอง

### 7.3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัย

7.3.3.1 การศึกษานโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ควรจะมีการศึกษาในมิติในการกระจายอำนาจทางวัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยมของคนในท้องถิ่น เพื่อให้งานวิจัยนั้นมีความละเอียดและตอบโจทย์สังคมได้ทุกมิติ

7.3.3.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งเป็นการปกครองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัดในทุกด้านได้อย่างสมดุลตามอัตลักษณ์ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทของยุคโลกาภิวัตน์

## บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการศึษา  
(2545). การศึกษารูปแบบและปัจจัยที่ชุมชนประสบความสำเร็จในการใช้วัฒนธรรม เสริม  
สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- เกษม วัฒนชัย. (2550). ชีวิตพอเพียง กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ.
- กาญจนา แก้วเทพ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). การพึ่งตนเองศักยภาพในการพัฒนาชนบท.  
กรุงเทพฯ : สภาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2549). การประเมินเม็ดเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้าน  
ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2549. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คณะกรรมการปฏิรูปแห่งชาติ. (2553). ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. กรุงเทพฯ :  
ที คิว พี.
- ศิริน กุศลสถานภาพ. (2541). รูปแบบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลา  
พึงประสงค์ : ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้ง  
ผู้ว่าราชการจังหวัด. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต).  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ : สู้จังหวัดจัดการตนเอง
- ชนิดดา อาคมวัฒน์. (2541). ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น:  
การศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต).  
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช. (2544). จากรัฐสู่รัฐตลาด:แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและสังคมในยุค  
โลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : บ้านพระอาทิตย์.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น  
กรมการปกครอง.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2528). การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2537). เปิดประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- ดารารัตน์ คำเป็ง. (2552). *บทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาองค์กรชุมชน ตำบลน้ำเกี๋ยน อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : เชียงใหม่.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น.ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2531). *การศึกษาฟื้นฟูศักยภาพของชุมชน ในทิศทางหมู่บ้านไทย*. กรุงเทพฯ : หมู่บ้าน.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประทาน คงฤทธิศึกษาธิการ. (2525). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประเวศ วะสี. (2541). *การปกครองท้องถิ่นที่ประชาคมมีส่วนร่วม : ข้อเสนอต่อศูนย์การศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ.
- ประเวศ วะสี. (2549). *ปาถกฐา เรื่องสิทธิชุมชน : รากฐานการเมืองภาคพลเมือง. ในเวทีนโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่อง เครือข่ายความร่วมมือในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วันที่ 4 พฤษภาคม 2549 ณ โรงแรมรามารการ์เดนส์ กรุงเทพมหานคร*.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2556). *สังคมวิทยาการเมือง. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น*.
- ยศ ตันตสมบัติ. (2546). *สิทธิชุมชน : การพัฒนาและการปรับกระบวนการ*. กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์. (2550). *ขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยาลัยสหวิทยาการ.
- วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. (2554). *ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ: ฐานรากของถนนสู่ประชาธิปไตยอันสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ : วศิระ จำกัด
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์(Final Report): โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.

- วัชรวิชัย สาร. (2545). *พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน*. สืบค้นจาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_news.php?nid=16001&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16001&filename=index).
- วุฒิสสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชชวาล. (2552). *การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย : การศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). *ทำไม จังหวัดต้องจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ : บริษัทมาตาการพิมพ์,
- สถาบันพระปกเกล้า, สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง. (2555). *จังหวัดจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- สถาบันพระปกเกล้า, สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง. (2555). *จังหวัดจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2543). *ทฤษฎีและกลยุทธ์ในการพัฒนาสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เสรี พงศ์พิศ. (2536). *ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการพัฒนาชนบท*. มูลนิธิหมู่บ้าน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป.
- องค์กร IDEA . (2556). *การประเมินคุณภาพประชาธิปไตย : คู่มือปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). *บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- อรรถัย กักพล. (2552). *คู่มือคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์.
- เอกพลณัฐ ธีรพันธุ์พันธ์. (2552). *ผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ตั้งแต่ปี 2531-2549, วารสารสังคมศาสตร์ 40, กรกฎาคม – ธันวาคม*.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาคาณสุขแห่งชาติ.



- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552ค). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *การเมืองของพลเมืองสู่สหัสวรรษใหม่*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์คบไฟ.
- อุทัย หิรัญโต.การปกครองท้องถิ่น.(2523). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- Alexander, Jeffrey C. (ed.). 1998. *Real Civil Societies : Dilemmas of Institutionalization*, Sage Publication, London.
- Brillantes, Alex. (2004). *Decentralization Imperatives : Lessons from Some Asian Countries*, *Journal of International Cooperation Studies*, 12(1)
- Bailey, D. B., Aytch, L. S., Odom, S. L., Symons, F., & Wolery, M. (1999). *Early intervention as we know it*. *Mental Retardation and Developmental Disabilities Research Reviews*, 5(1), 11-20.
- Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). *The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency*. *Government Information Quarterly*, 31(2), 265-277.
- Cheema, G. Shabbir, Dennis A. (ed). (2007). *Decentralizing Governance Emerging*. Concept Practices Washington, D.C : Brookings Institution press.
- Dankwart A . Rustow (1970). Transition to Democracy : Toward Model. In comparative Politc, 2 (3).
- George Sorensen, (1998). *Democracy and Democratization:Processes and Prospects in a changing World*. 2 ed.,Boulder:Westview Press.
- IDEA.(2003).State of local democracy assessment framework.Stockholm: Internationnal IDEA.
- Linz and stepan. (1998). *Comparative Government and Politics:An Introduction*. 4 ed.,London:Macmilan.
- Milana, M . & Sorensen, T.B. (2009, Jan – Mar) . “Democratic Citizenship”. *Eurasian Journal of Educational Research*, 55 (2) : 1 - 20.
- Sharma, Chanchai Kumar. (2007). *Decentralization Dilemma : Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes*, 201.
- Shah, Anwar and Sana Shah. (2006). *The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments*, in: Shah, A. (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, DC : World Bank,1-46.

Smith , Susan.J. (1986). Police Accountability and local Democracy, 99 – 107.

Yuliani, Linda Elizabeth. Decentralization, deconcentration and devolution : what do they mean ? . Paper presented at the Interlaken Workshop on Decentralization, Interlaken Switzerland.

World Bank. (2002). Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook. (draft)

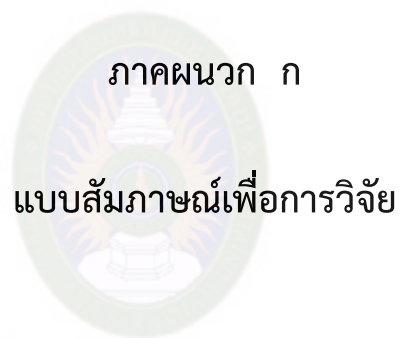


มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

**ภาคผนวก ก**  
**แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย**  
**เรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น**

**วัตถุประสงค์การวิจัย**

- 1) เพื่อศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม

**ผู้ให้ข้อมูลหลัก**

- 1) ประชาชนทั่วไป ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มต่างๆ
- 2) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 3) นักวิชาการหรือปราชญ์ชาวบ้าน

ทั้งนี้ โดยการสัมภาษณ์บุคคลดังกล่าวในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง อ.เมือง จ.อำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อ.ชองชัย จ.กาฬสินธุ์ ตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้ ส่วนนักวิชาการหรือปราชญ์ชาวบ้าน สัมภาษณ์บุคคลในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญและจังหวัดกาฬสินธุ์

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์**

ชื่อ-สกุล .....

ที่อยู่ปัจจุบัน.....

บทบาทหน้าที่.....

วัน/เดือน/ปี สัมภาษณ์.....

## ส่วนที่ 2 ประเด็นการสัมภาษณ์

1. ท่านเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน อย่างไร

(อธิบาย) .....

2. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร กับรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ว่าควรพิจารณาจากองค์ประกอบ หลัก 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบ กฎ กติกา ท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนร่วม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้

เห็นด้วย เพราะ .....

ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

### 3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น

3.1 ท่านได้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งของท้องถิ่น เช่น การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับต่างๆ (ผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน สส./ สว.) หรือไม่

เคย

ไม่เคย เพราะ .....

3.2 ท่านได้เคยมีการควบคุมตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานรัฐ เช่น การเข้าชื่อ เพื่อถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและการติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆของท้องถิ่น เป็นต้น ท่านได้ดำเนินการหรือไม่

เคย

ไม่เคย เพราะ .....



#### 4. การระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น

4.1 ท่านทราบหรือไม่ว่าในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นมีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกา ร่วมกันในด้านต่างๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน การรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น มีหรือไม่

ทราบ

ไม่ทราบ เพราะ .....

.....

4.2 ท่านเห็นว่าชาวบ้านมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ กฎ กติกา ที่ชุมชน กำหนดขึ้น มากน้อย แค่ไหน เพียงใด

ปานกลาง

น้อย

ไม่เลย เพราะ.....

.....

4.3 ท่านทราบหรือไม่ว่าในชุมชน/หมู่บ้านของท่านมีมาตรการบังคับ ลงโทษ หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกา ดังกล่าว หรือไม่

ทราบ

ไม่ทราบ เพราะ .....

.....

4.4 ในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นที่ท่านอยู่มีผู้ใดมาสร้างความเดือดร้อนรำคาญในการอยู่อาศัย เช่น การปล่อยน้ำเสีย การทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทาง ฯลฯ มีมากน้อย แค่ไหน เพียงใด

น้อย

ปานกลาง

มาก (โปรดระบุปัญหา).....

.....

### 5. จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม

5.1 ในหมู่บ้าน /ชุมชน ของท่านมีประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีจิตอาสาช่วยงานบริการ สาธารณะของท้องถิ่น หรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัคร ดูแลสวนหย่อม ป่า ชุมชน แหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น มีมากน้อย เพียงใด

- น้อย
- ปานกลาง
- มาก (โปรดระบุกลุ่มอาสาสมัคร).....

.....

.....

5.2 ในหมู่บ้าน /ชุมชน ของท่าน ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์สิน เงินทอง ของใช้ และเครื่องมือต่างๆให้แก่ท้องถิ่น มีมากน้อย แค่ไหน เพียงใด

- น้อย
- ปานกลาง
- มาก (โปรดระบุสิ่งของเสียสละ).....

.....

.....

5.3 ในหมู่บ้าน /ชุมชน ของท่าน มีการอุทิศตนเข้าไปร่วมคิดร่วมทำ ในกิจกรรมโครงการ ต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในท้องถิ่น มีมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

- น้อย
- ปานกลาง
- มาก

### 6. ความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น

6.1 ท่านทราบหรือไม่ว่าในชุมชน/หมู่บ้านของท่านมีการดำเนินการโครงการ/กิจกรรม ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง หรือไม่

- ทราบ
- ไม่ทราบ เพราะ .....

.....

.....

6.2 ท่านเห็นว่าคนในชุมชนมีสิทธิในการจัดการดูแลสิ่งที่มีความสำคัญภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มากน้อย แค่ไหน เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก

6.3 ท่านเห็นว่าคนในชุมชนมีสิทธิในการจัดการดูแลสิ่งที่มีความสำคัญภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง เช่น การมีอิสระในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม ได้มากน้อย แค่ไหน เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก

6.4 ท่านเห็นว่าในชุมชน/หมู่บ้านของท่านมีการรวมกลุ่มกันในการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นเอง เช่น กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่มสวัสดิการชุมชน กลุ่มอาสาสมัครแก้ไขปัญหาขยะ เป็นต้น มีมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก

7. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

(โปรดระบุ).....

.....  
 .....

ขอขอบคุณทุกท่านที่อนุเคราะห์ข้อมูล



ภาคผนวก ข

หนังสือขอความอนุเคราะห์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ที่ รศรป. ว ๐๓๖๘/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

**เรื่อง** เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

**เรียน** รศ.ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง

**สิ่งที่ส่งมาด้วย** แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ ความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาราชการแทนคณบดี  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ที่ รศรป. ว ๐๓๖๘/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๔๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

**เรื่อง** เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

**เรียน** ผศ.ดร.สถาพร เรืองธรรม

**สิ่งที่ส่งมาด้วย** แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทร์ไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ ความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาการแทนคณบดี  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ที่ รศรป. ว ๐๓๖๘/ ๒๕๕๙



คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๔๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

เรื่อง เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

เรียน รศ.ดร.ประโยชน์ สังกสิทธิ์

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทร์ไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ ความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาการแทนคณบดี  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ที่ รศรป. ว ๐๓๗๐/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

**เรื่อง** ขออนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์งานวิจัย

**เรียน** นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ได้พิจารณาเห็นว่าท่านเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างยิ่ง จึงขออนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูล และสัมภาษณ์งานวิจัย เพื่อนำข้อมูลไปทำการวิจัยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาการแทนคณบดี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ที่ รศรป. ว ๐๓๗๐/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

**เรื่อง** ขออนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์งานวิจัย

**เรียน** นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ได้พิจารณาเห็นแล้วว่าท่านเป็นผู้มีความรู้ความความเชี่ยวชาญอย่างยิ่ง จึงขออนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูล และสัมภาษณ์งานวิจัย เพื่อนำข้อมูลไปทำการวิจัยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาการแทนคณบดี  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ภาคผนวก ค

ผู้ให้ข้อมูล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## ภาคผนวก ค

## ผู้ให้ข้อมูล

การจัดระเบียบกลุ่มตัวอย่างเพื่อใช้วิเคราะห์ข้อมูลเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูล 3 กลุ่ม ในแต่ละตำบล ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน จังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย

ตารางที่ 1 กลุ่มผู้นำชุมชน ประชาชน ในระดับชุมชน หมู่บ้าน จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่าง ตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
1	S101	นางคำ	อดีตกำนันและแกนนำเครือข่ายสตรี จังหวัดอำนาจเจริญ
2	S102	นายแดง	ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล
3	S103	นายเดช	แกนนำเครือข่ายภาคประชาชน บ้านโคกกลาง

ตารางที่ 2 กลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่าง ตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
4	S201	นายมี	ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
5	S202	นายมา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
6	S203	นายมาก	พนักงานส่วนท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลตำแหน่งบริหาร

ตารางที่ 3 กลุ่มนักการเมืองระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัด  
อำนาจเจริญ จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่างตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
7	S301	นายสี	นักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ
8	S302	นายสา	ข้าราชการตำแหน่งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วน จังหวัด อำนาจเจริญ
9	S303	นายสำ	แกนประสานหลักเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนจังหวัด อำนาจเจริญ

2. ผู้ให้ข้อมูลหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน  
9 คน ประกอบด้วย

ตารางที่ 4 กลุ่มผู้นำชุมชน ประชาชน ในระดับชุมชน หมู่บ้าน จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่างตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
10	T101	นายเอ.	ผู้นำชุมชนระดับหมู่บ้านและตำบล
11	T102	นายบี.	ผู้นำชุมชนระดับหมู่บ้านที่เป็นทางการตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล
12	T103	นางซี.	แกนนำกลุ่มสตรีระดับหมู่บ้าน

ตารางที่ 5 กลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นระดับตำบลและพนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน  
3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่างตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
13	T201	นายดี.	ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
14	T202	นางอี.	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
15	T203	นายเอฟ.	พนักงานส่วนท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งผู้บริหาร



ตารางที่ 6 กลุ่มนักการเมืองระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัดกาฬสินธุ์  
จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่างตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
16	T301	นายจี.	นักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดตำแหน่งผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด
17	T302	นายเอช.	นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น
18	T303	นายไอ.	แกนนำเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อสนับสนุนการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด กาฬสินธุ์ และอดีตแกนนำสมาชิกคนจน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ สกุล	นายอดิศักดิ์ จันทร์ไทย
วัน เดือน ปี เกิด	23 มีนาคม 2494
ที่อยู่ปัจจุบัน	189 หมู่ 16 ตำบลหลุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
สถานที่ทำงาน (ถ้ามี)	วิทยาลัยศาสนศาสตร์ เฉลิมพระเกียรติกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
ตำแหน่ง (ถ้ามี)	อาจารย์พิเศษประจำหลักสูตรสาขาวิชาการปกครอง คณะสังคมศาสตร์
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ.2518	การศึกษาระดับบัณฑิต (กศ.บ.) สาขาวิชาเคมี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
พ.ศ.2527	นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ.2540	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ศศ.ม.) สาขาวิชาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น
พ.ศ.2552	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (น.ม.) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น



นายอดิศักดิ์ จันทไทย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

พ.ศ. 2563

นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น



นายอดิศักดิ์ จันทไทย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
พ.ศ. 2563

สงวนลิขสิทธิ์เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น



นายอดิศักดิ์ จันทไทย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

พ.ศ. 2563

นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น



นายอดิศักดิ์ จันทไทย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
พ.ศ. 2563

สงวนลิขสิทธิ์เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



**ชื่อเรื่อง** : นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น  
**ผู้วิจัย** : นายอดิศักดิ์ จันทไทย  
**ปริญญา** : รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รัฐศาสตร์)  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** : รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยลักษณ์ โพธิวรรณ  
รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด  
**ปีการศึกษา** : 2563

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษา นโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น 2) ศึกษา รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมายในการวิจัยได้มาโดยวิธีเลือกแบบเจาะจงจำนวน 18 คน เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ การสังเกตและกรณีศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ.2475-2539 อยู่ในระดับที่น้อยมากเป็นเพียงการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดรูปแบบและโครงสร้างเท่านั้น ประชาชนจึงมีส่วนร่วมน้อยมากในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ในช่วงปีพ.ศ. 2540-2560 การกระจายอำนาจเป็นรูปธรรมชัดเจน มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติบังคับรัฐต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นครั้งแรก มีพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เกิดกระบวนการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการมาตลอดตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ 2550 มีการปรับปรุงแก้ไขแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การเมืองภาคตัวแทนที่เข้าสู่อำนาจยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน และมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ ให้มีการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เมื่อเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆและกระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราว การดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้

เข้มแข็ง ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น 2) รูปแบบการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบ กฎ กติกา ท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้

**คำสำคัญ :** การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ประชาธิปไตยท้องถิ่น, และชุมชนท้องถิ่น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

**Title** : Decentralization Policy and Strengthening Local Democracy  
**Researcher** : Mr. Adesak Juntathai  
**Degree** : Doctor of Political Science (political Science)  
Rajabhat Maha sarakham University  
**Advisors** : Associate Professor Dr. Piyaluk Potiwan  
Associate Professor Dr. Pornamrin Promgird  
**Year** : 2020

## Abstract

This research has following objectives : (1) to study the effects that the decentralization of the Thai state power has on the promotion of the local democracy, and (2) to study an appropriate form of strengthening the local democracy. The target group used in the research was obtained by selecting the specific method, consisting of 28 people. Data were collected by field interview. Observations and small group seminars, It was found that 1) during the year of 1932 – 1996, there was only one law pertaining to the establishment of local government organizations, this law encompassed only the form and structure of such organizations. The people has little participation in the local politics and governance. During the year of 1997-2017, decentralization of power became concrete and clear. Provisions were made in the 1997 constitution for the first and time, enforce the state to decentralize its power to local authorities. An act was passed, laying out the plan and procedure of the decentralization of power to local administrators and members of local government councils come from the elections. The process of decentralization was implemented in accordance with principles laid out in the constitution of 1997 and 2007. The local administration organization became the main agency to provide public services. However, elected representatives who came into power has not been able to fully promote democracy. Therefore, various movements in the people's sector were created and proposals were made to reforming the power structure of the state, in order to decentralize more power to

the people's sector and local communities. The coup of May 22, 2014, affected the movement of various groups. It put a temporary halt to the decentralization process. The implementation of the decentralization of power, as in accordance to the constitution of 2007, has not seen a clear direction in giving power to local areas in a manner that would strengthen the local democracy; 2) an appropriate form of strengthening the democracy in local areas should be composed of 4 main components: people's participation in local politics; provision of local rules and regulation; people's consciousness to be responsible to the public or community; and the ability to be self-reliant and/or self-manage.

**Keywords :** Decentralization to Areas, Local Democracy, Local Community.



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณาและชี้แนะเป็นอย่างดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยลักษณ์ โพธิวรรณ และรองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รวมถึงคณะอาจารย์โครงการหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้ คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง ตลอดจนข้อบกพร่องต่างๆ ทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทัชชวัฒน์ เหล่าสุวรรณ ประธานกรรมการสอบ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพฤษ์ ชามะรัตน์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้ให้คำแนะนำและ ข้อเสนอแนะจนการวิจัยเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ ผู้บริหาร คณาจารย์ จากวิทยาลัยศาสนศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ กาฬสินธุ์ และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่ได้ให้ข้อมูลในการทำวิจัยครั้งนี้

และนอกเหนือจากทุกท่านที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยขอขอบคุณคุณพิมพ์พันธ์ จันทไทย ในฐานะ ภรรยา แพทย์หญิงนงา จันทไทย และดร.พิมพ์ภา จันทไทย ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นให้ กำลังใจในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
นายอดิศักดิ์ จันทไทย  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจในช่วงระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา เกิดกระแสความเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องในประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยก็อยู่ในช่วงปรับตัวจากสภาพที่เป็นอยู่แบบเดิมๆ อย่างมากในหลายๆด้าน อันสืบเนื่องจากเหตุปัจจัยและลักษณะของพลังผลักดัน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) กล่าวว่า เกิดจากแรงผลักดันของการกระแสการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก ได้ส่งผลทำให้การปกครองต้องปรับให้เป็นประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้นและอิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ ที่มีเป้าหมายต้องการลดบทบาทภาครัฐ โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชนและองค์กรเอกชนต่างๆได้เข้ามามีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่แทนมากขึ้น และประการสุดท้าย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนไปเป็นเมืองของชุมชนต่างๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการสังคมแบบใหม่ และปัจจัยต่างๆดังกล่าวจะมีผลแปรเปลี่ยนไปในทิศทางใด ก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างการปกครองของประเทศนั้นๆ ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในการเมืองระดับชาติ มากหรือน้อยเพียงใด จะเห็นได้ว่าการเมืองในระดับชาติมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่สูง ก็ย่อมมีผลเอื้ออำนวยและส่งเสริมให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีการปรับตัวเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น

การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นพื้นฐานอันสำคัญและเป็นการเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปธาน สุวรรณมงคล (2554) มองว่ารัฐที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา โดยประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน มีการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ และบุคลากรท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีตัวแทนประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น และการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากกว่าการแต่งตั้ง การเมืองในระบอบประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นระบอบการเมืองที่ให้สิทธิเสรีภาพ และเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากที่สุด ได้แพร่หลาย ฝังรากลึกอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2556) ได้กล่าวยืนยันว่า ปัจจุบันประเทศที่ปกครองใน



ระบอบประชาธิปไตยมีมากกว่าประเทศที่ไม่ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยจำนวนประเทศกว่าร้อยละ 60 ของประเทศทั่วโลก มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ย่อมมีความแตกต่างกัน อันเนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ และปัจจัยแวดล้อมอื่นๆเช่นเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และค่านิยมในสังคม ฯลฯ

เนื่องจากประเทศไทย เป็นประเทศที่มีการจัดรูปการปกครองในแบบรัฐเดี่ยว(Unitary State) มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 และมีการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นระยะ มากกว่าจะมีโครงสร้างอำนาจแบบที่กระจายจากศูนย์กลางออกไปสู่ชุมชนการเมืองต่างๆ อย่างไรก็ตาม เรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีวิวัฒนาการของแนวคิดและรูปแบบปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยรัชกาลนี้ โดยได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2440 และจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในปี พ.ศ.2448 ต่อมาอีก 3 ปี จึงมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง และมีการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล เมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้มีการปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก ทั้งนี้โดยรัฐบาลให้เหตุผลเชิงนโยบายว่า “...วิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่ในการปกครองทั่วประเทศ ให้มาอยู่ศูนย์กลางเพียงอย่างเดียวไม่ได้ผลดี จึงต้องแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องที่ เพื่อการปกครองในเฉพาะท้องที่หนึ่งๆ จะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องที่นั้นๆ วิธีจัดการให้มีการปกครองท้องที่ขึ้น ก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องที่นั้นๆ จัดการกันเอง...” (ประธาน สุวรรณมงคล, 2540) จากแนวทางพระราชบัญญัติฉบับนี้ นับได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของ “อำมาตยาธิปไตย” และได้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองประเทศสู่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องในรัฐบาลต่อมา แต่เห็นได้ชัดว่ามีความก้าวหน้าน้อยมากในช่วงหกทศวรรษแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อเกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 ขบวนการปฏิรูประบบการเมือง ช่วยให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานและบทบาทสำคัญมากขึ้น ในปี 2537 แรงกดดันจากประชาชน ทำให้รัฐบาลต้องรื้อฟื้นระบบองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกยกเลิกไปกลับมาจัดตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าการกระจายอำนาจในยุคต่างๆ ที่ผ่านมาก่อน พ.ศ. 2540 จะเห็นว่าเป็นเพียงตัวอักษรที่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาล ที่ประกาศหรือแถลงต่อรัฐสภาเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมมากนัก นอกจากนี้เพียงกฎหมาย กำหนดรูปแบบและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่เกิดขึ้นในรัฐบาลในยุคนั้นๆ แต่ในสาระสำคัญความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด นั่นทวิชฌน์ บรมานันท์ (2552) กล่าวว่าโดยจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างเป็นทางการ ชัดเจนและก้าวหน้า ได้เริ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติบังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ โดยได้วางหลักการใหม่ที่สำคัญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เช่นกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งรัฐต้องพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกำหนดโครงสร้าง หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ หลักการเพื่อกำหนดรายได้ หลักการบริหารงานบุคคล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ในยุครัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เช่น การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น ให้มีกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ (โกวิท พวงงาม, 2559)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ,พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 จะเป็นหมวดหมู่ที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หลักการกระจายอำนาจก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการที่ควรจะเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุประการสำคัญคือ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมณฑล อำนาจสั่งการเป็นระบบจากบนลงล่าง โดยลักษณะเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถบริหารจัดการและจัดการบริการสาธารณะที่ตอบสนอง การแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งในหลักการต้องดำเนินการบนหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักการ จนทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคขัดขวางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งซ่อนอยู่อีกหลายประการที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการบริหารทางการคลังและการจัดสรรรายได้ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และการมีจิตสำนึกในการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนเนื้อร้ายที่นับวันจะรุกรานกัดกินหลักการกระจายอำนาจให้อ่อนกำลังลงทุกที (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2552)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ นานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน และมีมติการให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานมากกว่าการเมืองภาคชุมชนท้องถิ่น และมีมติการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นซึ่งถูกมองข้ามไป ได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เช่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าถึงข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ข้อมูลปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการมีระเบียบวินัย และกฎกติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เป็นต้น ขณะที่ในทางปฏิบัติและการดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจของประเทศไทย ก็ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ การกระจายอำนาจดังกล่าว จึงไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของประชาชน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2552)

นอกจากนี้ ยังมีแรงต้านทานจากภาคส่วนต่างๆ ที่ต่อต้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีปัญหาข้อถกเถียงกันทั้งในวงวิชาการในประเด็นความเป็นประชาธิปไตยของท้องถิ่นไทยไม่ก้าวหน้า ในขณะที่นักวิชาการบางกลุ่มมองว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองได้ ประกอบกับมีข้อเสนอ ข้อเรียกร้อง ของหลายฝ่าย ให้มีการปรับความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจรัฐใหม่ โดยการปรับลดบทบาทของรัฐบาลกลาง มีการจัดความสัมพันธ์เชิงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ให้สอดคล้องและสนองตอบความต้องการของประชาชน และรัฐบาลไม่ควรเหนี่ยวรั้งพลังกลไกภาคประชาชนและกลไกส่วนอื่นๆ ดังนั้นจึงได้เกิดข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศของฝ่ายต่างๆ และที่สำคัญได้แก่ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการ ได้เสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศ โดยยึดหลัก

พื้นฐาน 2 ประการ คือ 1) การกระจายอำนาจบริหารจัดการจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น และ 2) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าการกระจายอำนาจทางการปกครองนั้น ได้กระจายลงไปถึงประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ได้กระจุกตัวอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น และข้อเสนอที่โดดเด่นของคณะกรรมการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการให้ท้องถิ่นจัดการตนเอง ซึ่งมีสาระสำคัญใน 3 ประเด็น ได้แก่ ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน ข้อเสนอการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ และข้อเสนอการจัดโครงสร้างเชิงอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการ และเครือข่ายภาคประชาสังคมในหลายๆจังหวัด ซึ่งมีความพยายามเสนอรูปแบบการปกครองหรือกติกาที่เหมาะสม เพื่อพัฒนาไปสู่การปกครองตนเองในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (คณะกรรมการภาคประชาสังคม สภาพัฒนาการเมือง, 2555)

ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่พึงมีโดยทั่วไปของประชาชน รวมทั้งการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เนื่องจากประกาศของคณะรัฐประหารและกฎอัยการศึกได้สั่งการไม่ให้กลุ่มหรือขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆออกมาเคลื่อนไหว จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้การขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปหยุดชะงักไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง จะเห็นได้จากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 และ 86/2557 เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว โดยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารที่หมดวาระลงแล้ว ประกาศให้พ้นจากตำแหน่งและให้งดการเลือกตั้งทั่วไป แต่ในระยะต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่หมดวาระลงดังกล่าวให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่มาตรา 249-254 รวม 6 มาตรา ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ประกาศบังคับใช้เมื่อ วันที่ 6 เมษายน 2560 โดยสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญดังกล่าวในเรื่องของการกระจายอำนาจและทิศทางการปฏิรูปท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหลักการสำคัญ เช่น หลักความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับรองสิทธิของประชาชน เป็นต้น ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

โดยที่หลักการกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นสาระสำคัญประการแรก ทั้งนี้เพราะเป้าหมายหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการเมือง คือ การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจ และการเพิ่มอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ แก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง อันเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย และเป็นรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554)

สาเหตุที่การกระจายอำนาจเป็นสิ่งสำคัญกับประชาธิปไตยท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะว่ารากฐานของรัฐตามระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ประชาชน หรือที่กล่าวว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วไปไม่มีผู้ใดปฏิเสธหลักการนี้ จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดของการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงนับเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมืองการบริหารที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐที่มีระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบหลักในการปกครอง ย่อมต้องกระจายอำนาจหรือถ่ายโอนอำนาจ ที่มีอยู่ในส่วนกลางลงไปสู่ในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นให้มาก เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชน อีกทั้งเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐส่วนกลางในการให้บริการสาธารณะอีกด้วย (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554)

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) อยู่ที่เรื่อง "การปกครองตนเอง" ซึ่งเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการกำหนดชีวิตตนเองอย่างมากที่สุด ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐนั้นๆได้ให้ไว้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่สิ่งที่พึงระวังไว้เกี่ยวกับหลักการปกครองตนเอง ดังกล่าว ก็คือ การมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมิได้หมายความว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ จนกระทั่งสามารถกระทำการต่างๆได้ตามอำเภอใจ เพราะในความเป็นจริงแล้ว การกระทำของประชาชนต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความเป็นพลเมืองที่ดีของตนเองด้วย ดังเช่น การมีความกระตือรือร้นในการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ทั้งของตนเองและส่วนรวมในชุมชนท้องถิ่น หลักการสำคัญดังกล่าว ทำให้ประชาธิปไตยถูกมองว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในสมัยกรีกโบราณ ที่ในอดีตจะเกิดขึ้นได้ในเมืองที่มีขนาดเล็กๆและประชากรจำนวนน้อย ด้วยลักษณะทางกายภาพดังกล่าว ได้เอื้ออำนวยให้เกิดการตัดสินใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะของตนเอง โดยประชาชนได้โดยง่าย กล่าวคือ พลเมืองภายในนครรัฐของกรีกโบราณ สามารถใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ด้านการบริหาร และด้านตุลาการโดยวิธีจับฉลากเข้าไปทำหน้าที่ โดยไม่ต้องใช้การเลือกตั้ง



ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เฝ้าคนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในประชาธิปไตยสมัยนั้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550)

ภายใต้บริบททางกายภาพที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรัฐสมัยใหม่ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีอาณาเขตที่กว้างขวางและมีประชากรจำนวนมาก ยากที่จะบริหารจัดการให้เกิดประชาธิปไตยทางตรงในระดับชาติได้ ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีข้อดีที่สำคัญที่สุด อยู่ที่เรื่องของการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น มากกว่าจะเป็นเพียงแค่ผู้รับผลประโยชน์ ทางนโยบายสาธารณะ หรือผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้ปกครองได้ให้เอาไว้ ดังนั้น ด้วยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นดังกล่าว จึงสามารถกล่าวได้ว่า โดยหลักการแล้วประชาธิปไตยท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการ “เป็นของประชาชน “ และ “ ทำโดยประชาชน “ มากกว่าการเป็นประชาธิปไตย “ เพื่อประชาชน “ ซึ่งหลักสำคัญของประชาธิปไตยดังกล่าวของประชาธิปไตยท้องถิ่น จะช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยระดับชาติได้ ดังเช่น ปัญหาทรราชจากเสียงข้างมาก การที่มีรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ การเกิดความขัดแย้งระหว่างตัวแทนจากพรรคการเมืองต่างๆของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น (Frank Cunningham, 2002)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เริ่มจัดตั้งเทศบาล โดยมีการก่อตั้งขึ้นกว่า 100 แห่ง ภายในปีเดียว แต่การสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นยังไม่ได้มีลักษณะของการฝึกให้ประชาชนมีความรักต่อท้องถิ่นหรือมีความเป็นพลเมืองมากนัก เพราะคณะราษฎรให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยระดับชาติมากกว่า ดังนั้น หลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น เริ่มเป็นสิ่งที่ถูกละเลยและถูกลดความสำคัญลงไปมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะให้ความสำคัญกับการใช้ประชาธิปไตยผ่านตัวแทน เช่นเดียวกับประชาธิปไตยระดับชาติ โดยมีการเลือกผู้แทนสำหรับทำหน้าที่การบริหารและหน้าที่นิติบัญญัติในสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมีปัญหาไม่ต่างจากประชาธิปไตยระดับชาติด้วยข้อจำกัดของการเมืองเชิงสถาบัน ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้บทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในระดับท้องถิ่น กลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในท้องถิ่น ที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารปกครองท้องถิ่นโดยตรง (คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ, 2555)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) เห็นว่าหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ไม่ใช่สร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจสำคัญของการกระจายอำนาจคือการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก และต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงมากที่สุด ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำประโยชน์ให้กับส่วนรวมโดยตรงด้วยความเสียสละ มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมด้วยความกระตือรือร้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นองค์กรภาคสังคมด้วย กล่าวคือ องค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่นไม่ควรคิดว่าการบริหารจัดการพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ หรือจากกฎหมาย อื่นๆนั้นเป็นของตนแต่ผู้เดียว ควรให้เห็นว่าบ้านเมืองที่ติดนั้นต้องมีหลายภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นจากรัฐ หรือสังคมเข้ามาแบกรับภาระด้วย (เป็นพหุนิยมทางอำนาจ)

เนื่องจากการสำรวจของผู้ศึกษาพบว่า ยังมีบางพื้นที่ในระดับชุมชนท้องถิ่น ที่ประชาชนให้ความสำคัญและสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และคิดหาวิธีการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น ประชาชนที่จังหวัดอำนาจเจริญในบางเขตพื้นที่และจังหวัดกาฬสินธุ์บางเขตพื้นที่ประกอบกับการศึกษาในประเด็นเรื่องนโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น ยังมีการศึกษากันน้อยในแวดวงวิชาการของเมืองไทย เช่นงานวิจัยของชนิดา อาคมวัฒน์ (2541) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น งานวิจัยของ ศักดาพิณิจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน งานวิจัยของลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ (2549) ได้ศึกษาขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตย งานวิจัยของตระกูล มีชัย (2550) ได้ศึกษาการปกครองท้องถิ่น หมู่บ้าน และชุมชนกับการสร้างรากฐานประชาธิปไตย งานวิจัยของไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ (2551) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ (2557) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของประเทศไทยระยะ 15 ปี นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น งานวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกระจายอำนาจ การศึกษารูปแบบโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่ประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นยังไม่มีการศึกษาไว้โดยตรง จึงเป็นช่องว่างของงานวิจัยดังกล่าว ปัญหาคือนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทย มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และจะมีรูปแบบหรือแนวทางในการเสริมสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมเป็นอย่างไร ปัญหาเหล่านี้คือ ประเด็นหรือข้อสงสัยที่ผู้วิจัยใคร่ที่จะหาคำตอบจากการวิจัยนี้

## 1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

1.2.2 รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับท้องถิ่นควรเป็นแบบใด

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยว่าส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

1.3.2 เพื่อศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม

## 1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.4.1 ทำให้ทราบว่านโยบายด้านการกระจายอำนาจของรัฐไทยมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ผลการศึกษาในประเด็นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมืองและสถาบันพระปกเกล้า ในการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปพัฒนาเพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่เป็นจริง

1.4.2 ผลการศึกษาทำให้ได้แนวทางที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เหมาะสมกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ข้อค้นพบจากการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สถาบันการศึกษา และรวมถึงชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคม ที่สามารถนำข้อค้นพบที่ได้ไปใช้ประโยชน์ทั้งเป็นเกณฑ์ตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและใช้เป็นแนวทางหรือกลยุทธ์สำหรับการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น

1.4.3 ชุมชนและท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากผลการวิจัยนี้ เนื่องจากเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ และเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้บรรลุผลสำเร็จ

## 1.5 ขอบเขตการวิจัย

### 1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาพัฒนาการและนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ที่ส่งผลต่อประชาธิปไตยท้องถิ่น ตั้งแต่หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย พ.ศ.2475 – 2560 และศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับชุมชนท้องถิ่น

### 1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

กำหนดเลือกทำการศึกษาในองค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง อ.เมือง จ. อำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อ.ซ่งชัย จ.กาฬสินธุ์

1.5.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา กำหนดดำเนินการศึกษาระหว่างปี พ.ศ.2559 – 2562 (25 กันยายน 2562)

## 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

“การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” หมายถึง การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมให้เหมาะสม ในทิศทางที่มุ่งลดบทบาทภาครัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชน มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้นและแตกต่างกัน มีความขัดแย้งกัน ขณะที่รัฐเองมีขีดความสามารถจำกัด ในการตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่นที่แท้จริง

“ประชาธิปไตยท้องถิ่น” หมายถึง การให้อำนาจและความรับผิดชอบของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นอันประกอบด้วย กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ก็มีหน้าที่ในการเมืองภาคพลเมือง ด้วยการติดตามตรวจสอบการทำงานของตัวแทน โดยการเรียกร้อง กดดัน ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น ได้ตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ของกลุ่มประชาชนต่างๆ ได้ ขณะเดียวกันประชาชนยังต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการเข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายถึงบริเวณที่มีกลุ่มคนตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก อาจมีลักษณะเป็นหมู่บ้าน หรือตำบล ทั้งนี้คนในชุมชนมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีการร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่เพื่อความสงบสุขของชุมชนนั้น ซึ่งแต่ละชุมชนจะมีประวัติความเป็นมาที่แตกต่างกันออกไป มีสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลให้วิถีชีวิตของชุมชนมีความแตกต่างกันไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

ในการวิจัยเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวคิด ทฤษฎีดังนี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดประชาธิปไตย
4. แนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่น
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ

จุดเริ่มต้นของแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ในทัศนะของ Shabbir Cheema and ennis Rondinelli (2007) เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการมาโดยตลอดในช่วงครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งวิวัฒนาการตลอดระยะเวลาดังกล่าว ได้ส่งผลให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ กลายเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลาย มีความหมายที่แตกต่างกัน รวมถึงรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา โดย Cheema และ Rondinelli ได้แบ่งวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ช่วงเวลาใหญ่ๆ คือ

ในช่วงแรก ได้แก่ วิวัฒนาการในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษ 1980 ซึ่งแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจะมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ ที่ราชการส่วนกลางจะพิจารณาเพื่อแบ่งหรือมอบอำนาจบางส่วน ให้แก่ตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารราชการ และการให้บริการประชาชนมีความรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น โดยกรอบความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในช่วงนี้ อาจจะยังมีได้เน้นไปที่การถ่ายโอนอำนาจ ให้แก่ตัวแทนประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งมากนัก

ในช่วงที่สอง ได้แก่ วิวัฒนาการในช่วงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา จนถึงช่วงกลางทศวรรษ 1990 โดยแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในยุคนี้ จะเริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านการเมือง การพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) และระบบตลาดเสรี (Market liberalization) มากยิ่งขึ้น ซึ่งอิทธิพลของแนวคิดเหล่านั้น ได้ส่งผลให้บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีภารกิจที่กว้างขวางมากขึ้นกว่าในอดีต รวมถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ อาจเน้นไปที่การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ในการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้ทรัพยากร ให้แก่ ตัวแทนของท้องถิ่น มากยิ่งขึ้น ในขณะที่อีกหลายประเทศ บทบาทของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยอาจมีบทบาทลดลง แล้วเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน (Private Sector) และภาคประชาสังคม (Civil Society Sector) ได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น

ในช่วงปัจจุบัน ซึ่งนับเนื่องตั้งแต่ช่วงกลางของทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เป็นช่วงระยะเวลาที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ได้มุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านทางองค์กรภาคประชาสังคมในกระบวนการบริหาร และการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีเป้าหมายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี และยึดหลักการกระจายอำนาจนั้น มิได้หมายความว่าเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจอย่างกว้างขวางเท่านั้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น จะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความรับผิดชอบ และสามารถให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินการภารกิจต่างๆ ได้ การที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ มีพลวัตอย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวมา จึงมีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่มีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกัน เช่น

ในรายงานของธนาคารโลก ชื่อ Decentralization in Client Countries : An Evaluation of World Support, 1990-2007 (World Bank Independent Evaluation Group, 2008) ได้นิยามการกระจายอำนาจว่า “เป็นกระบวนการถ่ายโอนความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดการเป็นการเฉพาะหรือทั่วไป ลงไปสู่ระดับล่างภายในองค์กร ระบบ หรือแผนงาน”

ในอีกความหมายที่น่าสนใจของนักวิชาการอื่นๆคือ คำจำกัดความที่ Derick W. Brinkerhoff and Omar Azfar (2006) กล่าวว่า “ การกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรอำนาจ อำนาจหน้าที่ และภาระรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและปริมณฑล ” (หมายเหตุ: ใช้คำว่า “ภาระรับผิดชอบ” หรือ Accountability ตามศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน)



Robertson Work (2002) มีความเห็นว่า “การกระจายอำนาจเป็นการเคลื่อนย้ายความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ การจัดเก็บและการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐไปสู่ระดับล่างของรัฐ

ในขณะที่ Alex Brilantes (2004) พบว่า จากการศึกษาการกระจายอำนาจในหลายๆ ประเทศ ได้ข้อสรุปประการหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า

“การกระจายอำนาจเป็นการมีส่วนร่วมในอำนาจ (Share of Power) ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนั่นเอง ”

Elizabeth Linda Yuliani, (2004) ได้รวบรวมความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ “การกระจายอำนาจมักหมายถึง การโอนย้ายอำนาจจากรัฐบาลกลางลงไปสู่ระดับล่างในแง่ของการเมือง การบริหาร และพื้นที่”

โซเชิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และคณะ (2534) ให้ความเห็นเรื่องการกระจายอำนาจปกครองว่า หมายถึง การกระจายการตัดสินใจทั้งทางด้านการบริหารและการเงิน จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และหมายความรวมถึงการมอบอำนาจ ได้แก่ การที่ผู้มอบอำนาจยังทรงไว้ซึ่งการรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือการดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจและมีขอบเขตจำกัด คือ เป็นความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือการดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจ โดยตรงระดับเดียวเท่านั้น ไม่สามารถให้ระดับรองลงไปได้ เป็นที่สังเกตว่า การให้ความหมายในลักษณะนี้ เป็นการมองเรื่อง การกระจายอำนาจในมุมมองที่แคบ และยังคงติดอยู่กับกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารงานในรับราชการมากเกินไป ขณะที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในยุคหลังมีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก กล่าวคือการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นและ ภาคประชาสังคมได้ให้มามีส่วนในการแบ่งปันอำนาจ เพื่อการปกครองตนเอง ไม่ใช่อำนาจสั่งการและกำหนดความเป็นไปของประเทศอยู่ที่รัฐบาลกลางแต่เพียงอย่างเดียว

ประยูร กาญจนดุล (2538) ได้ให้นิยามของคำว่า การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง วิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรอื่น ซึ่งเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมดูแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะที่อยู่ในท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และการบริหารของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นๆ เอง

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นให้เหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของสังคมในขณะนั้น โดยบางครั้งก็อาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้นจะมีการโอนย้ายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่นและประชาสังคม

อื่น ๆ หรืออาจมีการรวมอำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้หากสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงไป ในทิศทางที่ผู้มีอำนาจรัฐเห็นว่าการความเป็นเอกภาพสูง การรวมและการกระจายอำนาจจึงเป็นสภาวะที่มีความเป็นพลวัตมาก ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมในขณะนั้น

การกระจายอำนาจยังถูก นำไปโยงกับจำนวนประชากร พื้นที่ และรายได้ประชากร คำถามคือ ปัจจัยดังกล่าวนี้มีความความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจหรือไม่ คำตอบคือ ยังไม่อาจหาข้อมูลสนับสนุนได้ชัดเจนว่า ประเทศที่มีจำนวนประชากรมาก มีพื้นที่มาก และมีรายได้ประชากรสูง จะมีการกระจายอำนาจมากกว่าประเทศที่มีประชากร พื้นที่ และรายได้ประชากรน้อย เช่น กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา กับประเทศสวีเดน เดนมาร์ก สวิตเซอร์แลนด์ ที่มีจำนวนประชากรและพื้นที่น้อยกว่าแต่มีรายได้ประชากรที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และประเทศเหล่านี้ต่างก็มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่แตกต่างกันนัก เป็นต้น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554)

อย่างไรก็ดี อย่างไรก็ตามจากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นปัจจัยสำคัญลำดับต้นๆของการกระจายอำนาจ เพราะหากว่าประเทศใดมีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น แม้จะมีระดับที่มากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศก็ตาม เพราะถือว่าการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการหรือสังคมนิยม การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้น้อยมากหรือไม่มีเลย

ทั้งนี้การกระจายอำนาจ ยังเป็นเครื่องมือทางการเมืองการปกครองที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐ ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของประเทศอีกด้วย โดยการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองในระดับที่เหมาะสม กับบริบทของสังคมภายใต้หลักการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐนั้น เท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิการปกครองตนเองของประชาชน และให้ความสำคัญกับความหลากหลายของท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมใช้อำนาจรัฐด้วยตนเอง เช่น กรณีจังหวัดอาแจห์ ของประเทศอินโดนีเซีย กับกลุ่มกบฏอาแจห์ที่ต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสระมายาวนานกว่าสามสิบปี และในที่สุดเมื่อ พ.ศ. 2548 ได้มีการจัดทำข้อตกลงสันติภาพ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียยินยอมให้ประชาชนในจังหวัดอาแจห์ มีการปกครองตนเองได้ โดยยังเป็นส่วนหนึ่งของประเทศอินโดนีเซีย (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554)

กล่าวโดยสรุป จากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า จากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การกระจายอำนาจ คือ “การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมให้เหมาะสม ในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ และมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร ”

### 2.1.1 พหุมิติของการกระจายอำนาจ

จากความหมายของการกระจายอำนาจที่ได้บทพบเห็นนี้ จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ส่งผลต่อการให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นคำที่มีหลากหลายมิติที่ควรทำความเข้าใจกันให้ถ่องแท้ดังที่ ปธาน สุวรรณมงคล (2554) มองว่ามิติของการกระจายอำนาจอย่างน้อยมี 5 ประการดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการที่รัฐในส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (Devolution of Authorities) มาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการ “ปกครองตนเอง” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจภายในกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐส่วนกลางกระจายไปให้ โดยให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารงาน และเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนและประชาชนได้มีบทบาทร่วมกับตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปบริหารท้องถิ่นด้วย การกระจายอำนาจทางการเมือง จึงถูกมองว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่ยึดถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ในความหมายนี้ การกระจายอำนาจทางการเมือง จึงเป็นการกระจายอำนาจมาให้กับทั้งการเมืองภาคตัวแทน (นักการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และการเมืองภาคพลเมือง (ประชาสังคมและชุมชน) ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจในมิตินี้ จึงเป็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย และเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองในระบอบดังกล่าวนี้ ซึ่งในงานวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็นการที่รัฐในส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ได้มอบหมายอำนาจที่มีอยู่มาให้หน่วยงานของตนเองที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่หรือภูมิภาค หน่วยงานนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานส่วนหน้า ของหน่วยงานในส่วนกลาง (กระทรวง กรม) และถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ในการนำนโยบายรัฐบาล แผนงาน โครงการ ของหน่วยงานรัฐมาปฏิบัติในระดับพื้นที่ การกระจายอำนาจการบริหารมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารเพิ่มมากขึ้น บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จะสังกัดหน่วยงานในส่วนกลาง และได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจในส่วนกลาง อำนาจการบริหารที่กระจายมาเป็นการกระจายอยู่ภายในกรอบอำนาจของหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญ เช่น จากอธิบดีไปสู่เจ้าหน้าที่ในสังกัดที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เช่น จังหวัด อำเภอ หรือจากอธิบดีไปสู่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจทางการเงิน (Financial Decentralization) การกระจายอำนาจทางการเงินเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองตนเองของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถกล่าวได้ว่า หากปราศจากซึ่งการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลกลาง

แล้ว การปกครองตนเองของท้องถิ่นยังไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ดังนั้น ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายที่มีการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นก็จะมีการกระจายอำนาจทางการเงินไปให้ท้องถิ่น โดยรัฐจัดสรรรายได้ และภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

4. การกระจายอำนาจทางสังคม (Social Decentralization) เป็นการที่รัฐบาลกลางได้เพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนได้ดูแลชุมชนของตนเอง เช่น การให้ชุมชนมีบทบาทหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือการกำหนดให้โครงการใหญ่ๆของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชุมชนต้องรับฟังความคิดเห็นของชุมชนก่อน เป็นต้น การกระจายอำนาจทางสังคมจึงมีนัยสำคัญทางการเมือง ในการให้ชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ซึ่งตามมิตินี้ก็อยู่ในขอบข่ายความสนใจของงานวิจัยนี้ด้วย เพราะการกระจายอำนาจทางสังคมมีความเกี่ยวเนื่องกระจายอำนาจทางการเมือง และนับเป็นพื้นฐานของการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

5. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการตลาด (Economic or Market Decentralization) เป็นการที่รัฐได้กระจายภารกิจด้านเศรษฐกิจที่รัฐเคยดำเนินการอยู่ไปให้ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการแทน โดยเฉพาะทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ขนส่งมวลชน เป็นต้น ซึ่งบางครั้งเราเรียกว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนมักจะมีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการเชิงธุรกิจมากกว่าภาครัฐ และยังเป็นการปรับบทบาทของรัฐให้กระทำเฉพาะภารกิจสำคัญๆ ที่จำเป็นต้องทำเท่านั้น

จากการกระจายอำนาจทั้งห้าประการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมิติทั้งการเมือง การบริหาร การเงิน สังคมและเศรษฐกิจ แต่ก็มีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือ ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติโดยรวม นอกจากนี้มิติการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นแล้ว การกระจายอำนาจยังพิจารณาในเชิงของรูปแบบการกระจายอำนาจ ซึ่ง Rhodes (2003) ได้พิจารณาว่าการกระจายอำนาจสามารถแยกออกได้เป็น 3 รูปแบบอันได้แก่ การมอบอำนาจ (Delegation) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) โดยได้ให้คำอธิบายไว้ดังนี้

การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการบริหารภายในโครงสร้างของส่วนราชการด้วยตนเอง โดยการดำเนินการดังกล่าวอาจดำเนินการได้ใน 2 รูปแบบย่อย กล่าวคือ รูปแบบแรก อาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ (Prefertoral System) ซึ่งหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐนั้น จะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบและนโยบายของราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ตัวแทนดังกล่าวจะเป็นผู้ควบคุม และกำกับดูแลหน่วยงานทั้งปวงของราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ใน

พื้นที่นั้นๆ กับรูปแบบที่สอง เป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการแยกตามภารกิจ (Functional System) โดยการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ หมายถึง การที่แต่ละส่วนราชการต่าง แบ่งอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการนั้นๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ ให้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบหรือนโยบายของราชการส่วนกลาง โดยไม่ผ่านตัวแทนของรัฐที่ดูแลภาพรวมของพื้นที่

การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารกิจการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน โดยมีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีได้เป็นส่วนราชการ อันได้แก่ องค์กรกรมทหาชน หรือองค์กรอิสระต่างๆ รวมไปถึงการจัดตั้งบริษัทของรัฐหรือท้องถิ่น การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน การจ้างเหมาบริการ และการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรอาสาสมัคร เป็นต้น

การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ราชการส่วนกลางไม่สามารถเข้ามาควบคุมหรือครอบงำได้โดยตรง ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเช่นนี้ ย่อมทำให้ตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถคิดและตัดสินใจดำเนินการใดๆ ได้โดยอิสระตามสมควร

### 2.1.2 สาเหตุที่ต้องมีการกระจายอำนาจ

เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในสังคมของประเทศกำลังพัฒนาทางการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่นประเทศไทย เป็นต้น มีคำถามเสมอว่า สาเหตุที่ต้องมีการกระจายอำนาจเพราะเหตุใด

การตอบคำถามนี้ ต้องเริ่มจากปรัชญาของความเป็นมนุษย์กล่าวคือ มนุษย์ในฐานะที่เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึง การที่มนุษย์มักจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เป็นชุมชน มีปฏิสัมพันธ์กันทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมระดับชุมชนเล็กๆ ก่อนที่จะรวมกันใหญ่ขึ้นจนกลายเป็นรัฐ - ชาติ มนุษย์ที่มารวมตัวกันเป็นชุมชนเล็กๆ ต่างก็มีการปกครองตนเองภายในชุมชน มีวิธีการปกครองที่อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชนหรือมีความคล้ายคลึงกัน แต่สาระสำคัญก็คือมีผู้ปกครองที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชน และให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนที่อยู่ในชุมชนในฐานะผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้น เมื่อมีการรวมชุมชนต่างๆ ขึ้นเป็นรัฐ-ชาติ โดยที่ชุมชนเล็กๆ ต่างมอบสิทธิในการปกครองแก่ ผู้ปกครองหรือคณะปกครองสูงสุด เพื่อให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่คนในสังคม ซึ่งผู้ปกครองมักต้องมีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางเพื่อความเป็นเอกภาพในการปกครอง ในขณะที่เดียวกันบางรัฐชาติแม้จะมีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางก็ตาม แต่สำหรับในระดับชุมชน ท้องถิ่นแล้วก็ยังให้อิสระในการปกครองดูแล



ตนเองอยู่ก่อนแล้ว ทำให้มีการยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง อยู่ภายใต้ รัฐ - ชาติ ในส่วนรวม (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554)

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองตนเองในประเทศต่างๆ เช่น ฝรั่งเศส และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งมีอยู่จำนวนมากและมีขนาดเล็ก เช่น ประเทศฝรั่งเศสมีเทศบาลอยู่ประมาณ 35,000 เทศบาล และมีเทศบาลจำนวนมากที่มีประชากรอยู่ระหว่าง 200 - 1,000 คน เป็นต้น ชุมชน ท้องถิ่นเหล่านี้มีอิสระในการปกครองตนเองโดยมี “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นองค์กรตัวแทนประชาชนทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ยังได้มีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยอันเป็นสาเหตุให้ประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจ โดย Brinkerhoff and Omar Azfar (2006) พบว่า

ประการแรก ประเทศที่มีประชากรและพื้นที่จำนวนมากมีแนวโน้มกระจายอำนาจมาก ดังกล่าวมาแล้วว่า ประเทศที่มีประชากรจำนวนมากและพื้นที่กว้างใหญ่ เนื่องจากมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของภูมิศาสตร์ สภาพพื้นที่ และสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ทำให้การปกครองในรูปแบบเดียวเหมือนกันทั่วไปหมด และให้เกิดประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากและไม่คุ้มค่า เมื่อพิจารณาถึงระบบราชการที่ล่าช้ากำลังคนที่จะต้องใช้เวลาในการให้ความเห็นชอบการตัดสินใจของท้องถิ่น และปัญหาในการติดต่อสื่อสาร เช่น สหภาพโซเวียตในสมัยก่อนมีเขตเวลาแตกต่างกันถึง 11 เขต เป็นต้น ดังนั้นประเทศที่มีประชากรและพื้นที่กว้างขวาง เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อินเดีย บราซิล เป็นต้น จึงมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจ เพื่อลดปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

ประการที่สอง ประเทศที่มีความหลากหลายแตกต่างกันมากทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความเชื่อทางศาสนา หรือสภาพทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจ ทั้งนี้ประเทศที่มีความหลากหลายแตกต่างกันมากดังกล่าว ก็มักจะมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นเพื่อให้สามารถรองรับความแตกต่างหลากหลายที่เป็นอยู่ได้ เช่น กรณีจังหวัดอาแจห์ ของประเทศอินโดนีเซียที่รัฐบาลได้ยอมกระจายอำนาจให้มีฐานะเป็นเขตปกครองพิเศษ หรือสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ให้มณฑลที่มีประชากรเป็นชนกลุ่มน้อยได้ปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ภายใต้การควบคุมกำกับของตัวแทนพรรคคอมมิวนิสต์ประจำมณฑล เป็นต้น

ประการที่สาม ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มกระจายอำนาจมาก จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า ประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจมาก เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ คือ

1. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเลือกตั้งทั่วไปมักเป็นสิ่งที่คู่กัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ยิ่งประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากเท่าใด ความจำเป็นในการเลือกตั้งก็มีเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของประเทศต่างๆ เพิ่มมากขึ้น และการเรียกร้องการปกครองตนเองจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ปฏิเสธได้ยาก



2. ประเทศที่พัฒนาแล้ว มักจะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสามารถรองรับความผันผวนทางราคาสินค้า การจ้างงาน และผลกระทบจากภายนอกได้มาก ทำให้ความจำเป็นในการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจและการเงินไว้ที่ส่วนกลาง มีน้อยกว่าประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยกว่า

3. ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม มีแนวโน้มที่จะมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี และมีความยืดหยุ่นในการมอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการสามารถผ่อนคลายมาตรการบางประการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเองได้

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการทางการเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคง เราจะเห็นได้ว่า ประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย มักจะต้องมีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ประการที่ห้า การกระจายอำนาจเป็นมาตรการการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีที่สุด การที่ให้มีองค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่นรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ย่อมจะดีกว่าหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางไปดำเนินการให้ เพราะสามารถดำเนินการได้ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และเป็นไปอย่างรวดเร็ว

ไตรลักษณ์ของการกระจายอำนาจ อันได้แก่ ความเป็นประชาธิปไตย ความมั่นคง และการพัฒนา หากพิจารณาถึงประเทศกำลังพัฒนา เช่นประเทศในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา จะพบว่าการกระจายอำนาจเป็นผลมาจากแรงกดดันทางการเมืองให้ต้องมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ในขณะที่ประเทศในแอฟริกาซึ่งมีกลุ่มชนหลากหลายเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์อาศัยอยู่รวมกัน ต่างเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นหนทางไปสู่ความเป็นเอกภาพของชาติ เป็นการยอมรับความหลากหลายบนความเป็นหนึ่งเดียวกันของประเทศ ส่วนบางประเทศในเอเชีย เช่น ประเทศอินโดนีเซีย มองว่าการกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อให้เกิดการบริหารที่มีความรับผิดชอบมากขึ้น ประเทศเวียดนามมองว่า การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมและทำให้เกิดความชอบธรรมในการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจระดับท้องถิ่น ( Alex Brillantes ,2004) จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศต่างก็มีเหตุผลของตนเองในการดำเนินการกระจายอำนาจโดยมีมิติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นประชาธิปไตย ความมั่นคง และการพัฒนาซึ่ง “ไตรลักษณ์” เช่นนี้มีอยู่ในทุกประเทศมากน้อยแตกต่างกันไปตามบริบทของสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2552) ได้กล่าวถึง เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจว่า “การกระจายอำนาจไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษในแวดวงนักวิชาการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆในระดับท้องถิ่น ดังนั้น

ในสังคมไทยภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทำให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ค่อนข้างชัดเจน จึงนับได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจ และการปฏิรูประบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ และเป็นผลสืบเนื่องต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น ดังในหมวด 14 มาตรา 74-81 ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นในระยะต่อมา และจากความเป็นที่ ต้องมีการกระจายอำนาจ เนื่องจากปัจจุบันประเทศต่างๆ ต้องประสบกับปัญหาการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน อันถือได้ว่าเป็นภารกิจสำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับท้องถิ่น อาทิ การจัดการบริการสาธารณะ และการจัดเก็บรายได้ให้กับท้องถิ่น ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งไม่ว่ารัฐสมัยใหม่จะมีพื้นฐานทางอุดมการณ์ หรืออาจเข้าไปแทรกแซงสังคมทางการเมืองอย่างไร แต่ก็ยังคงต้องอาศัยเครื่องมือหรือกลไกของรัฐลงไปสู่ท้องถิ่น”

สำหรับเป้าหมายการกระจายอำนาจ ปธาน สุวรรณมงคล (2554) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีเป้าหมายสำคัญหลายประการ คือ

ประการแรก การกระจายอำนาจมุ่งสร้าง ความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นไปตามหลักการที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

ประการที่สอง การกระจายอำนาจมุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อย่างอิสระ โดยสามารถกำหนดเป้าหมายวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองตนเองจึงนับเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจทีเดียว

ประการที่สาม การกระจายอำนาจช่วยให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจตกไปอยู่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ในการตัดสินใจว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร และใครควรได้รับประโยชน์

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจมุ่งลดภาระของรัฐในส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคมโดยทั่วถึง การกระจายอำนาจทำให้รัฐสามารถทำเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องทำ เช่น การรักษาความมั่นคง การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น ส่วนภารกิจอื่นก็ให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมโดยเฉพาะท้องถิ่น สามารถช่วยดำเนินการในภารกิจที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นๆ

ประการที่ห้า การกระจายอำนาจมุ่งลดความเป็นราชการลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการลดอำนาจของข้าราชการ และไปเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนและชุมชนแทน เพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเองหรือกำหนดวิถีชีวิตของตน ดังที่ วิทยากร เชียงกุล (2540) ให้ความเห็นว่า “การกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น จุดสำคัญอยู่ที่การลดอำนาจส่วนกลาง ให้คนในท้องถิ่นปกครองและบริหารด้วยตนเอง”

ประการที่หก การกระจายอำนาจมุ่งทำให้ “ชุมชนมีความเข้มแข็ง” โดยการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจและการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน วัฒนธรรม ประเพณีชุมชนของตนเอง การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนนับเป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ของการกระจายอำนาจเพื่อให้ชุมชนสามารถตัดสินใจดำเนินการและตอบสนองความต้องการของชุมชนเอง

### 2.1.2 การวัดการกระจายอำนาจ

จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจทั้ง 6 ประการ ในเรื่องการมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง การช่วยให้บริการสาธารณะได้กระจายไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว การมุ่งลดความเป็นราชการลง และการทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ทั้งหมดนี้ล้วนมีส่วนช่วยทำให้ประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการเมืองหรือกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นแล้ว สิ่งหนึ่งที่จะต้องเตรียมการไว้คือ การวัดว่าการกระจายอำนาจไปนั้น ได้ผลประการใด บรรลุเป้าหมายหรือไม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการวัดการกระจายอำนาจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีความพยายามในการวัดการกระจายอำนาจในหลายประเทศแต่ก็ไม่มีสูตรสำเร็จ เพราะมีการนิยามการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันไป แต่อย่างน้อยที่สุด หากจะวัดการกระจายอำนาจจะพิจารณาได้จากประเด็นสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ได้แก่ (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2557)

ประการแรก การถ่ายโอนอำนาจทางด้านภาษี เป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญเนื่องจากการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองได้ จำเป็นต้องให้ท้องถิ่นมีความสามารถทางด้านคลังจากภาษีที่จัดเก็บโดยท้องถิ่นเอง มิใช่จาก “เงินอุดหนุน” จากรัฐบาล เพราะเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจะมีเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ดังนั้น หากท้องถิ่นมีประเภทภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่จะใช้ในการบริหารและการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่จะใช้ในการบริหาร และการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งแสดงว่ามีการกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนอำนาจทางด้านภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น

ประการที่สอง การมีสัดส่วนรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรรายได้ของรัฐในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นนับเป็นตัวชี้วัดที่ดีเพราะแสดงให้เห็นว่า มีการกระจายอำนาจทางการเงินจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นมากขึ้น (Sharma, Chanchai Kumar, 2007) เช่น

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติให้รัฐจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายใน พ.ศ. 2549 เป็นต้น ส่วนทางปฏิบัติจะเป็นจริงได้มากน้อยแค่ไหนเป็นเรื่องที่ต้องทำการศึกษาจากข้อเท็จจริงต่อไป

ประการที่สาม การมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เป็นการทำให้มีกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจส่วนกลางสู่ท้องถิ่น และเอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เช่น กฎหมายการปกครองตนเองกรณีประเทศญี่ปุ่น หรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีประเทศไทย เป็นต้น

ประการที่สี่ การมีอิสระในการบริหารงานในที่นี้ หมายถึง อิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงาน บริหารเงิน บริหารบุคลากร ที่ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่ห้า มีการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร จากหน่วยงานรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประจำสังคม ดังนั้น หากมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็สามารถพิจารณาได้จากภารกิจที่มีการถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และควรเป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น โครงสร้างพื้นฐาน (ถนน สะพาน) การศึกษา สาธารณสุข การพัฒนากลุ่มอาชีพและการสร้างรายได้ การปลูกฝังความรักในชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงการถ่ายโอนบุคลากรที่เคยปฏิบัติภารกิจดังกล่าวนี้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในกรณีนี้ยังหมายถึง ภารกิจหรืองานทางด้านสังคมต่างๆ ต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสังคมได้เข้ามาจัดการดูแลได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ในทิศทางที่ส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นๆ มีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมกับบริบทของสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัต ไม่หยุดนิ่ง มีการผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของโลกและบ้านเมืองในขณะนั้น ทั้งนี้การกระจายอำนาจยังแยกออกได้หลายมิติ แต่ที่สำคัญคือ การกระจายอำนาจทางการเมืองหรือการถ่ายโอนอำนาจอันเป็นการกระทำที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดการกระจายอำนาจหลายประการเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองได้ เช่น การถ่ายโอนอำนาจทางด้านภาษีการมีสัดส่วนรายได้ที่รัฐจัดสรร ให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การมีอิสระ ในการบริหารงาน มีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประจำสังคม เพื่อให้รู้ว่า มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดด้วย

อำนาจที่รัฐกระจายหรือสิ่งที่รัฐกระจายลงสู่ท้องถิ่น ปธาน สุวรรณมงคล (2554) กล่าวว่า ได้แก่ สิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิในการปกครองตนเอง นับเป็นสาระสำคัญประการแรกของการกระจายอำนาจ เพราะเป็นเป้าประสงค์หลักลำดับแรกๆ ของการกระจายอำนาจคือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การปกครองตนเอง จึงหมายถึง การที่ประชาชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามความต้องการของประชาชนและสภาพปัญหาของท้องถิ่นอย่างอิสระ แต่ความเป็นอิสระในที่นี้ต้องเข้าใจด้วยว่า เป็นความเป็นอิสระที่อยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายของสังคมประเทศนั้นๆ มิใช่ความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ แต่ประการใด ซึ่งความมากน้อยของการปกครองตนเองก็จะแตกต่างกันไป ตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองเศรษฐกิจสังคมในแต่ละประเทศ

2. ภารกิจหน้าที่ ในที่นี้หมายถึง ภารกิจหน้าที่ของรัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข โครงสร้าง พื้นฐาน การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น ภารกิจหน้าที่เหล่านี้ ในอดีต เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐ/หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจ รัฐก็ต้องกระจายหรือถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวลงไปให้แก่ท้องถิ่นได้ดำเนินการตามขีดความสามารถของท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่นี้มีใช้หมายความว่า เป็นภารกิจที่รัฐไม่ต้องทำอีกต่อไปเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นภารกิจที่มีความใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการแบ่งระดับของภารกิจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ต้องให้สอดคล้องกับขีดความสามารถของท้องถิ่นด้วย ตัวอย่าง เช่น ภารกิจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษา รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในเชิงนโยบายการศึกษา การกำหนด หลักสูตร กลาง การกำหนดมาตรฐานการศึกษา และการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและการศึกษาในกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษ ส่วนท้องถิ่นก็สามารถจัดการศึกษาในระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา รวมถึงอุดมศึกษาได้ด้วยหากมีความพร้อม หรือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบศูนย์เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือรับผิดชอบสถานีอนามัย เป็นต้น หรือ การให้ชุมชนรับผิดชอบดูแลทรัพยากรธรรมชาติและป่าชุมชน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้มีความชัดเจน โดยยึดประโยชน์ของประเทศชาติและประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นตัวแบ่ง

3. อำนาจตัดสินใจ เมื่อรัฐถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นแล้ว รัฐต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจในภารกิจเหล่านี้ให้กับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณสุขที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น และมอบให้ชุมชนมีบทบาทในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน เป็นต้น อำนาจการตัดสินใจที่รัฐมอบให้แก่ท้องถิ่นนั้น แม้จะมีใช่เป็น



การมอบอย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ก็ตาม แต่ก็เป็นการมอบอำนาจในระดับที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจได้ด้วยตนเองในภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

4. ทรัพยากรการบริหาร ในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจที่รัฐถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่น รัฐยังต้องแบ่งทรัพยากรการบริหารมาให้อีกด้วย เช่น ภาษีอากรในท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุน บุคลากร เป็นต้น ทั้งนี้อำนาจทางการคลังท้องถิ่น เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศทั้งหลาย ส่วนมากก็ยังต้องพึ่งรัฐบาลกลางในด้านเงินอุดหนุนอยู่ และรัฐต้องกระจายทรัพยากรให้ชุมชนนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการชุมชนพอเพียง ในกรณีของประเทศไทย เป็นต้น หรือเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถพัฒนาและหารายได้ของชุมชนซึ่งนับเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน ส่งเสริมเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้

5. การมีส่วนร่วม เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง เช่น ร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ของท้องถิ่น ร่วมในการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำกับตรวจสอบการทำงานของประชาชนหรือองค์กรภาคตัวแทนในท้องถิ่น หรือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ถือเป็น การมีส่วนร่วมที่มีนัยสำคัญมาก ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนา/แก้ไขปัญหาท้องถิ่น โดยการให้มีการทำเวทีประชาคมเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อน และการให้ประชาชนมีสิทธิในการถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงนับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ และจำเป็นสำหรับการกระจายอำนาจที่ดีเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

6. ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ ทั้งนี้เมื่อรัฐกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรมาให้แล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะและประชาชน ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานการบริการที่รัฐกำหนด ในขณะที่เดียวกันประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็ ต้องมีภาระรับผิดชอบร่วมกัน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจและทรัพยากรบริหารที่รัฐมอบให้ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง ดังนั้นภาระรับผิดชอบดังกล่าวมานี้จึงเป็นสิ่งที่ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบ

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องเป็นการกระจายอำนาจที่ดี ซึ่งเมื่อกระจายอำนาจไปแล้วก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงใน การกระจายอำนาจที่ดี ปธาน สุวรรณมงคล (2552) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจที่ดี หมายถึง “การกระจายอำนาจที่มี



เป้าประสงค์ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นควบคู่กันไป” โดยมีหลักสำคัญดังนี้

ประการแรก การกระจายอำนาจที่ดีต้องส่งเสริมหลักการปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ต้องส่งเสริมหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองด้วย

ประการที่สอง การกระจายอำนาจที่ดีต้องเพิ่มอำนาจ ให้แก่ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไป โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนในชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันบริหารท้องถิ่นอย่างเป็นหุ้นส่วน โดยยึดประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นสำคัญ

ประการที่สาม การกระจายอำนาจที่ดีต้องไม่กระทบต่อการกำกับดูแลของรัฐต่อท้องถิ่น ในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนด แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นก็ต้องไม่กระทบต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเช่นกัน

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจที่ดีต้องส่งเสริมให้เกิดการตื่นตัวในภาคพลเมือง หรือภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยมีการเปิดช่องทางการเมืองภาคพลเมือง ให้สามารถเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ตัดสินใจ และกำกับตรวจสอบการเมืองภาคตัวแทนในท้องถิ่นได้ ซึ่งในประเด็นนี้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้เกิดประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และในประเด็นนี้ก็อยู่ในขอบข่ายความสนใจของงานวิจัยนี้ด้วย

ประการที่ห้า การกระจายอำนาจที่ดี ต้องก่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างการเมืองภาคตัวแทน (นักการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น) และการเมืองภาคพลเมืองในระดับท้องถิ่น ที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นจริง

ประการที่หก การกระจายอำนาจที่ดีต้องเป็นการที่มีทั้งภาคพลเมือง และภาคตัวแทน ได้ร่วมกับรัฐในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับท้องถิ่น

ประการที่เจ็ด การกระจายอำนาจที่ดีต้องก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหารท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้การกำกับดูแลของการเมืองภาคพลเมืองหรือภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง

ประการที่แปด การกระจายอำนาจที่ดีต้องก่อให้เกิดความร่วมมือกัน ระหว่างการเมืองภาคตัวแทน และการเมืองภาคพลเมืองในการแก้ไขปัญหาความยากจน และปัญหาทางสังคมของท้องถิ่นโดยการเมืองทั้งสองภาคนี้ ล้วนมีความสำคัญต่อการเมืองการบริหารท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งหมด สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างรัฐส่วนกลาง กับ ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ในทิศทางที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม หรือภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามามีบทบาทดำเนินกิจการสาธารณะแทนเพิ่มมากขึ้นอย่างเหมาะสม กับ บริบทของสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เป็นอยู่นั้น และยังหมายถึงการมุ่งลดบทบาทภาครัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งหมดนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และจากการให้นิยามความหมายเช่นนี้ ผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการตีความเพื่อการศึกษา เรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” ต่อไป

### 2.1.3 การกระจายอำนาจกับสิทธิชุมชน

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาควบคู่กันไป กับการกระจายอำนาจ คือ “สิทธิชุมชน” (Community Right) อันเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจมาช้านาน กล่าวคือ ชุมชนซึ่งประกอบด้วยประชาชนที่อาจมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือหลากหลายในเชิงชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา แต่ก็อยู่รวมกันเป็นชุมชนโดยมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และสิ่งที่ซ่อนอยู่ภายในชุมชน ก็คือ การที่ชุมชนมีวิถีชีวิตของตนเองที่พัฒนาการขึ้นมาตามสภาพแวดล้อมของแต่ละชุมชน โดยคนในชุมชนนั่นเอง และมีการทำนุบำรุงรักษาและจัดการสิ่งที่มีคุณค่าในชุมชน เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ทรัพยากรธรรมชาติของตนเอง ด้วยตนเอง (ยศ สันตสมบัติ, 2546)

สิทธิของคนในชุมชน ในการจัดการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าภายในชุมชนด้วยตนเอง ได้แก่ การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำด้วยวิธีการที่ประชาชนในชุมชนตกลงกันเอง แน่แน่นอนว่าสิทธิชุมชนมิใช่สิทธิโดยสมบูรณ์ที่ปราศจากการยุ่งเกี่ยวจากรัฐตามกฎหมาย แต่ก็นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐควรให้ความสำคัญ และยอมรับความเป็นชุมชนในเชิงของสิทธิที่ชุมชนควรมีอยู่เบื้องต้น อันได้แก่ สิทธิในการตัดสินใจเพื่อชุมชนของตนเอง รวมถึงการยอมรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำนุบำรุงรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนด้วย

ประเวศ วะสี (2549) ได้ปาฐกถาในเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่อง สิทธิชุมชน ท่านได้ให้ความเห็นในประเด็นสิทธิชุมชนว่า “ชุมชนต้องมีสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 5 เรื่อง ได้แก่ สิทธิในการทำมาหากิน สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน สิทธิในการสื่อสารทุกชนิด และสิทธิในการมีระบบการเงินของชุมชน”

อาจกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนนับเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งสำหรับรัฐในระบอบประชาธิปไตยที่พึงให้ความเคารพศักดิ์ศรีของชุมชน เฉกเช่นเดียวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคล การกระจายอำนาจในมิตินี้ จึงเป็นการทำให้ชุมชนสามารถที่จะจัดการกับตนเองได้เพิ่มมากขึ้น โดยการให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการชุมชนของตนเองให้มากขึ้น โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น

ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน เช่น สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน ร่วมกับรัฐ การดูแลรักษาชนบทธรรมนิยมประเพณี วัฒนธรรมของชุมชนเป็นต้น การเพิ่มอำนาจให้ชุมชน นับเป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น และถือว่าเป็นสาระสำคัญประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้เพราะเป้าหมายหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการเมือง คือ การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชน การเพิ่มอำนาจในความหมายกว้าง หมายถึง การขยายเสรีภาพในการเลือกและการกระทำ ทั้งนี้เมื่อคนหนึ่งหรือหลายคนสามารถตัดสินใจที่จะเลือกได้ พวกเขาจะสามารถที่จะควบคุมชีวิตของตนเองได้ ในรายงานของธนาคารโลกเรื่อง Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook (World bank, 2002) ให้ความหมายของการเพิ่มอำนาจว่า “เป็นกระบวนการของการเพิ่มความสามารถของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม ในการเลือก และเปลี่ยนการเลือกไปสู่การกระทำและผลลัพธ์ที่ประสงค์”

ในมิติของการกระจายอำนาจ การเพิ่มอำนาจให้ชุมชน หมายถึง การที่รัฐได้กระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ให้มีบทบาทในการดูแลสิ่งมีคุณค่าในท้องถิ่น เช่น การอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และชุมชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมเสนอแนะ ร่วมตัดสินใจ ร่วมกำกับตรวจสอบและเสนอให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งได้ตามกฎหมายที่บัญญัติให้สิทธินี้แก่ประชาชนในชุมชนนั้น

การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชน ยังเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจ เพราะการที่ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถนำเอาอำนาจที่รัฐกระจายลงไปสู่ชุมชนท้องถิ่นใดมาก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ ก็นับว่าประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับฐานราก และประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะอีกด้วย

Brinkerhoff and Omar Azfar (2006) พบว่า การกระจายอำนาจกับการเพิ่มอำนาจชุมชนมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน โดยที่การกระจายอำนาจจะทำให้ชุมชนมีอำนาจเพิ่มขึ้น และมีข้อสรุปที่น่าสนใจ 3 ประการ คือ

ประการแรก การกระจายอำนาจต้องไปพร้อมกับการกระจายอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมด้วย ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การกระจายอำนาจที่ขาดซึ่งอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรที่เพียงพอ ย่อมไม่ใช่การกระจายอำนาจที่ดี หรือเป็นเพียง “สัญลักษณ์” ของการกระจาย อำนาจเท่านั้นแต่ไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

ประการที่สอง ส่วนกลางสามารถที่จะให้แรงจูงใจและการลงโทษ เพื่อกระตุ้นให้องค์กรระดับล่างของรัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาสังคม ตอบสนองและรับผิดชอบต่อความ

ต้องการและความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นและบรรลุเป้าหมายของชาติ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

ประการสุดท้าย ส่วนกลางสามารถที่จะทำให้ท้องถิ่นพ้นจากการครอบงำโดยชนชั้นนำในท้องถิ่นได้ ด้วยการให้การสนับสนุน และการสร้างความสมดุลแก่ชุมชนที่ยากไร้ และหรือเป็นชนกลุ่มน้อย

เราอาจกล่าวได้ว่า การเพิ่มอำนาจชุมชนมีความใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Brinkerhoff and Omar Azfar, 2006) ในรายงานเสนอต่อ U.S. Agency for International Development ได้นิยามคำว่า “การเพิ่มอำนาจชุมชน” ในเชิงปฏิบัติการว่า “ชุมชนมีอำนาจเพิ่มขึ้น ถ้า 1) ชุมชนมีช่องทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในการทำให้ชุมชนมีส่วนในกระบวนการประชาธิปไตยและ/หรือการบริการสาธารณะ เพราะสมาชิกของชุมชนจะมีความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นไปของชุมชนและความจำเป็นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม 2) ชุมชนได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการประชุมที่ซึ่งประเด็นต่างๆ ได้รับการถกแถลงและได้รับการตัดสินใจ 3) ชุมชนสามารถทำให้ผู้ตัดสินใจมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินการ และ 4) ชุมชนมีความสามารถในการจัดแจงรวบรวมและแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของตน หรือมีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนกับหน่วยงานบริการสาธารณะ

จากคำนิยามดังกล่าวเห็นได้ว่า การเพิ่มอำนาจชุมชนเป็นสิ่งที่ต้องมีเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และผู้มีส่วนที่จะทำให้เกิดจะต้องเป็นทั้งคนในชุมชนเอง และปัจจัยที่มาจากภายนอกด้วยโดยเฉพาะจากรัฐ เช่น นโยบาย กฎหมาย เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมจากส่วนนี้ ในเรื่องการกระจายอำนาจกับสิทธิชุมชน นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่งานวิจัยนี้สนใจจะได้นำไปวิเคราะห์รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของชุมชนท้องถิ่นต่อไป

## 2.2 แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

### 2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก กับแนวความคิดประชาธิปไตยและทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้คำนิยาม หรือ ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันคือรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนมีความอิสระในการบริหารงาน รัฐบาลควบคุมความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2525) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจการกำหนด และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2528) นิยามว่า คือการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้น จากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

อุดม ทุมโฆสิต (2548) ได้อธิบายให้เห็นไว้อย่างเท่าสสนใจว่า แนวคิดในการปกครองท้องถิ่นที่ดี จำเป็นต้องมีรากฐานมาจากความเข้มแข็งของพลเมืองและของชุมชนรองรับ การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในประเทศชั้นนำจึงมิได้ขึ้นกับการพัฒนาทางด้านกฎหมายการปกครองท้องถิ่น หากแต่ต้องพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการมีส่วนร่วมของชุมชนและพลเมืองควบคู่ไปด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นไทยที่เริ่มจากค่านิยมของท้องถิ่นที่ปรากฏในกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับต่างๆ รวมทั้งการปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยยึดถืออยู่ในปัจจุบัน ได้จัดหน่วยปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักอาณาเขตและจำนวนประชากรเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ โดยมีได้สนใจคุณภาพและมาตรฐานความเป็นชุมชนและคุณภาพของพลเมืองอย่างเพียงพอ โดยเหตุผลดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ ละทิ้งความเป็นชุมชนที่ดี และพลเมืองก็ขาดความรู้ความเข้าใจและความสำนึกในการปกครองท้องถิ่น ทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวมขาดประสิทธิภาพตลอดมา

Holloway (1951) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่นอย่างสั้นๆ เป็นการปกครองกันเองของคนในท้องถิ่น (Self-Governing of Local Inhabitants)

Robson (1953) นิยามการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจอิสระในปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

Golding (1995) ได้อธิบายความหมายและลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดระบบการปกครองของท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด



Daniel Wit (1967) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Barber (1974) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึงการปกครองที่มีการใช้อำนาจในการจัดบริการ และบริหารกิจการต่างๆ ภายในขอบเขตพื้นที่เฉพาะของท้องถิ่น

จากคำนิยาม หรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันบ้างแต่ก็พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง และการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เกิดสำนึกและเห็นความสำคัญอันจะนำไปสู่ความศรัทธาและเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการเมืองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องความหมายและคำจำกัดความของ “การปกครองท้องถิ่น” นั้น ในสังคมยุคหลังควรจะมีการปรับเปลี่ยนเสียใหม่โดยรวมคุณลักษณะของการเป็นชุมชน เช่น การมีจิตสำนึกความเป็นชุมชนร่วมกัน และการมีส่วนร่วมของชุมชน และพลเมืองในกิจกรรมสาธารณะ การมีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมร่วมกัน การมีศูนย์กลางชุมชนและองค์กรชุมชนร่วมกันและการมีวัฒนธรรมประเพณีร่วมกัน เป็นต้น มาร่วมในคำนิยามและความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” หากประชาชนภายในเขตการปกครองมีความสำนึกของการเป็นชุมชนที่ดี จะส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อท้องถิ่นเข้มแข็ง อันจะทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาต่อไปและเป็นท้องถิ่นที่เข้มแข็งในอนาคตต่อไป



## 2.2.2 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้สรุปเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามหลักการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีการเน้นให้ความสำคัญกับจำนวนประชากรและขนาดของพื้นที่ ซึ่งแบ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ละเลยมิติของการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และการสร้างจิตสำนึกของพลเมืองในการเข้ามีส่วนร่วมร่วมกับกิจการสาธารณะของท้องถิ่น นี้นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหลังที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังไม่มี ความเข้มแข็งพอ และยังทำให้ประชาธิปไตยของไทย พัฒนาได้ช้ากว่าที่ควรจะเป็น

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อบังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภามหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้เป็นการให้ความหมายในเชิงการจัดโครงสร้างองค์กรแบบดั้งเดิม อันเป็นการให้ความหมายตามหลักของกฎหมาย แต่ไม่มีเนื้อหาอะไรที่

สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม หรือ พลเมืองที่ตื่นตัวได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างมีอิสระตามเจตนารมณ์อัน แท้จริงของประชาชน

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชน ในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึง จำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น และยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบ และกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย ตามหลักการนี้ แม้จะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่ได้ระบุให้เห็นว่า จะให้ภาคประชาชนสังคม หรือภาค พลเมืองที่ตื่นตัว สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระในชุมชนท้องถิ่นได้ อย่างไร

สำหรับ ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2554) ได้อธิบายหลักการ ปกครองตนเองของ ท้องถิ่น (Local Self Government) ว่ามีลักษณะสำคัญดังนี้

1. ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นั้นๆ ซึ่งหมายถึง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การ บริหารการเงิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น
2. เป็นการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับวิถีความเป็นอยู่ของคนใน ท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเป็นบริการสาธารณะที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ดำเนินการ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น เป็นต้น
3. เป็นการปกครองที่ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งหมายความว่า ท้องถิ่นสามารถ พึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ การมีรายได้จากการเก็บภาษีอากรในท้องถิ่นอย่างเพียงพอในการ บริหารท้องถิ่นอย่างอิสระในขอบเขตของกฎหมาย การมีบุคลากรของตนเองในการบริหารงาน การมี วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน
4. เป็นการปกครองที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากทั้งการเมืองภาคตัวแทน และ การเมืองภาคพลเมืองในการบริหารท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและเป็นอิสระ ในการปกครองท้องถิ่น ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้การชี้นำ แต่เป็นการมีส่วนร่วมเพราะ ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองของท้องถิ่น ดังนั้นคุณภาพของการมี ส่วนร่วมจึงมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นมากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงปริมาณ

5. มีโครงสร้างการปกครองตนเองที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น พื้นที่ชุมชนเมือง พื้นที่ชุมชนชนบท หรือเป็นพื้นที่ชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงเป็นพิเศษ เป็นต้น ซึ่งโครงสร้างการปกครองตนเองควรมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไปเพื่อให้สามารถตอบสนองข้อเรียกร้อง ความต้องการของกลุ่มต่างๆในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมรวดเร็ว

6. ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและชี้้นำกำกับได้โดยภาคประชาสังคมและในการเลือกตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ควรเป็นการเลือกบนพื้นฐานความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ ว่าเป็นการเลือกคนที่มีความรู้ ความสามารถเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น ดังนั้น ควรเลือกคนที่มีจิตสาธารณะมุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มีความรู้ ความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่นได้ และผู้ใช้สิทธิควรมีอิสระในการตัดสินใจเองอย่างแท้จริงโดยปลอดจากอามิสสินจ้างใดๆ

### 2.2.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2559)

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมืองอันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชน รู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารงานประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

## 2.2.4 องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการบริหารราชการท้องถิ่นโดยทั่วไปของประเทศต่างๆ จะมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2523)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เข้าสถานะความกฎหมายเช่นนี้ อาจไม่เป็นจริงเสมอไปกับทุกประเทศ เพราะขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ สนใจในรูปแบบการปกครอง หรือสนใจเนื้อหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนด พื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ(FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก(WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง คือความสามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาล และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง กล่าวคือมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ได้เพียงพอ ที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระมากพอในการปกครองตนเองและในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ามีการอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องการสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

โดยสรุปแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งเมืองคกร ภาคประชาสังคม หรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

### 2.2.5 โครงสร้างหรือการจัดองค์กรในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในการจัดโครงสร้างหรือการจัดองค์กรในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป จะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

2.2.5.1 มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น การเป็นนิติบุคคลส่งผลให้หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีอำนาจทำนิติกรรมสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หรือทำธุรกิจได้ภายในขอบเขตกฎหมาย

2.2.5.2 มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้

1) การมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตลอดจนการใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด รวมตลอดไปถึงการจัดทำงบประมาณของตนเอง

2) การมีอำนาจอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลนั่นคือ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับว่า ด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานบริหารท้องถิ่นเองพร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของหน่วยการบริหารท้องถิ่นด้วย

3) การมีอำนาจอิสระในการวางนโยบาย และมีการบริหารของตนเองโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจ

หน้าที่ในการเสนอแนะให้คำปรึกษา โดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2.5.3 หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีโครงสร้าง หรือการจัดองค์กรสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ หมายถึงการแบ่งหน่วยการบริหารท้องถิ่นออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

ลักษณะสำคัญของหน่วยการบริหารท้องถิ่นทั้ง 3 ประการนี้ ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารท้องถิ่น (Local Government) กับราชการส่วนภูมิภาค (Local State) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลในส่วนกลางแบ่งอำนาจไปให้ตามหลักการที่เรียกว่าการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลส่วนกลางออกไปประจำในส่วนภูมิภาคและมอบหมายให้ปฏิบัติการเพื่อส่วนกลาง ตลอดจนรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลในส่วนกลาง ตัวอย่าง เช่น การปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศส คือ Department และ Region การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอของประเทศไทย เป็นต้น แต่ที่สำคัญมากกว่านั้นคือ ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรที่สำคัญที่สุดคือ ต้องเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม และผู้คนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างอิสระตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน จึงจะถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่น อย่างแท้จริง จึงเห็นได้ว่าคุณภาพของการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมหรือภาคพลเมือง มีความสำคัญมากกว่าการจัดโครงสร้างหรือการจัดองค์การในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปอย่างที่ปฏิบัติกันมา สรุปได้ว่า ประเด็นสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ

1. เป็นการที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ
2. ประชาชนมีอำนาจหน้าที่และมีอิสระในการตัดสินใจตามเจตนารมณ์ของประชาชน
3. เป็นการปกครองที่ประชาชนเลือกตัวแทนประชาชนเข้าไปบริหารตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐกำหนด
4. เป็นการปกครองตนเองที่ชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และประชาชนในชุมชนจากฝ่ายต่างๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนประชาชนด้วย

นอกจากนี้สหภาพองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ (International Union of Local Authorities, IULA) ได้กำหนดแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสาระสำคัญของการบริหารท้องถิ่น ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (World Wide of Local Self – Government, 1993) ไว้ดังนี้



ประการแรก การปกครองตนเองของท้องถิ่นแสดงถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎระเบียบ และการจัดการกิจการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

ประการที่สอง สิทธิดังกล่าวนี้แสดงออกโดยปัจเจกบุคคลชุมชนภาคประชาสังคม และตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งโดย อิสระตามกำหนดเวลาอย่างเท่าเทียมกันเป็นการทั่วไป โดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง

### 2.2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมืองการปกครองในระดับชาติ ดังนี้ (David Wilson and Chris Game ,1998 อ้างถึงใน บุขุอริ ยี่หะมะ, 2550)

1. ให้การศึกษาและฝึกฝนทางการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับเป็นหนึ่งในรูปแบบของการศึกษาเรียนรู้ทางการเมือง เนื่องจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นในแต่ละครั้งย่อมเป็นช่วงเวลาและบรรยากาศของการเรียนรู้ทางการเมืองเป็นอย่างดี เพราะข้อมูลข่าวสารทั้งของผู้สมัครและนโยบายของผู้สมัครหรือทีมผู้สมัครทั้งในแง่ของการปราศรัยหาเสียง และการรายงานข่าวผ่านสื่อสารมวลชนในรูปแบบต่างๆ ย่อมนำมาสู่ความสนใจเรียนรู้และถกเถียงในหมู่ประชาชน ถือว่าเป็นการเรียนรู้ทางการเมืองนอกห้องเรียน และประชาชนในพื้นที่ย่อมสัมผัสได้โดยตรงและอย่างใกล้ชิด

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่เข้มข้นมากขึ้นก็คือ การที่บางคนตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้ง นับเป็นเวทีแห่งการฝึกฝนทางการเมืองได้เป็นอย่างดี เพราะนักการเมืองระดับชาติหลายรายผ่านประสบการณ์การเรียนรู้ทางการเมือง การทำงานรับใช้สังคมด้วยการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาก่อน

2. ความเท่าเทียมทางการเมือง เมื่อเทียบกับการเมืองในระดับชาติแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความเท่าเทียมทางการเมืองมากกว่า เพราะประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงและกว้างขวางกว่าการเมืองระดับชาติ

3. เสถียรภาพทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนการให้การศึกษาทางการเมืองด้วยการให้ประชาชนมีประสบการณ์ในการเลือกผู้นำที่ตนไว้วางใจ ซึ่งความไว้วางใจที่มีต่อรัฐบาลนับเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ

4. ความรับผิดชอบ การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบ สร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การสนองตอบ การปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงถึงสภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่งว่า มีความแตกต่างกัน การพัฒนาและแก้ไขปัญหาก็ต้องสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย ที่ระบบการเมืองคำนึงถึงปัจจัยนำเข้า หรือข้อมูลนำเข้าที่ป้อนสู่ระบบการเมืองและแปรรูปเป็นปัจจัยนำออก ที่ตรงกับข้อเรียกร้องและความต้องการของท้องถิ่น

นอกจากนี้ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) เห็นว่าหัวใจของการปกครองท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self - Government Democracy) เพื่อสร้างรากฐานของประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง และยังคงว่า ประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น เพราะช่วยสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการดูแลบ้านเมืองเต็มที่ ในขณะที่ประชาธิปไตยระดับชาติควรให้เป็นประชาธิปไตยของผู้แทน (Representative Democracy)

จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ จะได้นำไปเป็นพื้นฐานเพื่อต้องการค้นหาคำตอบว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลไทยว่ามีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับท้องถิ่นควรเป็นแบบใดต่อไป

## 2.3 แนวคิดประชาธิปไตย

### 2.3.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ปัจจุบันเกือบทุกประเทศ มักมักอ้างว่าประเทศของตนเป็นประชาธิปไตย เพราะคำว่า “ประชาธิปไตย” มีความหมายที่ไพเราะ เนื่องจากกล่าวถึงความสำคัญของประชาชนทุกคน และอ้างถึงสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของผู้คนในสังคม คุณสมบัติต่างๆ เหล่านี้ทำให้ประชาธิปไตยเป็นที่ใฝ่ฝันของชาวโลก หลังการล่มสลายของประเทศที่ใช้ในระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ นักวิชาการบางท่านถึงกับป่าวประกาศชัยชนะของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม แต่ประชาธิปไตยก็เป็นทั้งแนวความคิด อุดมการณ์ ความปรารถนาของมนุษยชาติในการแสวงหารูปแบบการปกครองที่ดีกว่า ความหมายของประชาธิปไตยไม่เคยหยุดนิ่ง แต่กลับมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556)

โดยทั่วไปเมื่อพูดถึงประชาธิปไตยเราสามารถจำแนกออกไปเป็น 3 ความหมายดังนี้คือ หนึ่งประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมือง โดยผู้ที่ยึดถือตามแนวคิดนี้มีความมุ่งมั่นในการเผยแพร่อุดมการณ์นี้ให้เกิดขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของแนวคิดประชาธิปไตยไปสู่หลักปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมืองนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากกลุ่มนักคิดสายเสรีนิยมซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 17 อันเป็นผลมาจากปฏิกิริยาต่อผู้ปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชยุโรป สอง ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบอบการเมืองการปกครอง อันเป็นการ

กำหนดความหมายของประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้าง และหน้าที่ของสถาบันการเมืองการปกครองของรัฐ อย่างเช่น การปกครองที่เน้นความเสมอภาคของกันของปัจเจกชน หรือเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตย หรือเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากและคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อย หรือประชาธิปไตยคือการปกครองตนเอง เป็นต้น สาม ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ตามความหมายนี้มองว่า รูปแบบการเมืองการปกครองเป็นเพียงเปลือกนอก ซึ่งถ้าหากผู้คนในสังคมไม่ยึดถือกติกา หรือ มีการนำวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการดำเนินชีวิตแล้วโอกาสที่การปกครองแบบประชาธิปไตยจะดำเนินไปอย่างมั่นคงก็คงเป็นไปได้ยากยิ่งดังนั้น การที่จะทำให้ปรัชญาและอุดมการณ์ทางการเมือง รวมถึงรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดผลในทางปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปลูกฝังแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยให้หยั่งรากลึกกลงไปในจิตใจของผู้คน จนกลายเป็นระเบียบแผนหรือวิถีชีวิตของผู้คนตลอดไป ความเป็นประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีการดำเนินชีวิตจึงเป็นเรื่องสำคัญ จะเห็นได้ว่าความหมายของแต่ละอย่างไม่เหมือนกัน แต่ทั้งหมดคือเนื้อหาของประชาธิปไตยที่มีการกล่าวถึงกันมานับแต่ในอดีต (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556)

แนวคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือความคิดที่ว่าคนธรรมดาสามัญควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจ ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขานั้น ได้ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างมานานแล้วโดยมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเคยเกิดขึ้นมาแล้วในสมัยกรีกโบราณ รัฐในกรีกโบราณมีลักษณะเป็นนครรัฐ (City-States or Polis) ในแต่ละนครรัฐมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไป นครรัฐที่ใช้การปกครองโดยประชาชนโดยตรง ซึ่งก็คือ นครรัฐเอเธนส์ การปกครองในนครรัฐเอเธนส์เป็นหลักฐานชิ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วตั้งแต่อดีต และมีวิวัฒนาการและการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน การปกครองโดยประชาชนโดยตรงของนครรัฐเอเธนส์สมัยกรีกโบราณสังเกตเห็นได้จาก การมีสภาประชาชนซึ่งก็คือ อำนาจอธิปไตยบัญญัติ สมาชิกของสภาประชาชนมาจาก ราษฎรชายทุกคนที่มีสถานภาพเป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ 20 ปีขึ้นไป มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ทั้งด้านการปกครองและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ต่อมาคือคณะมนตรีห้าร้อย ซึ่งก็คืออำนาจอธิปไตย คณะมนตรีห้าร้อยได้มาจากการจับฉลากจากราษฎรชายทุกคนที่มีสถานภาพเป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ 30 ปีขึ้นไป เพื่อให้ได้ตัวแทน 500 คน มีหน้าที่ในการบริหารนครรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่สภาประชาชนกำหนด ส่วนอำนาจอตุลาการมีศาลประชาชน เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีความ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในศาลประชาชนได้มาจากการจับฉลากของราษฎรชายที่เป็นพลเมืองของนครรัฐอายุ 30 ปีขึ้นไป ศาลประชาชนประกอบไปด้วยลูกขุนประมาณ 201 คน หรือมากกว่านั้นนอกจากนี้ยังมีสภานายพล ซึ่งประกอบไปด้วยนายพลจำนวน 10 คน สภานายพลมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และนายพลจำนวน 10 คนที่ถูกเลือกมา

จากประชาชนจะเลือกผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกคน มีหน้าที่ควบคุมกิจการทางทหารและทางการทูต รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

มีสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับวิธีคิดของชาวกรีกโบราณ หลายประการในเรื่องการปกครอง เช่นการให้ความสำคัญกับวิธีการจับฉลากในการได้มาซึ่งตัวแทน และชาวกรีกยังถือว่าประชาธิปไตยไม่ใช่การทำอะไร “เพื่อประชาชน” แต่ให้ประชาชน “สามารถทำอะไรได้ด้วยตนเอง” มากกว่า โดยการให้สิทธิแก่พลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และใครก็ตามที่ถือว่าการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องของตนเอง คนผู้นั้นคือคนไร้ประโยชน์ เป็นต้น (พร้อมรินทร์ พรหมเกิด, 2556)

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของนครกรีกโบราณ โดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ การเลือกตั้งโดยกลุ่มประชาชน และการตัดสินใจโดยพลชน รวมไปถึงการดำรงตำแหน่งต่างๆ นั้นจะหมุนเวียนกันไปไม่สามารถครองตำแหน่งได้ตลอดชีพด้วยการจับฉลาก ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของนครกรีกโบราณ โดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ที่ได้กล่าวไปในข้างต้น เป็นประชาธิปไตยที่ให้สิทธิและเสรีภาพกับผู้ชายและเป็นพลเมืองเป็นสำคัญ ส่วนสตรี พ่อค้าชาวต่างดาว รวมไปถึงทาสเป็นจำนวนมาก มิได้รับสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกับราษฎรชายที่เป็นพลเมือง ประชาธิปไตยแบบนครรัฐเอเธนส์จึงเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบเชื้อชาติเผ่าพันธุ์นิยมระหว่างคนชั้นกลางและคนชั้นสูง ซึ่งจะเห็นได้ว่าแตกต่างจากประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นอย่างมาก หลังจากการล่มสลายของกรีกโบราณระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ได้ถูกนำมาใช้อีก จนกระทั่งต้นศตวรรษที่ 13 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยได้รับการสนใจจากสังคมโลกอีกครั้ง จนกระทั่งถูกนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมในประเทศต่างๆ และแพร่หลายออกไปทั่วทุกมุมโลก ซึ่งมีวิวัฒนาการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตสมัยกรีกโบราณจนถึงปัจจุบัน (ประภัสสร ทองยินดี, 2558)

เพื่อการเข้าถึงความหมายและเนื้อหาสาระของประชาธิปไตย ที่ก่อตัวเป็นรูปร่างมานานกว่า 2,500 ปี ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอความคิดของนักคิด นักปรัชญา คนสำคัญพอสังเขป ดังนี้

อริสโตเติล (335 & 323 B.C. อ้างถึงใน ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, 2550) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย ไว้ดังนี้ “ประชาธิปไตย คือสภาวะที่คนที่เป็นไทและคนยากจน ซึ่งมีจำนวนข้างมากในสังคมได้รับมอบหมายให้กำอำนาจของรัฐไว้ในมือ ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ที่สุดได้รับการเรียกเช่นนั้นได้ก็เพราะมีสภาพแห่งความเสมอภาคปรากฏอยู่ในที่นั้น และกฎหมายของรัฐมุ่งรับรองความเสมอภาคนั้น” นอกจากประเด็น เรื่องความเสมอภาคแล้วในหนังสือ “The Politics” อริสโตเติล ได้ชี้ให้เห็นว่า หนึ่งในหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือเสรีภาพและเสรีภาพประกอบด้วยสองสิ่ง คือ

1. การปกครองและการถูกปกครอง “Ruling and Being Ruled in Turn”
2. การมีวิถีชีวิตตามที่ปรารถนา “Living as One Chooses.”

สำหรับเสรีภาพ และความเสมอภาค อริสโตเติลมองว่า เป็นสองสิ่งที่เชื่อมต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะองค์ประกอบแรกของ เสรีภาพ ในเรื่อง “การปกครองและการถูกปกครอง” ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ความเสมอภาคจึงเป็นพื้นฐานการปฏิบัติของเสรีภาพ และเป็นคุณธรรมพื้นฐานของเสรีภาพ

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบทั้งสองส่วนในเรื่องเสรีภาพของอริสโตเติล มีความเป็นไปได้ที่จะขัดแย้งกัน กล่าวคือ ถ้ายึดมั่นความเสมอภาคทางการเมืองดุดงค์อย่างเคร่งครัด อาจเป็นอันตรายต่อเสรีภาพของบุคคลที่จะเลือกมีวิถีชีวิตตามที่ปรารถนา เพราะทุกคนอาจปรารถนาสิ่งเดียวกันที่มีอยู่อย่างจำกัด และไม่อาจจัดสรรให้ทุกคนได้อย่างเสมอเหมือนกัน ประชาธิปไตยกรีกจึงเชื่อว่า ต้องจำกัดการเลือกของมนุษย์เพื่อป้องกันมิให้คนทำตามใจปรารถนาอย่างอิสระ แล้วไปแทรกแซงเสรีภาพของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม โดยเห็นว่าวิธีการที่ให้พลเมืองแต่ละคนมีโอกาสที่จะปกครองและถูกปกครอง จะทำให้ปัญหาที่จะเกิดกับความเสมอภาคลดลง เพราะแม้ผู้ปกครองยอมไม่สามารถตอบสนองความพอใจให้กับผู้ถูกปกครองได้ทุกคนเสมอกัน แต่ตราบไต่ที่ทุกคนได้เป็นผู้ปกครอง ความไม่พอใจจะหมดลงไปได้ องค์ประกอบทั้งสองของเสรีภาพ จึงเป็นความจำเป็น ดังนั้นสำหรับ อริสโตเติล เสรีภาพเป็นเงื่อนไขจำเป็นของประชาธิปไตย และความเสมอภาคทางการเมือง ก็เป็นเงื่อนไขจำเป็นของเสรีภาพเมื่อความเสมอภาคและเสรีภาพ เป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตย การจะรักษาหลักการสำคัญดังกล่าวได้ พลเมืองต้องอุทิศเสียสละตามหลักการคุณธรรมของพลเมือง คือ การอุทิศตน และไม่ให้ความสำคัญกับชีวิตส่วนตัวมากไปกว่ากิจการของสาธารณะและประโยชน์สุขของส่วนรวม ประหนึ่งดังชาวเอเธนส์ ที่เห็นว่า ชีวิตที่น่าปรารถนามากที่สุด คือ ชีวิตใน “polis” ที่ซึ่งพลเมืองแต่ละคนเป็นสัตว์การเมือง การที่อริสโตเติลบอกว่า มนุษย์คือสัตว์การเมือง มีความหมายว่า การที่มนุษย์จะถึงความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ ก็ต่อเมื่อมนุษย์รู้จักอยู่ในนครรัฐ (Polis) กล่าวคือมนุษย์สามารถพัฒนาศักยภาพที่ซ่อนเร้นอยู่ในตนได้อย่างเต็มที่ เพื่อจะได้บังเกิดชีวิตที่ดี

ประชาธิปไตยกรีกโบราณมีความเป็นไปได้ เพราะมีเงื่อนไขสำคัญ ๆ หลายประการ ดังที่ Robert A. Dahl (1989) ได้สรุปเงื่อนไขสำคัญ ๆ ไว้ ดังนี้

1. พลเมืองต้องสามารถสมานผลประโยชน์ได้อย่างเพียงพอ เพื่อที่ว่าเมื่อพวกเขาแบ่งปันหรือกระทำการใด ๆ ด้วยเจตจำนงเพื่อส่วนรวม จะไม่ไปเป็นการขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ส่วนตัว

2. พลเมืองต้องมีคุณสมบัติเหมือนกัน เช่น ความมั่งมี และเวลาว่าง เพราะความแตกต่างกันมาก ๆ จะนำมาซึ่งความคลอนแคลน และความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม



3. พลเมืองต้องประชุมและตัดสินใจร่วมกันในประเด็นที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย และการพิจารณาพิพากษาคดีความ (ชาวกรีกไม่อาจยอมรับรัฐบาลตัวแทนให้เป็นทางเลือกที่ชอบธรรมของประชาธิปไตยโดยตรง)

4. การประชุมในสภา มิใช่เป็นเพียงเงื่อนไขจำเป็นของการปกครองตนเอง (Self-Government) หากแต่มันยังหมายถึง การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการบริหารจัดการนครรัฐ พลเมืองเอเธนส์เกือบทุกคนได้ทำงานในหน้าที่การงานของรัฐอย่างน้อยหนึ่งครั้งในชีวิต

5. นครรัฐจะต้องปกครองตนเองอย่างอิสระ

จากข้อสรุปของ Robert A. Dahl จะเห็นได้ว่าการที่จะทำให้ประชาธิปไตยทางตรงทำงานได้อย่างดี พลเมืองจะต้องรู้จักประสานผลประโยชน์ระหว่างกันเพื่อให้ผลประโยชน์ส่วนรวมสามารถบรรลุเป้าหมายได้พลเมือง แต่ละคนไม่ควรมีความสมบัติที่แตกต่างกันเพราะความแตกต่างทำมาซึ่งความขัดแย้งกันได้ และพลเมืองจึงต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ พลเมืองแต่ละคนต้องมีเวลาว่างพอที่จะเข้าร่วมประชุมบ่อยครั้ง เข้าร่วมในการอภิปรายถกเถียง และรับผิดชอบในงานบริหาร แต่สำหรับอริสโตเติลแล้ว ทุกส่วนในสังคมภายในรัฐต้องมีส่วนร่วมในการกระทำอันเป็นคุณประโยชน์แก่วิถีชีวิตของพลเมืองภายในรัฐนั้น ๆ ด้วยการดำเนินงานของสมาคมและองค์การต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งของการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น โดยนัยความคิดของอริสโตเติล ผู้ก่อตั้งสมาคม องค์การ ตลอดจนสถาบันใด ๆ ในรัฐ ต้องมีทัศนคติตั้งผู้ก่อตั้ง คือต้องสร้างกรอบหรือรูปแบบให้สมาชิกในชุมชนนั้น ๆ ได้ร่วมกันประพฤติปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางความดีงามเป็นส่วนรวม กฎข้อบังคับของชุมชนนั้น ๆ ย่อมต้องร่างขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบร่วมกันหลักการสำคัญของอริสโตเติล ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2519) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
2. ยึดหลักกฎหมาย
3. ประชาชนยินยอมด้วยความสมัครใจ

นอกจากแนวคิดของนักคิด นักปรัชญาคนสำคัญดังกล่าวแล้ว ยังมีนักวิชาการคนอื่น ๆ ได้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับประชาธิปไตย เช่น Campbell (2008) ได้ให้ความหมายคำว่า “Democracy” ซึ่งมีรากศัพท์จากภาษากรีกโบราณ คือ “Demos” แปลว่า ประชาชน และ “Kratos” แปลว่าอำนาจ เมื่อรวมกันแล้วให้ความหมายว่า อำนาจของประชาชน (Rule by the People) ส่วน Smith (1968 อ้างใน อมร รักษาสัตย์, 2539) ได้ให้นิยามเกี่ยวกับความหมายของประชาธิปไตยเพิ่มเติมว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ในทางปฏิบัติหมายถึง อำนาจในการตัดสินใจประเด็นปัญหาสำคัญของนโยบายสาธารณะต้องขึ้นอยู่กับคนจำนวนมากในสังคม และในการตัดสินใจนั้น ทุกๆ คนสามารถออกเสียงได้เพียงเสียงเดียว ไม่มีผู้ใดสามารถออกเสียงได้เกินหนึ่งเสียง ประชาชนใช้อำนาจโดยตรง เช่น การลงมติยืนยัน เป็นต้น หรือโดยอ้อมผ่านสถาบันตัวแทนซึ่ง



อำนาจของประชาชนจะถูกจำกัดอยู่ที่บัตรเลือกตั้ง ที่จะบังคับความรับผิดชอบให้เกิดแก่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ รวมถึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดเรื่องความเสมอภาคทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ การเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ ศักดิ์ศรีของมนุษย์ สิทธิของเสียงส่วนน้อย รวมถึงการได้รับบริการของรัฐและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

Eremenko (2011) ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของระบบที่มีผู้แทนที่ถูกเลือกโดยประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงมีสิทธิในการแสดงออกต่างๆ เพื่อเรียกร้องบางสิ่งบางอย่างที่ต้องการจากรัฐบาลของพวกเขา เช่น ในแถบสหภาพยุโรป ประชาชนเข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การประท้วง การคว่ำบาตร เป็นต้น

ในขณะที่ ฌ็องฌัก อุนทรังจิตร์ (2550) ได้กล่าวเกี่ยวกับ ประชาธิปไตยไว้อย่างน่าสนใจว่า คำว่าประชาธิปไตยเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีก แต่ประชาธิปไตยในสมัยกรีกมีความแตกต่างจากประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบัน คำว่า ประชาธิปไตย มาจากภาษาอังกฤษว่า Democracy แปลว่า การปกครองโดยประชาชน (Rule by People) หรือเรียกอีกประการหนึ่งได้ว่า Popular Sovereignty คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จากที่กล่าวไปจะเห็นได้ว่า นักคิด นักปรัชญา และนักวิชาการ ส่วนใหญ่มีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับ ประชาธิปไตย คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรืออำนาจเป็นของประชาชน

จากคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ข้างต้น พอสรุปได้ ดังนี้

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
2. ประชาชนในสังคมมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
3. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตโดยอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
4. ประชาชนแสดงอำนาจในการเป็นผู้ปกครองเอง กล่าวคือมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนในการคิด และกระทำเพื่อบ้านเมืองด้วยตนเองมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นั่นคือ ระบอบประชาธิปไตยเป็น “ของประชาชน” และโดย “ประชาชน”

อย่างไรก็ตาม หากมองประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต พรอัมรินทร์ พรหมเลิศ (2556) หมายความว่า อุดมการณ์ทางการเมือง และการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากประชาชนของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ไม่ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการของประชาธิปไตยในการดำเนินชีวิต เพราะหากอุดมการณ์นั้นมีพฤติกรรมที่สวนทางกับอุดมการณ์ของตนแล้ว อุดมการณ์นั้นก็หามีคุณค่าแต่อย่างใดไม่ ในขณะที่เดียวกันรูปแบบการปกครองก็เป็นเพียงเปลือกนอก

ซึ่งถ้าหากผู้คนในสังคมไม่ยึดกติกาของการปกครองนั้นๆในการดำเนินชีวิตแล้ว โอกาสที่ระบอบการปกครองนั้นๆ จะดำเนินไปอย่างมีความมั่นคงก็จะเป็นไปได้อย่างยากยิ่งเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การที่จะทำให้อุดมการณ์และระบบการเมืองการปกครองเกิดผลในทางปฏิบัตินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่แนวคิดของระบอบการปกครองนั้นๆ จะต้องหยั่งรากลึกกลงไปในจิตใจของผู้คนในสังคม จนในที่สุดกลายเป็น “ระเบียบแบบแผนของชีวิต” ของผู้คนในสังคมนั้นๆ ตลอดไป (อนันต์ อนันตกุล, 2536) หรือกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองนั่นเอง

ความเป็นประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีการดำเนินชีวิตจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ผู้คนในสังคมจะต้องดำเนินชีวิตภายใต้กรอบความเชื่อและแนวการปฏิบัติต่างๆดังนี้

- ก) เชื่อมั่นในความสามารถและความมีเหตุผลของมนุษย์ทุกคน
- ข) ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ซึ่งประกอบไปด้วยความเชื่อในสิทธิของตนเองที่จะแสดงความคิดเห็น และการรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น
- ค) เชื่อในเรื่องความเท่าเทียมกันของมนุษย์ โดยเฉพาะความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย
- ง) เชื่อมั่นในสถาบันทางการเมืองการปกครองว่า เป็นเครื่องมือที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพและความอยู่ดีกินดีของประชาชน และสามารถปรับเปลี่ยนได้เมื่อสถาบันนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้
- ฉ) เคารพมติของเสียงข้างมากและยินดีปฏิบัติตามหรือให้ความร่วมมือ แม้ว่าอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของตนเอง ขณะเดียวกันก็ต้องเคารพในความคิดเห็นและผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อยด้วย

นอกจากการดำเนินชีวิตภายใต้กรอบความเชื่อดังกล่าวแล้ว พรอัมรินทร์ พรหมเกิด ยังเห็นว่าการที่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยจะหยั่งรากลึกกลงได้ สมาชิกในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องมีคุณสมบัติที่ดีดังต่อไปนี้อีกด้วย คือ

1. การยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง
2. การเคารพสิทธิของผู้อื่นและเคารพกฎกติกาของสังคมอย่างเคร่งครัด
3. ดำเนินชีวิตด้วยเหตุผล ผู้ที่รักประชาธิปไตยจะต้องทำการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลและเหตุผล มากกว่าการใช้อารมณ์ในการคิดและตัดสินใจ
4. มีความกล้าแสดงออกในทางที่ถูกที่ควร
5. การเป็นผู้นำและผู้ตามที่ดี
6. การเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม
7. หมั่นศึกษาหาความรู้ สนใจพัฒนาตนเองและพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น

### 8. ยึดมั่นในวัฒนธรรมและจารีตประเพณีที่สั่งมาของสังคม

คุณสมบัติต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นที่ใฝ่ฝันของชาวโลก เพราะมีความเห็นร่วมกันว่า เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประโยชน์และยังทำให้เกิดความผาสุกในการอยู่ร่วมกัน แต่ระบอบประชาธิปไตยก็มีจุดอ่อนในหลายด้าน จุดอ่อนที่เห็นได้ชัดในกรณีนี้คือ ความยากลำบากในการปรับวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ รูปแบบการปกครอง ตลอดจนวิถีของประชาธิปไตย

ยกตัวอย่างเช่น ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีขอบเขต ไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นแต่ในบางสังคมอาจไม่มีวัฒนธรรมดังกล่าว โดยที่ผู้คนในสังคมนั้นไม่มีความเข้าใจหรือความคุ้นเคยกับการใช้สิทธิเสรีภาพที่มีขอบเขตหรือในสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตย ปัจเจกชนจะต้องมีความเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ทว่าในบางสังคมความรู้สึกรังเกียจ ทักษะคดี และพฤติกรรมของผู้คนอันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองกลับมิได้เป็นเช่นนั้น หรือในบางสังคมถือว่าใครก็ตามที่ถือว่าการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องของตนเองผู้นั้นคือคนที่ไร้ประโยชน์ขณะที่บางสังคมไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี วิถีชีวิตของผู้คนที่แสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นอย่างน้อยที่สุดต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ 1) การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด 2) มีจิตสำนึกในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต 3) การคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน และ 4) ไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองเบียดบังหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ซึ่งต้องยอมรับกันว่าสังคมไทยในปัจจุบันค่อนข้างมีความบกพร่องต่อสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นอย่างมาก และเป็นข้อบกพร่องที่ไม่อาจปรับปรุงแก้ไขได้ฉับพลันทันที แต่ข้อบกพร่องในทัศนคติและพฤติกรรมของคนไทย ทั้ง 4 ประการ ที่กล่าวมานี้ได้กลายเป็นอุปสรรคกีดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยเป็นอย่างมาก (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556 อ้างถึงใน วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2553)

ดังนั้นแม้ว่าประชาธิปไตยจะเป็นระบอบการปกครองที่มีคุณลักษณะดีสักเพียงใด แต่ก็มีได้หมายความว่า ทุกสังคม จะสามารถปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้เสมอไป ในกรณีที่มีความปรารถนาที่จะปกครองในระบอบประชาธิปไตย สังคมนั้นจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน โดยต้องทำการปรับพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมอันประกอบไปด้วย ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม พฤติกรรมและวิถีชีวิตของผู้คนให้สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยเสียก่อน (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2552) ประชาธิปไตยจึงจะมีรากฐานที่เข้มแข็งและสามารถพัฒนาได้

ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงเรื่องของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้คนในสังคมนั้นๆ ด้วย อันเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วมนุษย์จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้น ในการเป็นสมาชิกของกลุ่มสมาคมต่างๆ ตั้งแต่ครอบครัว กลุ่มเพื่อนละแวกบ้าน

สโมสรร หน่วยงาน องค์กร สมาคม ชมรมต่างๆ จนถึงองค์กรใหญ่สุดคือประเทศ ตลอดจนชีวิตของ คนเราที่อยู่ในกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ทุกกลุ่มไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ จะต้องมีการตัดสินใจในนามกลุ่มทั้งกลุ่ม เกี่ยวกับว่ากลุ่มของตนจะมุ่งสู่เป้าหมายใด หรือจะมีกฎระเบียบอะไรให้ปฏิบัติตาม หรือจะแบ่งความ รับผิดชอบและผลประโยชน์กันระหว่างสมาชิกในกลุ่มกันอย่างไร เป็นต้น เหล่านี้เรียกว่าเป็น “การ ตัดสินใจของหมู่คณะ” ซึ่งต่างจากการตัดสินใจของปัจเจกชนที่กระทำในนามของตนเอง

ประชาธิปไตยนั้น แท้จริงแล้วมีความเกี่ยวข้องกับหมู่คณะกลุ่มคนหรือชุมชน และยึดถืออุดม คติหลักสำคัญ 2 ประการที่ว่า หนึ่ง การตัดสินใจซึ่งมีผลกระทบต่อกลุ่มหรือชุมชน ในฐานะองค์รวม ควรกระทำโดยสมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนนั้นทั้งหมด หรือที่เรียกว่า “Popular Control” และสอง สมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนเหล่านั้นควรมีสิทธิเท่าเทียมกัน ที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย หรือที่ เรียกว่า “Equality of Rights ” ดังนั้น การวัดว่าเป็นอะไรประชาธิปไตยหรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับ หลักการเช่นนี้ว่า ได้รับการเคารพยึดถือมากน้อยเพียงใดในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสมาชิก ในกลุ่ม ชุมชน ชมรม องค์กร หรือสมาคมอื่นๆ

การให้คำจำกัดความประชาธิปไตยในรูปแบบนี้ ทำให้เกิดความชัดเจนตั้งแต่แรกได้ 2 ประการด้วยกันคือ

ประการที่หนึ่ง ประชาธิปไตยไม่ได้เป็นเรื่องของรัฐหรือการปกครองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่หลักการของประชาธิปไตย (Democratic Principles) เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของหมู่คณะ หรือกลุ่มคนหรือชุมชนด้วย (Collective Decision -Making) ในการคบหาสมาคมหรือดำเนิน กิจกรรมใดๆทุกรูปแบบ ความจริงแล้วก็มีความเกี่ยวข้องกันอย่างสำคัญระหว่างประชาธิปไตยระดับ รัฐ กับประชาธิปไตยในระดับสถาบันหรือกลุ่มเพื่อองค์กรทางสังคมอื่นๆ แต่ด้วยเหตุที่รัฐเป็นองค์กรที่ ครอบคลุมผู้คนมากที่สุด อารังไว้ซึ่งสิทธิที่จะกำกับกิจการต่างๆ ของรัฐ และเอกชนของสังคมโดย องค์รวม และยังมีอำนาจในการบังคับเรียกเก็บภาษีการออกกฎหมาย และมีอำนาจในการกระทำการ บางอย่างที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพลเมือง ดังนั้นประชาธิปไตยในระดับรัฐจึงมีความสำคัญ อย่างยิ่ง

ประการที่สอง ประชาธิปไตยเป็นภารกิจที่ไม่มีวันเสร็จสิ้น และประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ มีระดับต่างกันได้ในแต่ละชุมชนหรือสังคม ขึ้นอยู่กับว่ามีการใช้หลักการควบคุมโดยสมาชิกส่วนใหญ่ หรือไม่ (Popular Control) หรือการตัดสินใจกระทำโดยสมาชิกของกลุ่มทั้งหมด และมีความเสมอ ภาคกันทางการเมือง (Political Equality) เพียงใด หรือการมีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกันในการ ตัดสินใจของหมู่คณะมีหรือสมาชิกในกลุ่มหรือชุมชนนั้น มากน้อยเพียงใด

ในทางปฏิบัติ ไม่มีรัฐหรือสังคม ใดเช่นที่ว่า สามารถยึดถือและปฏิบัติตามหลักการทั้ง 2 ประการ ได้ คือ การควบคุมโดยสมาชิกของกลุ่มชุมชนส่วนใหญ่และมีความเสมอภาคทางการเมือง อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้การจรรโลงประชาธิปไตยจึงไม่มีที่สิ้นสุด เราจึงเห็นนักประชาธิปไตยในทุกหน

ทุกแห่งที่กำลังแสดงบทบาทต่อผู้เรียกร้อง เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับหลักการประชาธิปไตย และเพื่อขยายโอกาสที่จะเข้าใกล้หลักการเช่นนี้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้การปกครองหรือระบอบการเมืองใดๆ (Beetham & Boyle, 1995)

### 2.3.2 หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

แนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยในปัจจุบัน จึงมีลักษณะสำคัญในแง่หลักการและอุดมการณ์ ที่ได้วิวัฒนาการมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 แต่สำหรับ Anthony Giddens (1994) อธิบายว่า ประชาธิปไตยมี 2 แบบ คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นมรรควิธีในการทำให้ผลประโยชน์ของคนในสังคมได้รับการตอบสนองจากรัฐ กับประชาธิปไตยแบบเปิดกว้าง ที่เน้นการเปิดพื้นที่สาธารณะในสังคมให้เกิดการถกเถียงอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างวาทกรรม “สาธารณะ” อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาาร่วมกันคล้ายกับ “ประชาธิปไตยแบบเข้มข้นและมีพื้นที่ให้กับความแตกต่างหลากหลาย ”

การเมืองของประชาธิปไตยแบบหลังนี้ ไม่ช่วงชิงอำนาจรัฐแต่ช่วงชิงการนำในการสร้างค่านิยม/ความหมายชุดใหม่ กับสิ่งที่ต่อสู้เพื่อให้มีฐานะเป็นค่านิยมหลักของสังคม และต้องการแยกย่อยสลายระบบที่ดำรงอยู่ เพื่อผลในการปรับเปลี่ยนทิศทางหรือเพื่อกำหนดจัดลำดับความสำคัญของปัญหาใหม่ นำไปสู่การต่อต้านวาทกรรมครอบงำ และสร้างวาทกรรมใหม่ๆ เช่น “สิทธิมนุษยชน” “การมีส่วนร่วม” การพัฒนาแบบยั่งยืน” “ประชาธิปไตย” หรืออีกนัยหนึ่งคือ “การสร้างวาระแห่งชาติ” ชุดใหม่ในภาษาของนโยบายสาธารณะ

จะเห็นได้ว่า โดยทฤษฎีแนวคิดประชาธิปไตย มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงปัจจุบัน ประชาธิปไตยได้พัฒนามาสู่ระบบของการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆมากกว่า ปกครองมักอ้างเสียงประชาชนที่เลือกตนเองเข้ามาเป็นความชอบธรรมในการดำเนินการตัดสินใจ แม้จะเป็นการกระทำที่ท้ายที่สุดแล้ว มุ่งที่ประโยชน์ของกลุ่มเฉพาะหรือพวกพ้อง ดังที่ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545) กล่าวไว้ว่า “การเมืองบนพื้นฐานของผู้ปกครองยุคใหม่วางอยู่บนรากฐานของรัฐ-ชาติอย่างเดียว ที่ให้รัฐ -ชาติเป็นศูนย์กลาง มองการเมืองเป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจและการเลือกตัวแทน เพื่อเข้าไปดูแลปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น”

หลักการประชาธิปไตยในยุคสมัยนี้ จึงดูเหมือนว่าถูกผันแปรเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากฐานคิดเดิม โดยเฉพาะความเสมอภาค เสรีภาพ และคุณธรรมที่เน้นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์ (2550) ได้กล่าวว่า หลักการสำคัญๆ ที่ซึ่งเป็นองค์ประกอบอย่างน้อยของประชาธิปไตยมี 7 ประการ ดังนี้

1. หลักเสรีภาพ ฐานความคิดของประชาธิปไตยในเรื่อง เสรีภาพ เชื่อว่ามนุษย์มีความสามารถพอที่จะใช้สติปัญญาในการใช้เหตุผลเลือกสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม



ดังนั้น มนุษย์จึงควรมีเสรีภาพที่จะเลือกดำรงวิถีชีวิตที่ตนเองพึงพอใจ เสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น เสรีภาพที่จะกระทำหรือไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังที่รุสโซถือเป็นหัวใจ แต่ที่น่าสนใจคือว่า ความเชื่อในเรื่องความสามารถของมนุษย์ในเรื่องการใช้เหตุผลมีความแตกต่างกัน ทำให้ระดับของ ประชาธิปไตยแตกต่างกันไปด้วย เฉกเช่นที่มนุษย์สามารถใช้เหตุผลที่จะจำกัดหรือลบล้างละเมิดเสรีภาพ ของผู้อื่นได้เสมอในนามของประชาธิปไตย

ข้อห่วงใยที่มักเป็นข้ออ้างเพื่อจำกัดเสรีภาพของประชาชน เช่นว่า ประชาชนจะใช้เสรีภาพ อย่างมากเกินไปจนนำไปสู่ความวุ่นวายไม่สงบสุขได้ จำเป็นต้องมีมาตรการระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ออกมาด้วยการอ้างความมั่นคงสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อให้ควบคุมถึงขั้นปิดกั้นเสรีภาพของ ประชาชน การใช้เสรีภาพ และการควบคุมเสรีภาพจึงมักเป็นประเด็นถกเถียงถึงความพอเหมาะพอดี ของการใช้เสรีภาพว่าอย่างไรถึงจะไม่เป็นเงื่อนไขให้ไปก้าวล่วงละเมิดถึงเสรีภาพของผู้อื่น หรือการ ควบคุมจำกัดเสรีภาพจะเป็นไปเท่าที่จำเป็นเท่านั้น หรือจำเป็นต้องมีการควบคุมใดๆเลยหรือไม่

2. หลักความเสมอภาค หลักความเสมอภาคในประชาธิปไตย ไม่ได้ให้ความหมายถึงการที่ มนุษย์จะต้องมีความเท่าเทียมกันในทางกายภาพ ความสามารถ สติปัญญา ความรู้ ความเป็นอยู่ รายได้ เศรษฐกิจ เพราะตามข้อเท็จจริงย่อมเป็นไปได้ ความเสมอภาคในที่นี้ จึงเป็นความเสมอ ภาคทางการเมือง ทางกฎหมาย สาระสำคัญของหลักความเสมอภาคได้แก่ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการปกครองประเทศอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน ของพลเมือง ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และประการที่สำคัญที่สุด คือ ศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์

3. หลักเหตุผล เป็นหลักการเบื้องต้นของประชาธิปไตยบนสมมติฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง อย่างหนึ่ง ที่ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีเหตุผล กระทั่งสามารถใช้เหตุผลที่ตนมีอยู่แก้ปัญหาต่างๆที่ ตนเผชิญอยู่ รวมตลอดถึงการปรับปรุงพัฒนาความเป็นอยู่ของตนให้มีความก้าวหน้าเจริญก้าวหน้าขึ้น เรื่อยๆ” อย่างไรก็ตาม มีผู้โต้แย้งว่า พฤติกรรมการกระทำของมนุษย์ไม่ใช่เหตุผลสติปัญญาเสมอไป การแสดงออกทางการเมืองอาจเกิดจากแรงผลักดันปลุกเร้า หรือสัญชาตญาณได้ เราอาจเห็นการ แสดงออกของมนุษย์ที่เป็นไปด้วยอารมณ์ความรู้สึกและไร้เหตุผล อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ บางครั้งมนุษย์จะไม่มีเหตุผล แต่ก็อาจเป็นเพียงมุมมองหนึ่ง เพราะมนุษย์ต่างมีเหตุผลไม่เหมือนกัน มีสติปัญญาแตกต่างกัน ในความเป็นเหตุผลของคนหนึ่ง อาจเป็นเรื่องไร้สาระของอีกคนหนึ่งก็ได้ ในอีกประการหนึ่ง อาจพิจารณาได้ว่า การที่มนุษย์ไม่ได้ใช้เหตุผลในพฤติกรรมหนึ่ง ๆ หรือการกระทำ หนึ่ง ๆ ไม่ได้ความหมายว่าคน ๆ นั้นเป็นผู้ที่ไม่มีเหตุผล หรือใช้เหตุผลไม่เป็น เพราะในความเป็นจริง ของชีวิต แม้บุคคลที่ออกไปด้วยปัญญาความรู้ ก็ไม่ได้มีพฤติกรรมที่เป็นเหตุเป็นผลเสมอไป ดังนั้น ข้อโต้แย้งที่ว่า พฤติกรรมของมนุษย์ที่เกิดจากแรงผลักดันปลุกเร้าหรือสัญชาตญาณ แสดงว่ามนุษย์ เป็นผู้ไม่มีเหตุผล นั้นไม่จริงเสมอไป โดยพื้นฐานแล้วผู้วิจัยจึงยังเชื่อในความมีเหตุผลมีผลของมนุษย์



ด้วยเห็นว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาของมนุษย์ เพราะหากไม่เชื่อเช่นนั้น เท่ากับว่าเรากำลังจะบอกว่าคุณไม่มีความสามารถที่จะเรียนรู้พัฒนาได้

4. หลักความสามารถในการพัฒนาตนเอง นักคิดประชาธิปไตย เชื่อว่า มนุษย์มีความสามารถในการปรับปรุงพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้า มีความเจริญทั้งทางความคิด สติปัญญา ความรับผิดชอบชั่วดี และวิทยาการต่างๆ “ในมนุษย์แต่ละคนมีธรรมชาติหรือศักยภาพอันยิ่งใหญ่ซ่อนเร้นอยู่ ศักยภาพอันนี้สามารถทำให้มนุษย์บรรลุความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ มีจิตใจที่เป็นอิสระประกอบไปด้วยความสุขและความสร้างสรรค์อย่างเต็มที่ ศักยภาพ ความมีเหตุผลและความรู้สึก รัก ความยุติธรรม เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด คุณสมบัตินี้ น่าจะอยู่เหนือความรู้สึกใฝ่ต่ำหรือความเห็นแก่ตัวของบุคคล โดยเฉพาะถ้าบุคคลได้รับการศึกษาอบรม และมีความเข้าใจในความจำเป็นของมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันพึ่งพาอาศัยกัน มนุษย์จะรู้จักประนีประนอม หลีกเลี้ยงการใช้กำลังรุนแรง และเกิดความรับผิดชอบต่อส่วนร่วมมากขึ้น

5. หลักการปกครองตนเอง การปกครองตนเองนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อมนุษย์มีสติปัญญา มีเหตุผล มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอเหมือนกัน จึงไม่น่าจะมีใครมีสิทธิ์มีอำนาจเหนือใครในการปกครองจนกว่าจะได้มีการตกลงยินยอม การปกครองนั้นจึงมีความชอบธรรม ดังนั้นการปกครองตนเองหรือประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นทางเลือกอันดับแรก ดังเช่นนครรัฐกรีกโบราณที่ถือเป็นตัวอย่างคลาสสิกของการปกครองตนเองเช่น เกี่ยวกับการก่อสร้าง ประชาธิปไตยของท้องถิ่น ต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสในการปกครองเองได้อย่างอิสระที่พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมโดยตรงในการรับผิดชอบบริหารดูแลจัดการบ้านเมืองด้วยตนเอง

โดยหลักประชาธิปไตยแล้ว การปกครองตนเองถือเป็นการปกครองที่ดีที่สุด ที่เปิดโอกาสให้มนุษย์ได้ใช้เสรีภาพอย่างมากที่สุดในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองและชุมชน ประชาธิปไตยเชื่อว่าหนทางที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาสำคัญของสาธารณชน คือ ให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการพิจารณาศึกษาและมีข้อตกลงใจในเรื่องนั้น ด้วยเห็นว่าคนหมู่มากถ้าได้รวมใจกันแล้วน่าจะคิดและปฏิบัติได้ดีกว่าคนหมู่น้อย ดังที่ รุสโซ กล่าวไว้ในสัญญาประชาคม ในเรื่องเจตจำนงคนหมู่มากว่า ย่อมทำให้เกิดวิจารณ์ญาณที่รอบคอบ และถูกต้องในสิ่งที่ตนคิดและปฏิบัติภายหลังจากที่ได้สามารถหล่อหลอมความคิดทั้งหลายเป็นหนึ่งเดียวกันแล้ว

6. หลักการยินยอม ความยินยอมหรือความสมัครใจเป็นแก่นของกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยประชาธิปไตยเชื่อมั่นในจิตวิญญาณเสรีของมนุษย์ การที่สังคมจะมีระบอบการปกครองได้ สมาชิกในสังคมต้องยินยอมพร้อมใจที่จะสละความมีเสรีภาพบางส่วนของตนให้ผู้ปกครอง เช่น เสรีภาพในการลงโทษผู้ที่มาละเมิดสิทธิเสรีภาพของตน ให้เป็นอำนาจของผู้ปกครองไป เป็นต้น ความยินยอมพร้อมใจจึงเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตย เพราะถ้าปราศจากการยินยอม

ของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองแล้ว การปกครองนั้นนับได้ว่าเป็นการปกครองแบบเผด็จการแน่นอน

### 7. หลักศีลธรรม/คุณธรรม

หลักข้อนี้เป็นผลมาจากสมมติฐานที่ว่า มนุษย์สัตว์โลกมีศีลธรรม จริยธรรม ไม่เห็นแก่ตัวจนเกิดเลยไป มีคุณธรรมความเสียสละที่เห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ดังที่นครรัฐกรีกโบราณได้ให้ความสำคัญกับ Civic Virtue หรือคุณธรรมของพลเมือง ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย โสคราตีส (469-399 ก่อนคริสตกักราช) เห็นว่ามนุษย์จะมีชีวิตที่ดีและมีความสุขต้องยึดมั่นในคุณธรรม ผู้ปกครองต้องมีคุณธรรม และเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจในคุณธรรม เพื่อให้ทุกคนตระหนักในคุณค่าของคุณธรรมและยึดถือเป็นคุณค่าแห่งวิถีชีวิต เพื่อชีวิตที่ดีของสังคม คุณธรรมที่สำคัญตามแนวคิดของโสคราตีส ประกอบด้วย 1) ปัญญา คือ ความรู้เกี่ยวกับความดี อะไรคือความดี ความเลว ความดีสามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผล และเหตุผลของความดีทำให้มนุษย์มีความสุข 2) ความกล้าหาญ คือความรู้เกี่ยวกับสิ่งที่เราควรกลัวหรือไม่ควรกลัว และมีความกล้าหาญที่จะทำความดีในทุกสถานการณ์ แม้ว่าความดีนั้นจะเสี่ยงกับชีวิตก็ตาม 3) การควบคุมตนเอง คือการมีชีวิตตามทำนองคลองธรรมแห่งความดี ไม่ปล่อยยให้ชีวิตตกเป็นทาสของอารมณ์และความปรารถนาต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมไม่ควร 4) ความยุติธรรม คือการแสดงออกในรูปของการกระทำที่เคารพสิทธิคนอื่น และการไม่ยอมกระทำความชั่วต่อผู้อื่น คนที่ยุติธรรมจะต้องไม่ตอบแทนการกระทำที่อยุติธรรมของผู้อื่นด้วยความอยุติธรรม โสคราตีส ชี้ให้เห็นว่า ชีวิตที่มีคุณธรรมจะส่งเสริมให้มีชีวิตที่ดี ชีวิตที่ดีคือชีวิตที่มีความสุข ชีวิตที่มีคุณค่าคือชีวิตที่มีคุณธรรม ชีวิตที่ไร้คุณธรรมคือชีวิตที่ไร้ค่า ผู้มีคุณธรรมยอมเอาชนะผู้ไร้คุณธรรมเสมอ คุณธรรมจึงเป็นอมตะแห่งชีวิตสังคม

ในการเมืองการปกครอง คุณธรรมของประชาชน และผู้ปกครอง ในการยึดถือความถูกต้องและความชอบธรรมเป็นหลักในการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จะทำให้ศีลธรรมกลายเป็น “บรรทัดฐานทางการเมือง” กลายเป็นวิถีชีวิตเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่คอยกำหนดมิให้มีการละเมิด “ศีลธรรมทางการเมือง” แต่สำหรับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้นั้น คุณธรรมที่จำเป็นอย่างมากและขาดเสียมิได้ คือ “คุณธรรมแบบพลเมือง” (Civic Virtue) ซึ่งก็คือการที่สมาชิกในชุมชนหรือในสังคมนั้น มีการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

#### 2.3.3 กระบวนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย

การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย เป็นถ้อยคำกว้าง ๆ ที่อธิบายถึงกระบวนการทั้งหมดของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงสิ้นสุดสมบูรณ์ กล่าวคือ ตั้งแต่การสิ้นสุดของระบอบเผด็จการเดิม จนถึงการสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงและลงหลักปักฐานของประเทศประชาธิปไตยใหม่ การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยนี้ รวมถึงเอาขั้นตอนต่างๆ ที่เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยเสรีหรือประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และกระบวนการเป็นปีกแผ่นที่

ตามมา ผลที่ได้รับก็คือ ระบบที่ประกอบด้วยองค์ประกอบทางระเบียบวิธีที่จำเป็น เช่น มีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ และมีกลไกทางสถาบันที่คอยตรวจสอบการบริหาร รวมทั้งการมีหลักประกันซึ่งสิทธิมนุษยชน และวิวัฒนาการของมนุษย์ที่จะมีการสร้างขึ้นใหม่ ซึ่งรวมถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สนับสนุนวิถีชีวิตทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Georg Sorensen (1998) เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยนั้นในช่วงแรก ๆ ในประเทศต่าง ๆ นั้นจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคงและเปราะบาง ที่อาจอยู่ในลักษณะที่เขาเรียกว่าเป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง คือ

- 1) Restricted Democracies หรือ “ประเทศประชาธิปไตยจำกัด” ที่เป็นระบบการเมืองที่มีองค์ประกอบบางอย่างเป็นประชาธิปไตย แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องการแข่งขัน เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และเรื่องสิทธิเสรีภาพ ตามที่เขากำหนดว่าเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยไว้
- 2) Final, Unconsolidated Democracies หรือ ประเทศประชาธิปไตยที่ไม่เป็นปึกแผ่นและเปราะบาง
- 3) Democracies Plagued by Acute Social and Economic Problems หรือ ประเทศประชาธิปไตยที่ถูกก่อกวน หรือที่เต็มไปด้วยปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง

Georg Sorensen (1998) ได้อธิบายถึง กระบวนการการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยไว้ว่า คำว่า “การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในที่นี้ มาจากภาษาอังกฤษคำว่า “Democratization” อันเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่าน หรือขั้นตอนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ และการพยายามทำความเข้าใจคำว่า การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย จะทำให้เข้าใจกระบวนการประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ตั้งแต่การสิ้นสุดของระบอบเผด็จการ จนถึงการสร้างให้มั่นคงและลงหลักปักฐานของประเทศประชาธิปไตยใหม่ การสร้างและการพัฒนาประชาธิปไตยนี้รวมเอาขั้นตอนต่างๆ ที่ เรียกว่า “การเปลี่ยนแปลงไปสู่” หรือ “การเปลี่ยนสู่”(Transition) ประชาธิปไตยเสรี หรือประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และการเป็นปึกแผ่นที่ตามมา

เป็นที่น่าสังเกตว่า งานเขียนจำนวนไม่น้อยหลัง ค.ศ. 1991 เกี่ยวกับการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยนั้น (Georg Sorensen ,1998) ได้กล่าวถึงงานเขียนของ Samuel P. Huntington (1991) ที่ระบุว่า การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในโลกนี้เกิดขึ้น และผ่านมานั้นมีอยู่สามครั้งใหญ่ๆ ที่เปรียบเป็นคลื่นก็มี คลื่นลูกที่หนึ่ง คลื่นลูกที่สอง และคลื่นลูกที่สาม ที่ยังปรากฏอยู่ในช่วงที่เขาเขียนข้อเขียนนี้อยู่ Georg Sorensen (1998) มีความเห็นคล้ายคลึงกับ Dankwart A. Rustow (1997) ที่ว่ากระบวนการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยนั้นมีเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญเบื้องต้นคือ “เอกภาพของชาติ” ซึ่งหมายความว่า ราษฎรจำนวนมากที่สุดในประเทศนั้น ปราศจากความสงสัยใดๆ ในความเป็นราษฎรของประเทศนั้นของตน แล้วการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นเป็นสามช่วง คือ 1) ช่วงเตรียมการ เป็นช่วงของการต่อสู้ทางการเมืองที่นำไปสู่การล่มสลายของระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย 2) ช่วงการตัดสินใจ อันเป็นช่วงที่ปัจจัยที่ขัดแย้งของระเบียบวิธีประชาธิปไตยถูกสร้างขึ้น 3) ช่วงการสร้างความเป็นปึกแผ่น ที่ Georg Sorensen (1998) เรียกว่า “the Consolidation phase ”

โดยที่ Dankwart A. Rustow (1970) เรียกว่า “Habituation Phase” กล่าวคือเป็นช่วงประชาธิปไตยที่สร้างขึ้นใหม่ แล้วมีการพัฒนาไปจนกระทั่งวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเมืองของประเทศนั้น

การเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตย หมายถึง เมื่อระบอบเก่าพังทลายแล้วจะด้วยเหตุใดก็ตาม ก็เกิดความเห็นร่วมกันที่จะสร้างและมีระบอบใหม่คือ ประชาธิปไตย โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ที่ยกเลิกกฎหมายทั้งหลายที่ไม่เหมาะสมกับประชาธิปไตย และการสร้างกฎหมายที่มีระเบียบวิธีประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยที่สุดเป็นระเบียบวิธีของการแข่งขันทางการเมืองที่เปิดกว้าง แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในระดับชาติขึ้น ซึ่ง Linz and Stephan (1998) อธิบายไว้ว่า การเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยจะถือว่าสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อ มีความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับระเบียบวิธีทางการเมืองจะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปอย่างเสรี รัฐบาลนี้มีอำนาจหน้าที่จริงในการกำหนดและการบริหารนโยบาย

Linz and Stepen (1998) เห็นว่า ลักษณะประชาธิปไตยที่เปลี่ยนมาแทนที่เผด็จการแล้วยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยปีกแผ่น คือ 1) เมื่อพิจารณาในแง่พฤติกรรม (Behaviorally) แล้ว ผู้มีบทบาทสำคัญแห่งชาติทั้งหลายทางสถาบันทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ไม่พยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของตนโดยการสร้างระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย หรือโดยหันไปใช้ความรุนแรงหรือโดยหันไปพึ่งการแทรกแซงจากต่างประเทศ 2) เมื่อพิจารณาในแง่ทัศนคติ (Attitudinally) แล้ว เสียซึ่งมากที่เข้มแข็งของประชาชนมีความเชื่อว่า ระเบียบวิธีประชาธิปไตยและสถาบันประชาธิปไตยเท่านั้น ที่เหมาะสมที่สุดในการปกครองร่วมกันของคนไทยในสังคม ในขณะที่ผู้ต่อต้านประชาธิปไตยมีอยู่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สนับสนุนประชาธิปไตย 3) รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาลทั่วทั้งประเทศมีความเชื่ออย่างจริงจัง ว่าการแก้ปัญหาคความขัดแย้งทั้งหลายต้องกระทำภายใต้กฎหมาย ได้ระเบียบวิธีและโดยสถาบันต่างๆที่เกิดขึ้นโดยกระบวนการประชาธิปไตยดังกล่าว

Linz and Stepen (1998) ย้ำว่าการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคงได้นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก่อนอื่น คือการเป็นเอกราช เพราะ “ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองรัฐ” แล้วต้องมี “เงื่อนไขที่ควบคุมซึ่งกันและกันและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (interconnected and Mutually Reinforcing Conditions) อีก 5 ประการคือ 1) มี “ประชาสังคม (Civil Society)” ที่เข้มแข็งเพราะประชาสังคมเป็นสนาม (Area) ในระบบการเมืองที่กลุ่มขบวนการและบุคคลที่จัดตั้งขึ้นด้วยตนเองอย่างอิสระพอสมควรจากรัฐ แล้วใช้ความพยายามในการสร้างค่านิยม สร้างสมาคมและความสามัคคี และใช้ความพยายามให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตน เช่นกลุ่มผู้หญิง กลุ่มเพื่อนบ้าน กลุ่มศาสนา องค์การทางปัญญา องค์การนักศึกษา องค์การทางวิชาชีพ กลุ่มชาวบ้านต่างๆ เป็นต้น “ประชาสังคม” นี้จะเป็นพลังในการโค่นล้มระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ช่วยป้องกันและต่อต้านการปราบปรามที่

รุนแรงทั้งเป็นพลังกดดันที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและคอยช่วยควบคุมหรือนำทางการเปลี่ยนแปลง 2) มี “สังคมการเมือง (Political Society)” ที่เข้มแข็ง สังคมการเมืองเป็นสนาม (area) ที่ระบอบการเมืองดำเนินการกับตนเองเพื่อแข่งขันให้ได้มาซึ่งสิทธิอันชอบธรรมที่จะคุมอำนาจมหาชนและกลไกของรัฐ 3) มีการยึดถือ “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ที่มีอยู่อย่างแน่นเหนียว เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นตัวของตนเองและความเป็นอิสระของประชาสังคม หลักนิติธรรม คือการยึดมั่นในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยอย่างชัดเจน และหากมีปัญหาทางกฎหมายก็จะมีระบบตุลาการที่เป็นอิสระเป็นผู้ตีความ 4) มีระบบราชการของรัฐ (State Bureaucracy) ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นประชาธิปไตยในนโยบายของรัฐให้บรรลุผลได้อย่างดี และ 5) มีสังคมเศรษฐกิจ (Economic Society) ที่เหมาะสม

สำหรับอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2545) มองว่า กระบวนการสร้างและการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) หมายถึงการสร้างประชาธิปไตย มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก เราจึงต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่โปร่งใส (Transparency) และความถูกต้องของกฎหมาย (Legitimacy) ในการบริหารการปกครอง สร้างประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมโดยตรงด้วยความเสียสละและความรับผิดชอบ

จากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ ได้ให้ภาพทางวิชาการของกระบวนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ แต่ยังคงขาดการกล่าวถึง กระบวนการเสริมสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ยกเว้นแนวคิดของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ได้กล่าวถึงกระบวนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น ที่หมายถึงการปกครองตนเอง โดยการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยความเสียสละและมีความรับผิดชอบ อันถือว่าเป็นแนวคิดสำคัญของการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

## 2.4 แนวคิด หลักการ ประชาธิปไตยท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น นักวิชาการได้เสนอคำนิยามไว้หลายมิติ เช่น อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) กล่าวว่า หัวใจของการปกครองท้องถิ่นคือการสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง เพื่อสร้างรากฐานของประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง และยังคงมองว่าประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น ในขณะที่ประชาธิปไตยระดับชาติควรให้เป็นไปในลักษณะประชาธิปไตยของผู้แทน รวมทั้งให้ความสำคัญต่อความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย ในขณะที่ Henry Tenue (1995) ได้ให้ คำนิยามประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมืองของท้องถิ่นที่เป็นทางการและมีโครงสร้างกับกลไก



ส่งเสริมประชาธิปไตย โดยเขามองว่าการพัฒนาท้องถิ่นไปสู่สถาบันที่เป็นประชาธิปไตยนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนที่สำคัญต่อโครงสร้างที่เป็นทางการของระบบการเมืองท้องถิ่นไปสู่ประชาธิปไตยภายใต้การปกครองของรัฐบาล ขึ้นอยู่กับการสร้างความเป็นอิสระของการเมืองท้องถิ่น (Local Political Autonomies) การมีส่วนร่วม (Participatory) และสถาบันที่เป็นตัวแทน (Representative Institution) ที่มีการรับผิดชอบต่อประชาชน โดย Tenue ยังเห็นว่าประชาธิปไตยในท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยปัจจัย 3 ด้านได้แก่

1. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและการแบ่งแยกอำนาจ (Locally Elected Officials and Separation of Powers) ที่เป็นตัวชี้วัดสำคัญของประชาธิปไตย เนื่องจากพลังทางการเมืองของท้องถิ่น สามารถแสดงออกผ่านสถาบันได้อย่างเป็นอิสระจากอำนาจหน้าที่ที่อยู่เหนือกว่า (Higher – Level Authorities) และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และยังสามารถแสดงออกทั้งในเชิงการก่อร่างของนโยบาย และการนำนโยบายที่ตัวเองก่อร่างไปปฏิบัติ ในขณะที่การแบ่งแยกอำนาจจะอนุญาตให้มีช่องทางสำหรับการทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สามารถรวมกลุ่มหรือสร้างความเห็นพ้องต้องกัน (Bringing Together) ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่ต้องการรักษาและสร้างความต่อเนื่องในฐานะทางการเมืองท้องถิ่นของพวกเขา

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) เป็นเกณฑ์สำคัญของประชาธิปไตยในการตอบคำถามว่า อะไรทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ จากอำนาจที่อยู่สูงกว่าได้อย่างไร ในประเทศประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นย่อมเกิดความขัดแย้งระหว่างศูนย์กลางและท้องถิ่น ซึ่งในหลายประเทศก็มีการปกครองท้องถิ่นที่สามารถเลือกรูปแบบการจัดการปกครองของตนเองได้ แต่แตกต่างจากในหลายประเทศอำนาจของท้องถิ่นกลับถูกกำหนดโดยศูนย์กลาง โดยประเทศส่วนใหญ่ในโลกมักไม่ค่อยจะอนุญาตให้ท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกรูปแบบการจัดการปกครองของตนเอง นอกจากนี้ มิติของความเป็นอิสระของท้องถิ่น ยังหมายถึงสิทธิและศักยภาพของประชาชนหรือกลุ่มที่จะก่อตั้งการปกครองท้องถิ่นที่ใหม่และแตกต่างได้อีกด้วย

3. ศักยภาพในการสร้างทรัพยากร ซึ่งเป็นตัวชี้วัดว่าการจัดการปกครอง และการเมืองที่สำคัญอย่างเป็นประชาธิปไตยว่า อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในด้านการจัดเก็บภาษีและการจัดเก็บรายได้มีมากน้อยเพียงใด เนื่องจากนิยามการปกครองและการเมืองย่อมสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรนั่นเอง

น่าสังเกตว่าแนวคิดของ Henry Tenue มีข้ออ่อนตรงที่มีการเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องโครงสร้างที่เป็นทางการของระบบการเมืองท้องถิ่นมากเกินไป แต่สำหรับในสังคมไทย การพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นน่าจะมีความหมายมากกว่าเรื่องการจัดโครงสร้างที่เป็นทางการของระบบการเมืองท้องถิ่น เพราะสาเหตุที่สังคมไทยยึดติดกับเรื่องการจัดรูปแบบการปกครองมายาวนานทำให้ไม่สามารถเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เข้มแข็งขึ้นมาได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าหลักการของ



ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความหมายมากกว่าเรื่องการจัดโครงสร้างที่เป็นทางการตามกฎหมาย หากแต่หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น อยู่ที่เรื่อง “การปกครองตนเอง” และมีลักษณะสำคัญดังนี้ (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554)

1. ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นอุดมการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ เป็นเรื่องของความคิด ความเชื่อเกี่ยวกับที่มาของอำนาจรัฐ และสิทธิการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ในแง่นี้ อุดมการณ์มีนัยสำคัญกับการเมืองท้องถิ่นในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมาก เนื่องจากว่าเป็นระบบการเมืองที่ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จึงเป็นระบบที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งมีคุณค่าในสังคม โดยผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และกระบวนการเลือกตั้ง เป็นต้น อุดมการณ์ประชาธิปไตยนับเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองท้องถิ่นทีเดียว เพราะเมื่อประชาชนมีอุดมการณ์ว่าอำนาจเป็นของประชาชนแล้ว ผู้ใช้อำนาจได้แก่ ประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ และการใช้อำนาจนี้ก็ต้องเป็นไปเพื่อประชาชน

2. ประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองตนเองระดับล่าง คือ ระดับท้องถิ่น ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีการปกครองตนเอง หรือที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) โดยเป็นสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตัวแทนประชาชนดังกล่าวนี้เข้าไปทำหน้าที่จัดสรรแบ่งปันสิ่งมีคุณค่าในสังคมของท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆและภาคประชาสังคมมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย เช่น การใช้อำนาจในการถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารที่ประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งออกจากตำแหน่งได้ เป็นต้น

3. ประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจ หรือการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนในการปกครองตนเอง โดยที่ประชาชน/กลุ่มคนในท้องถิ่นมีบทบาทเกี่ยวข้องในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของตัวแทนประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกร่องกตตัน ผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ของตนหรือของกลุ่ม ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองตนเอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเมืองภาคตัวแทนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเมืองภาคพลเมืองหรือภาคประชาสังคมอีกด้วย ที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีบทบาทเรียกร่องเสนอแนะ และติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของการเมืองภาคตัวแทน (ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น)

4. ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชน กล่าวคือ วิธีการเมืองท้องถิ่น ประชาธิปไตย ได้แก่ การมีใจที่เปิดกว้าง ยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความคิดเห็น อาศัย การเจรจา ประนีประนอมกันมากกว่าการใช้กำลังตัดสิน มีความเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การใช้ หลักเหตุผลในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ และการมุ่งถึงผลประโยชน์ส่วนร่วมของท้องถิ่นเป็น สำคัญ

จะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นตามแนวทางนี้ ครอบคลุมหลายมิติ ทั้ง ที่เป็นอุดมการณ์ รูปแบบการปกครอง และในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตชุมชน อันจะช่วยให้เรามีความ เข้าใจเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกับเรื่องการปกครองตนเองมากขึ้น ส่วนใน International IDEA (2003) ได้ให้คำนิยามถึงประชาธิปไตยท้องถิ่นจากการพิจารณาถึงปัจจัยของประชาธิปไตย ท้องถิ่นในสองด้าน ที่ส่งผลต่อสถาบันการปกครองของท้องถิ่น (Local Government Institutions) ทั้งในมิติกระบวนการ (Process) และมิติสถาบัน (Institutions) โดยมองว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่ตัวแทนของประชาชนที่มาจากสถาบันและกระบวนการแบบประชาธิปไตย เช่น การมีกระบวนการ เลือกตั้ง และการมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น กับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญของ ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ภายในท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทโดยอาศัยสถาบัน องค์กร หรือการรวมตัว ของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยท้องถิ่น หมายถึง การให้อำนาจและความรับผิดชอบของ ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นั้น โดยผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ประชาชนในท้องถิ่น อันประกอบด้วย กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ก็มีหน้าที่ในการเมืองภาค พลเมือง ด้วยการติดตามตรวจสอบการทำงานของตัวแทน โดยการเรียกร้อง กดดัน ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น ได้ตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ของกลุ่มประชาชน ต่างๆได้ ขณะเดียวกันประชาชนยังต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการเข้ามาบริหาร จัดการในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย

เกณฑ์ชี้วัดของการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

เครื่องมือวัดสำคัญประการหนึ่ง ที่นิยมนำมาใช้ในการวัดความเจริญของประเทศไทย คือ กระบวนการทางการเมืองการปกครอง ที่จะเป็นภาพสะท้อนถึงการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง โดยพิจารณาองค์ประกอบหรือตัวชี้วัดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคทางการเมือง ความ ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน พรอมรินทร์ พรหมเกิด (2556) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวชี้วัดสำคัญประการหนึ่งของความเป็น ประชาธิปไตย และกล่าวยืนยันว่าในสังคมประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของ ประชาชน กล่าวคือประชาชนมีสิทธิ์และอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองตนเอง ดังนั้นประชาชน

ต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง สอดคล้องกับอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2545) เห็นว่าประชาธิปไตยท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญ หรือเน้นการที่ประชาชนปกครองตนเองทางตรงให้มากขึ้น ซึ่งต่างจาก ประชาธิปไตยระดับชาติที่เน้นการเลือกผู้แทน ดังนั้นการพิจารณาองค์ประกอบหรือตัวชี้วัดของการ พัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น จึงควรพิจารณาจากองค์ประกอบหลัก ดังต่อไปนี้

#### 1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอีกเรื่องหนึ่งในทาง รัฐศาสตร์และสังคมวิทยาการเมือง โดยข้อเท็จจริงแล้ว แนวคิดเช่นนี้มักเกิดขึ้นในสังคมที่มีความเป็น ประชาธิปไตยมากกว่า เนื่องจากในสังคมเช่นนี้ระบบได้เปิดช่องทางหรือให้โอกาสแก่ประชาชนได้ แสดงออกถึงความต้องการทางการเมืองได้ง่าย ขณะที่ในสังคมแบบดั้งเดิม เรื่องการเมืองการ ปกครองเป็นเรื่องของผู้นำและชนชั้นสูง อาจกล่าวได้ว่าในสังคมประเพณีดั้งเดิมเป็นสังคมที่มีระดับ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนน้อย แต่ในสังคมสมัยใหม่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน ถือเป็นรากฐานสำคัญของสังคมประชาธิปไตย และมันเป็นตัวชี้วัดสำคัญอันหนึ่งของ ความเป็นประชาธิปไตย (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556) ได้อธิบายความหมาย การมีส่วนร่วม ทางการเมือง หมายถึง การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการ กำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือต่อภารกิจต่างๆที่รัฐบาลกระทำ หรือต่อการเลือกผู้นำรัฐบาลทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น อาจเป็นไปได้ทั้งในแนวทาง ที่ชอบด้วยกฎหมายและในแนวทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในสังคมประชาธิปไตยเราควรสนับสนุน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในแนวทางที่ขัดด้วยกฎหมายเท่านั้น เพราะการมีส่วนร่วม ทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จะช่วยจรรโลงให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและเป็น ประโยชน์แก่สังคมและชุมชนโดยรวมในระยะยาวได้

นอกจากนี้ ยังสามารถจำแนกการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 แบบแผน คือ 1) การมี ส่วนร่วมทางการเมืองโดยอิสระ 2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการปลุกกระดม การมีส่วนร่วม ทางการเมืองยังเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมือง มีข้อสังเกตว่า ประโยชน์ของการมี ส่วนร่วมทางการเมืองในแนวทางที่ชอบด้วยกฎหมายมีมากมาย

ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตยกับสังคมเผด็จการมีความ แตกต่างกัน โดยทั่วไปในสังคมประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ หลายช่องทาง เช่น การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การควบคุมตรวจสอบและ การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การมีกิจกรรม ร่วมกับพรรคการเมือง การรวมตัวกันกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มตามความสมัครใจ หรือกลุ่มภาค ประชาสังคม ฯลฯ แม้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นหัวใจสำคัญของการเมืองในระบอบ

ประชาธิปไตย แต่ก็มิได้หมายความว่าประชาชนทั้งหมดจะมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง เพราะยังมีประชาชนอีกจำนวนมากที่พอใจเป็นเพียงผู้เฝ้าดูหรือเฉยเมยทางการเมือง

ขณะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศกำลังพัฒนาก็ยังมีความแตกต่างกันอยู่ ในประเทศเสรีประชาธิปไตย มักเป็นการมีส่วนร่วมแบบอิสระหรือสมัครใจ แต่ในประเทศคอมมิวนิสต์หรือประเทศที่ปกครองด้วยระบบเผด็จการ ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะให้การสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าที่จะมีโอกาสในการตัดสินใจเลือกตัวแทน และกำหนดนโยบายสาธารณะได้ และในประเทศโลกที่สาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ในสังคมไทยระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ผ่านมายังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ สืบเนื่องจากอิทธิพลของสังคมในระบบอุปถัมภ์และมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม แต่อาจกล่าวได้ว่า ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นยุคแรก ที่คนไทยได้มีการตื่นตัว และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุดจนมีผลกระทบก่อให้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญของไทยต่อมา และเกิดแนวคิดที่สำคัญในปัจจุบันคือประชาสังคมและการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งหากแนวคิดนี้สามารถเป็นที่แพร่หลายและได้รับการยอมรับในวงกว้างมากขึ้น จะทำให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น และหากคนไทยมีการตื่นตัวและสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นตามช่องทางต่างๆ ที่กล่าวมา จะช่วยเสริมสร้างให้สังคมไทยเข้มแข็งมากขึ้น แล้วจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทั้งในตัวผู้นำ ระบบบริหารและการดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไปในแนวทางที่มีความสุจริต มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้นเช่นกัน (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556 )

อย่างไรก็ดีความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเองมากขึ้น ส่งผลให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น เช่นเดียวกัน (อรทัย ก๊กผล, 2552) ดังตัวอย่างเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆด้วย

โดยหลักการ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจร ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในแก้ปัญหาของชุมชนควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบดังนี้

1. เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเอง และถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนอยู่
2. ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไร และจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง
3. ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใด และใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา
4. ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง
5. ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกัน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรค และร่วมกันในการหาทางแก้ปัญหา เพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย
6. ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้ว่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัสดุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบาย ความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

#### 2.4.1 ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ IAP2

ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ นำเสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (2007) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ ตามตัวแบบนี้ อธิบายว่า ยิ่งสูงขึ้นยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือตัดสินใจมากขึ้น ด้วย และการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงแบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน : เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติ หรือสภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชน หรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิเช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง



2. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ :เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่มาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน อันเชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนในองค์กรตัดสินใจด้วย ไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียว

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท: เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในระดับฟังความคิดเห็น: เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร : เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนมีน้อยมากเพียงแต่รับทราบที่เกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนและแจ้งให้ประชาชนทราบ สะท้อนความล้าสมัยในการบริหารงาน และสะท้อนว่า ภาครัฐทำตนเป็นคุณพ่อรู้ดี แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่า ไม่ควรจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่ต้องไม่ใช่การให้ข้อมูลในลักษณะประชาสัมพันธ์ โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้น หัวใจสำคัญ คือการให้ข้อเท็จจริง ครบคลุมและเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนได้ข้อเท็จจริงและตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่าง มีคุณภาพ



นอกจากนี้ยังมีความหมายที่น่าสนใจของนักวิชาการอื่นๆ ที่ได้ให้ความหมายไว้ สอดคล้องกันดังนี้

วิชา ไชยสาร (2545) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองในปัจจุบันมีความตื่นตัว ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองที่กำลังเกิดขึ้นของภาคประชาชน ที่ต้องการเห็นการเมืองและสังคมเกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น เอื้อประโยชน์ต่อ ผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น และสร้างสรรค์สังคมให้เกิดความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือผู้นำรัฐบาล รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลกระทำตามความประสงค์ของตนหรือกลุ่มของตน โดยที่การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นเครื่องชี้วัดพัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละ ประเทศ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ควรที่จะเป็นการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ประเทศที่มีการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว ก็มักจะ กำหนดให้ ประชาชนในทุกๆระดับมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามกฎหมายที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็น รูปธรรม ในทุกมิติของกระบวนการทางการเมือง

อนุรักษ์ นิยมเวช (2554) ได้กล่าวว่าการตื่นตัวที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม ในทางการเมืองท้องถิ่นนั้น เริ่มมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหารประเทศ ดังจะเห็นตัวอย่างได้ในหมวดที่ 5 เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติด้าน ต่าง ๆ ให้รัฐเท่านั้น ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้พยายามที่จะ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ มากขึ้น อาทิ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา ทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กร ทางวิชาชีพ หรือตามสาขา อาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มี กฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของ ชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยง ธรรม

บรรศักดิ์ อูวรรณโน (2548) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้การตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้การบริหารงานมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนจะได้รับการตอบสนอง

#### 1. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

โดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นองค์ประกอบหรือตัวชี้วัดของการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่สำคัญ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ถือเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อการเมืองการปกครองของประเทศ และของชุมชนท้องถิ่น และที่สำคัญการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นทั้งเป้าหมาย และกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำพิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำแสดงว่าสังคมนั้นมีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ โดยนัยนี้ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์บางกลุ่มจึงถือว่าการพัฒนาทางการเมือง คือ การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเป้าหมายของการพัฒนาทางการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะการพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ในส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์กรทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้ คือกระบวนการทางการเมืองซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561)

#### 2. การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาของท้องถิ่น

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2556) กล่าวว่า “สังคมประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ด้วยดี ผู้คนในสังคมจะต้องเป็นผู้มีระเบียบวินัย เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง ปฏิบัติตาม

ข้อบัญญัติที่สังคม ได้วางบรรทัดฐานไว้อย่างเคร่งครัด และพร้อมที่จะทำให้กฎหมายของบ้านเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์ โดยไม่ยอมให้ผู้ใดละเมิดได้ตามอำเภอใจ แต่หากเห็นว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ไม่เป็นธรรมก็ต้องหาทางเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายนั้น ไม่ใช่การฝ่าฝืนไม่ยอมรับเพราะหากบางคนละเมิดกฎหมายได้ คนอื่นก็น่าเป็นข้ออ้างได้ ทำให้สังคมเกิดความวุ่นวาย ไร้ระเบียบ และอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นภายในสังคมที่หลีกเลี่ยงได้ยาก”

ดังนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพ ในอันที่จะนำไปสู่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือการนำไปสู่การละเมิดกฎหมาย ย่อมเป็นสิ่งกระทำมิได้ แม้ว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่บูชาสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ แต่การอ้างสิทธิและเสรีภาพต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขต จนละเมิดหรือก้าวก่ายสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสังคมนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งมิชอบ และไม่ใช่ว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพียงอารยชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างแน่นอน

อาจกล่าวได้ว่า สังคมประชาธิปไตยจะพัฒนาไปได้ด้วยดี ผู้คนในสังคมจำเป็นต้องมีระเบียบวินัยในตนเอง และเคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งก็เป็นสำนักแห่งการรักษากฎหมาย และระเบียบของสังคมอย่างเคร่งครัดทั้งต่อหน้าและลับหลัง และพร้อมจะออกต่อต้านหรือรวมกลุ่มกันต่อต้านผู้ที่ละเมิดกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของสังคมที่กำหนดไว้ และต้องรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพอย่างมีเหตุ มีผลด้วย

ขณะเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือบทบัญญัติของกฎหมาย จะต้องให้ความเป็นธรรมกับทุกคน และจะต้องมีการบังคับใช้ต่อพลเมืองทุกคนด้วยความเสมอภาคกัน ซึ่งจะทำให้พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมายและโอกาส แต่มีได้หมายความว่า มีความเท่าเทียมกันในผลแห่งการกระทำด้วย เช่นคนไทยทุกคนในระบอบประชาธิปไตย ย่อมมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้ารับการศึกษาและแสวงหางานทำ แต่บุคคลย่อมมีโอกาสเรียกร้องให้ได้รับค่าตอบแทนเท่ากับผู้อื่น อันเนื่องมาจากค่าตอบแทนของแต่ละบุคคล ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่แต่ละคนมีไม่เท่ากัน (Magstadt, 2009)

นอกจากนี้ ในระบอบประชาธิปไตยยังมุ่งเน้นให้ประชาชนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของการเป็นพลเมืองของสังคมหรือประเทศอีกด้วย เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้และดำเนินไปอย่างสงบสุข การปฏิบัติหน้าที่ของพลเมืองถือเป็นเกียรติยศระดับพื้นฐานที่พลเมืองทุกคนมีอาจปฏิเสธได้ เช่น ผู้ที่ขับรถโดยเคารพกฎจราจรอย่างเคร่งครัดจะต้องได้รับการสรรเสริญ มิใช่ถูกปรามาสว่าเป็น “คนโง่” หรือ “เถรตรง” ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่ไม่เคารพกฎจราจร แม้นตนเองจะอ้างว่ากระทำไปด้วยความเร่งรีบ และได้มองซ้ายมองขวาอย่างรอบครอบก็ตาม ก็ถือว่าเป็นบุคคลที่สมควรถูกประณามว่า “ไร้เกียรติ” ในฐานะที่มีเจตนาอันไม่บริสุทธิ์และไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และในฐานะที่เป็นหน้าที่พื้นฐานของตนเองที่ทุกคนพึงกระทำ

คนที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย นอกจากจะรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างมีเหตุผลแล้ว เขาผู้นั้นจะต้องเคารพในกติกากฎหรือธรรมเนียมปฏิบัติของการปกครองแบบประชาธิปไตยอีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น หลังจากการอภิปราย การเจรจาต่อรอง การพูดกันด้วยเหตุด้วยผล และการประนีประนอมกันไม่สำเร็จแล้ว ก็จะใช้วิธีการตัดสินปัญหาด้วยเสียงข้างมาก โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องมีการปฏิบัติตามจากทุกฝ่าย ขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองสิทธิฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า การแก้ปัญหาเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวม และเป็นไปตามหลักที่ว่า แต่ละคนมีเสียงเท่ากัน ส่วนบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมาก จะถือว่าเป็นตรงข้ามแล้วจะขจัดออกนอกสังคมไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นกติกากฎของการปกครองแบบนี้ ยังรวมถึง การปฏิบัติต่อกันอย่างยุติธรรม การยึดถือระเบียบวิธีการตามกฎหมาย และการเคารพสิทธิของบุคคล ในการได้รับความยุติธรรมจากการพิจารณาอีกด้วย (Beetham, 1995)

โดยสรุปจากประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าการสร้างประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้นั้น สังคม ชุมชนท้องถิ่นนั้นต้องมีกฎ กติกา ของการอยู่ร่วมกัน และผู้คนในชุมชนท้องถิ่นต้องมีสำนึกแห่งการรักษาระเบียบวินัย เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง และกฎระเบียบของชุมชนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด จึงเท่ากับว่าประชาธิปไตยมีเนื้อหาที่แนบแน่นกับความเป็นระเบียบของสังคม ดังนั้น สังคมหรือชุมชนใดที่ผู้คนขาดสำนึกแห่งการรักษาระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของสังคมจึงพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยได้ยาก

### 3. การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2556) ได้ให้ความหมายของการมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวมหรือการมีจิตสาธารณะว่า คือการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวมเกิดขึ้นจากความรู้สึกของคนในสังคมที่ว่า ประเทศเป็นของทุกคนและตนเป็นเจ้าของประเทศ ดังนั้นประชาชนทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการช่วยกันรับผิดชอบดูแลบ้านเมือง รวมถึงการมีความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่และการกระทำของตน การมีจิตใจที่เสียสละเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญมากประการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ถือว่า “ส่วนรวม” มีความสำคัญมากกว่า “ส่วนตัว” ในทุกกรณี เพราะส่วนรวมหมายถึง ประชาชนหรือปวงชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ประโยชน์ของส่วนรวมจึงเป็นใหญ่ ทว่าประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่จำเป็นต้องทับกันสนิทเสมอไป ซึ่งอาจแตกต่างกันได้ แต่เมื่อประโยชน์ดังกล่าวขัดแย้งกัน ปัจเจกชนจำเป็นต้องมีความพร้อมที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างไม่มีเงื่อนไข ประชาธิปไตยตามความหมายนี้จึงหมายถึง ความเสียสละอย่างมาก ซึ่งไม่เพียงการเสียสละทรัพย์สิน เงินทอง ความสุขสบาย และความได้เปรียบส่วนตัว หากจะหมายรวมไปถึงการเสียสละชีวิตเลือดเนื้อเพื่อพิทักษ์ประชาธิปไตยด้วย

Milana & Sorensen (2009) ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับความสำคัญที่รับผิดชอบต่อส่วนรวม อย่างสมเหตุสมผลว่าหมายถึง จิตสาธารณะ หรือจิตสำนึกสาธารณะ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอันจะเป็น ประโยชน์ในทุกระดับของสังคม การคำนึงถึงผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นสังคมเดียวกัน เป็นการ แสดงออกเพื่อสังคมส่วนรวม การบริการชุมชน การทำประโยชน์เพื่อสังคม

ต้องยอมรับกันว่า คนไทยโดยทั่วไปขาดจิตสำนึกในเชิงจริยธรรม และการยึดมั่นในสิ่งที่ ถูกต้อง กล่าวคือปราศจากความมั่นคงที่ยืนหยัดอยู่กับความถูกต้องและไม่ยอมศิโรราบต่อสิ่งที่ผิด ใน กรณีที่ผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาพัวพัน คนไทยโดยทั่วไปไม่เต็มใจที่จะ เสียสละผลประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือแม้ว่าจะไม่ได้ผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ก็ยอมได้เสียประโยชน์ ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้สังคมไทยควรให้การยกย่องสักการะ แก่บุคคลผู้ทำงานเสียสละอุทิศตนให้กับสังคม ส่วนรวม และประเทศชาติบ้านเมืองในทุกสาขาอาชีพ เพราะคนเหล่านี้เป็นข้อยกเว้นของความเป็น ลักษณะคนไทยทั่วไป และนับเป็นตัวอย่างอันดีงามที่สาธารณชนคนไทยพึงระลึกถึงและยึดถือปฏิบัติ ตาม (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2554) สังคมใดที่ผู้คนขาดการมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม หนทางที่จะ พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยทั้งในชุมชนท้องถิ่นและระดับชาติจะเป็นไปได้ยากยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมาได้เกิดปรากฏการณ์ ขบวนการกลุ่มจิตอาสาทำ ความดีด้วยหัวใจขึ้นในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง ภายหลังจากการเสด็จสวรรคตพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2559 ประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพ ต่างๆ ได้รวมตัวกันเป็นอาสาสมัครช่วยงานพระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพ ในกิจกรรมภารกิจ ต่างๆ เช่น กิจกรรมการทำดอกไม้จันทน์ การช่วยเหลืองานด้านการจราจร การจัดทำความสะอาด และเก็บขยะบริเวณสถานที่สำคัญของชาติ การขุดลอกลำห้วย หนอง คลอง บึง และกิจกรรมบำเพ็ญ สาธารณประโยชน์อื่นๆภายในชุมชนเป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่ายังมีคนไทยจำนวนหนึ่ง ที่มีจิตสำนึก รับผิดชอบเพื่อส่วนรวม เสียสละเวลา แรงกายและทรัพย์สินช่วยเหลือสังคมด้วยใจอย่างแท้จริง โดยไม่หวังสิ่งตอบแทนใดๆทั้งสิ้น นับได้ว่าบุคคลเหล่านี้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตามนัยความหมายของคำว่า “การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ” และนับว่าเป็นนิมิตรหมายทางที่ดีของสังคมที่มีบุคคล ประเภทนี้อยู่ในสังคม

#### 4. ความสามารถในการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530) กล่าวถึงความสามารถการพึ่งตนเอง ของท้องถิ่น ควรจะมีการจัดระบบที่เอื้ออำนวยเพื่อให้สมาชิกสามารถดำเนินการตอบสนอง ความ ต้องการของตนเองได้ (Self - Fulfillment) ด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเอง ด้วยการร่วมมือกับคนอื่นที่ อยู่ในสถานการณ์เดียวกันการพึ่งตนเองที่แท้จริงหมายรวมถึง การมีอิสระของกลุ่มชนในการ ตั้งเป้าหมาย และมีอิสระในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยใช้ความพยายามและกำลังของ ตนเอง ส่วนการดำเนินงานของกลุ่มหรือองค์กรชุมชนหมายถึง กลุ่มควรมีความเป็นอิสระ สามารถ



ตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมด้วยตัวของกลุ่มเอง เพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกหรือให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ กล่าวคือองค์กรชุมชนที่สามารถพึ่งตนเองได้ ต้องมีกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาที่สมาชิกกำลังประสบผลสำเร็จในที่สุดหรือพึ่งตนเองได้ในที่สุด ซึ่งการดำเนินกิจกรรมในลักษณะนี้มีความเทียบได้กับการปกครองตนเอง

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2543) ได้ให้ความหมายของความสามารถการพึ่งตนเอง (Self-Reliance) หมายถึง ความสามารถในการดำรงตนเองอยู่ได้อย่างอิสระมั่นคง สมบูรณ์ การพึ่งตนเองได้มีได้ทั้งระดับปัจเจกชนและชุมชน คำว่า “ปัจเจกชนพึ่งตนเอง” หมายถึง การที่บุคคลสามารถดำรงอยู่ได้อย่างอิสระ เช่น สามารถแยกตัวออกมาต่างจากพ่อแม่ มีความมั่นคงในชีวิต ตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ได้ หรือสามารถขอคำแนะนำของผู้อื่นมาประกอบการตัดสินใจของตน แนวคิดการพึ่งตนเองของท้องถิ่น 5 ด้านคือ

1. การพึ่งตนเองได้ทางเทคโนโลยี (Technological Self - Reliance) หมายถึง การมีปริมาณและคุณภาพของเทคโนโลยีทางวัตถุ เช่น เครื่องมือ เครื่องจักรกล และเทคโนโลยีทางสังคม เช่น การวางโครงการ การจัดการ มนุษย์สัมพันธ์ เป็นการรู้จักใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การบำรุงรักษาให้คงสภาพดีอยู่เสมอ เพื่อให้งานเทคโนโลยีซึ่งหมายรวมถึงของสมัยใหม่และของ ดั้งเดิมของท้องถิ่นที่เรียกว่า “ภูมิปัญญาชาวบ้าน” (Folk-Wisdom) ด้วย

2. การพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ (Economic Self-Reliance) หมายถึง ความสามารถในการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงสมบูรณ์พูนสุขพอสมควร และให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน จุดสมดุลอยู่สูงพอสมควรถึงขั้นสมบูรณ์พูนสุขดังกล่าว

3. การพึ่งตนเองได้ทางทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Self-Reliance) ซึ่ง หมายถึง สิ่งใดๆ ที่มีอยู่โดยธรรมชาติในชุมชนหรือสามารถหามาได้จากธรรมชาติ มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ และรักษาธรรมชาติให้ดำรงอยู่ ไม่ให้เสื่อมสลายไป

4. การพึ่งตนเองได้ทางจิตใจ (Psychological Self-Reliance) หมายถึง การมีสภาพจิตใจที่กล้าแข็ง พร้อมทั้งจะต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคในการหาเลี้ยงชีพ การพัฒนาชีวิตให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นในการปกครองตนเอง ในการป้องกันกิเลสตัณหา ไม่ให้โลภ โกรธ หลง หรือ อยากได้ อยากมีจนเกินความสามารถของตนเอง

5. การพึ่งตนเองได้ทางสังคม (Social Self-Reliance) หมายถึง สภาวะการณ์ที่กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งมีความเป็นปึกแผ่นเหนียวแน่น มีผู้นำที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำกลุ่มคนเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจขอความช่วยเหลือจากภายนอกได้ เป็นกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถระดับหนึ่ง ติดต่อกันสัมพันธ์กันด้วยดีสม่ำเสมอ



กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (2545) กล่าวถึงการพัฒนาแบบพึ่งพาตนเอง เป็นแนวคิดเชิงสัมพันธ์และเกี่ยวของทั้งด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากมิติต่างๆ ทั้งด้าน วุฒิภาวะ การสร้างสรรค์ ด้านการปลดปล่อยสังคม ด้านความเป็นไทยและประชาธิปไตย ด้านการรื้อฟื้น เชิดชูพัฒนาคุณค่า ศักดิ์ศรี จิตสำนึกต่อสังคมและจริยธรรมของมนุษย์ อีกทั้งด้านความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ และด้านอุดมการณ์

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2531) กล่าวว่า การพึ่งตนเองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการผลิตแบบพอมีพอกิน ไม่พึ่งพาเทคโนโลยีมากเกินไป ไม่ปลูกพืชเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่มุ่งทำการเพาะปลูกเพื่อให้ได้อาหารและปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีพ ส่วนที่เหลือจากการบริโภค จึงจะนำไปขาย ซึ่งการกลับไปสู่การผลิตเพื่อพึ่งตนเองนั้น ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาที่มุ่งเน้น การถ่ายทอดความรู้ และอุดมการณ์ อันเหมาะสมแก่วิถีชีวิตแบบพึ่งตนเอง รวมทั้งการเรียนรู้ ศักยภาพชุมชนของตนเอง เพื่อที่จะสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้

เกษม วัฒนชัย (2550) ได้ถ่ายทอดถึงพระราชดำริและพระราชจริยาวัตรในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงว่า “เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชน ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปใน ทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ “ความพอเพียง” หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี และได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “เมื่อกล่าวถึงความพอเพียงต้องคำนึงถึง 3 องค์ประกอบ พอประมาณ มีเหตุผล และภูมิคุ้มกันมี 4 ด้าน ประกอบด้วย วัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ทุกอาชีพถ้าเอาปรัชญานี้ไปใช้ ประเทศจะเข้มแข็ง ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน ใช้หลักวิชาข้อมูลในการตัดสินใจ ขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีจิตสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ข้าราชการต้องไม่โกง มีความรอบรู้ที่เหมาะสม

ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน มีความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบเพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งในด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี เป็นหลักคิดเป็นแนวปฏิบัติสำหรับทุกชีวิตและทุกกิจการ” ซึ่งสอดคล้องกับอำพล เสนาณรงค์ (2550) ได้กล่าวถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงว่า “เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาหรือแนวปฏิบัติซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ทรงปรารภจะให้รากแก้วในสังคมได้ยึดถือเป็นแนวดำรงชีวิตเพื่อความอยู่ดีกินดี ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงมีด้วยกัน 7 ข้อ คือ พึ่งพาตนเอง พอประมาณ เดินสายกลาง มีภูมิคุ้มกัน มีเหตุผล เป็นคนดี และรู้จักสามัคคี โดยหลักสำคัญทั้ง 7 ข้อ คนทุกกลุ่ม ทุกอาชีพสามารถน้อมนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตให้ได้มากที่สุดเท่าที่จำทำได้

กล่าวโดยสรุป ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนี้จะเห็นได้ว่า เป็นแนวคิดหนึ่งที่มีให้พึ่งตนเอง ในการทำมาหาเลี้ยงชีพ ในการสร้างฐานะ และการเก็บรักษาทรัพย์ที่หามาได้ เพื่อใช้จ่ายในยามจำเป็น นอกจากนี้เป็นที่พึ่งแห่งตนในระดับบุคคลแล้ว จะต้องเป็นที่พึ่งของคนอื่นด้วย ยังรวมถึงกลุ่มหรือองค์กรและทุกกิจการ ตลอดจนมุ่งเน้นให้การพัฒนาประเทศชาติให้พึ่งตนเองในลักษณะ “เศรษฐกิจพอเพียง” นั่นคือการพัฒนาที่ไม่อิงเศรษฐกิจโลกเกินไป และแนวคิดดังกล่าวนี้ได้เน้นพึ่งตนเองของประชาชนด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเอง ด้วยความร่วมมือกับคนอื่นที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน รวมถึงการมีอิสระของกลุ่มชนในการตั้งเป้าหมายและมีอิสระในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย กล่าวคือบุคคลหรือองค์กรชุมชนที่สามารถพึ่งตนเองได้ต้องมีกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาที่สมาชิกกำลังประสบผลสำเร็จในที่สุดหรือพึ่งตนเองได้ในที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง ที่ให้ประชาชนมีโอกาสได้ปกครองตนเองได้อย่างอิสระที่พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมโดยตรงด้วยความเสียสละ และรับผิดชอบในการบริหารหรือจัดการบ้านเมืองด้วยตนเอง กล่าวคือเป็นการที่ประชาชนร่วมแรงร่วมใจ ในการกระทำอะไร สร้างอะไร เพื่อบ้านเมือง เพื่อชุมชน อันเป็นพื้นฐานของแนวคิดประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญหรือเน้นการที่ประชาชนปกครองตนเองทางตรงมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการพิจารณาองค์ประกอบหลักหรือตัวชี้วัดของการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่กล่าวมาทั้ง 4 ด้านนี้ การพัฒนาและส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นนั้น พรหมินทร์ พรหมเกิด (2556) กล่าวว่า ระบบความคิด ความเชื่อ ทศนคติและค่านิยมของผู้คนในสังคมที่ส่งเสริมและสนับสนุนประชาธิปไตยทางการเมืองที่มีความสำคัญสูงสุดคือ ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมที่ว่า ด้วยศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยทางการเมืองต้องการธรรมาภิบาล ตัวของธรรมาภิบาลเองนั้นขึ้นอยู่กับศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมอันเป็นจิตสำนึกของคนทั้งประเทศด้วย สังคมใดที่มีความบกพร่องในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว จะไม่มีหนทางที่จะไปถึงประชาธิปไตยทางการเมืองในระดับที่

น่าพอใจได้ และกรณีดังกล่าวเนื่องจากเป็นความรู้สึกนึกคิด เป็นนามธรรม จึงยากที่จะกำหนดเป็นตัวชี้วัดได้โดยตรง

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลในแต่ละยุคที่ผ่านมา ได้ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากขึ้นน้อยเพียงใด และรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสมเป็นอย่างไร แต่งานวิจัยส่วนใหญ่ของไทยที่ผ่านมาจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการการกระจายอำนาจ การศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นยังมีน้อยและผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

ชนิดา อาคมวัฒน์ (2541) ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ากระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งที่มีความแตกต่างทางด้านฐานะและศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ รวมถึง ศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง เพื่อที่จะศึกษาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง พบว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจและมีอิทธิพลเดิมอยู่ในท้องถิ่นหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนชนชั้นนำทางการเมือง ต่างยังคงดำรงอำนาจอยู่ในการเมืองและการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงได้อาศัยอำนาจทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ ที่พวกตนมี เพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่มักจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะที่มีอยู่ในท้องถิ่น

เสกสรร ทิพย์สุข (2541) ศึกษาเรื่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดในบริบทของการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี พบว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะเพิ่มขึ้นกว่าในปัจจุบันอย่างแน่นอน พื้นที่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันไม่มีความแน่นอนขาดความชัดเจน และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันได้เกิดการซ้ำซ้อนกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งทั้งสามส่วนทำให้เห็นได้ว่า เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้ว่ารัฐบาลจะหาทางออกในด้านรายได้ให้แก่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เนื่องจากพื้นที่ในการดำเนินงานไม่มีอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันไปซ้ำซ้อนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันหมดความสำคัญลง

คีสิน กุสสถานภาพ (2541) ศึกษาเรื่อง รูปแบบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์ : ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า ปัจจัยที่ควรใช้ในการพิจารณาความพร้อมของจังหวัดสงขลาในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด คือเจตนารมณ์ ทางการเมืองของประชาชน และพิจารณาจากรายได้ของท้องถิ่น สำหรับโครงการศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทย ในขณะเดียวกันผู้วิจัยยังพบว่าการศึกษาวิจัยของตระกูล มีชัย ว่าด้วยการปกครองของจังหวัดสงขลาที่มีความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น ในด้านการเมืองและการบริหาร ในด้านเศรษฐกิจ ในด้านสังคม และในด้านเจตนารมณ์ทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้าที่จะพิสูจน์ว่าจังหวัดสงขลาพร้อมแล้วที่จะปกครองตนเอง โดยวิธีการเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำหน้าที่บริหารงานบ้านเมือง โดยยึดหลักการบริหารโดยชาวสงขลาของชาวสงขลาเพื่อชาวสงขลา โดยคาดหวังว่าการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นหนทางนำไปสู่ความเป็น “สงขลาธานีประชาคม” ได้ในที่สุด ผู้วิจัยเสนอให้ประชาชนร่วมมือกันสร้างชุมชนในระดับที่เล็กให้เข้มแข็ง ด้วยวิธีการที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน เพื่อรักษาวิถีเดิมที่เคยเข้มแข็งให้กลับมาเข้มแข็งขึ้น เพื่อว่าชุมชนที่เข้มแข็งจะนำไปสู่ความเป็นสังคมที่เข้มแข็ง และเมื่อสังคมเข้มแข็งจะมีพลังในการต่อรองกับระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองในระดับสูงที่เข้มแข็งกว่า และเมื่อทุกระบบย่อยในระบบใหญ่ที่เรียกว่าประเทศไทยเข้มแข็งจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างเท่าเทียมอย่างเป็นธรรม ภายใต้หลักการสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน และภายใต้หลักการประชาธิปไตย

ศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พบว่า ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยังไม่เห็นผลมากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีงานทำตามต้องการ การลดรายจ่าย การลดการกู้หนี้ยืมสินและการมีเงินออม สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากยังไม่มีบทบาทในการเข้าเสนอปัญหาหรือความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา การเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนา การแก้ปัญหาของชุมชน การประเมินผลการพัฒนาและการปรับปรุงการดำเนินการพัฒนา จากกรณีดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลเสียเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2549) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ การประเมินเม็ดเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2549 ได้กล่าวถึงสิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองท้องถิ่นว่าไม่ใช่แค่การส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยการมี การบริหารจัดการที่ดีหรือให้สมาชิกและคณะผู้บริหารตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เท่านั้น สิ่งท้องถิ่นต้องระดมความคิดความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วม เกิดความเสียสละ เพื่อร่วมพัฒนาชุมชน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมกันพึ่งพากัน แก้ปัญหาต่างๆ ด้วยตัวเองมากขึ้น อันจะนำไปสู่การมีสำนึกของความเป็นพลเมือง โดยการสร้างการ ปกครองท้องถิ่นให้มีประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มองค์กรประชาชนอย่างแท้จริงโดยหาวิธี ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมกระบวนการบริหารจัดการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สร้างชุมชน และ ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น การเสริมสร้างประสิทธิภาพและเตรียมความพร้อม ในการรองรับภารกิจใหม่ที่รัฐกระจายอำนาจ และความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจ

ลัดดาวัลย์ ต้นติวทยาพิทักษ์(2549) ได้ศึกษา ขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนา ประชาธิปไตย พบว่าการทำงานของขบวนการประชาสังคม มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและ การเมืองในชุมชน และความเข้มแข็งของของขบวนการประชาสังคมมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชน ในชุมชนที่ศึกษามีความทับซ้อนของประชาธิปไตยแบบ ตัวแทน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบถกเถียงเรียนรู้ โดยการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชน สอดคล้องกับรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากที่สุด ขณะที่ปัญหาการเลือกตั้งในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ตระกูล มีชัย (2550) ได้ศึกษาการปกครองท้องถิ่น หมู่บ้าน และชุมชน กกับการสร้าง รากฐานประชาธิปไตย พบว่า จากการพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น การบริหารราชการของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่นและการเพิ่มบทบาทขององค์กรชุมชนภาคประชา สังคม ตลอดระยะเวลา 75 ปี (ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2550) ของระบอบประชาธิปไตยไทยได้ข้อสรุป ที่สำคัญคือการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ยังไม่สามารถเป็นการปกครองที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ ที่เกี่ยวข้องกับสภาองค์กรชุมชนไว้ดังนี้ 1) แนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐด้านการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้การบริหารราชการจังหวัดเป็นศูนย์รวมของการบริหารของรัฐบาล ภายใต้การ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการมีงบประมาณของจังหวัดในการบริหารงานตาม แผนพัฒนาจังหวัดส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมีบทบาทเพียงแค่การเข้ามี ส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 2) ความพยายามของภาคประชาสังคม ผลักดันกฎหมาย “สภาองค์กรชุมชน” ผ่านกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กลับถูกคัดค้านอย่าง



รุนแรงจากกระทรวงมหาดไทยและ 3) การปกครองท้องถิ่นไทยมีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจากประชาชน แต่เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยเท่านั้น ซึ่งประชาธิปไตยตัวแทนระดับท้องถิ่นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาอำนาจเงิน และอิทธิพลในระดับท้องถิ่น ที่ครอบงำการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2557) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยในระยะ 15 ปี นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ยังเน้นการมีส่วนร่วมแบบแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสารเป็นส่วนมาก และประชาชนยังต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากกว่า

ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ (2551) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนด กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เน้นการให้ความสำคัญของการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ ทำให้เกิดช่องว่างและไม่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งตรงกันข้ามกับผลการศึกษาจากกรณีศึกษาซึ่งพบว่า ให้ความสำคัญกับนโยบาย ส่วนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย จึงได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารในการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาทุกแห่ง ลงมือนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติด้วยตนเอง

งานวิจัยในต่างประเทศ จากตัวอย่างกรณีศึกษาประสบการณ์ในประเทศอังกฤษ การศึกษาบทบาทของประชาธิปไตยท้องถิ่นของอังกฤษพบว่า ให้ความสำคัญกับเรื่องหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นการยกตัวอย่างการศึกษาการทำงานของตำรวจอังกฤษในระดับท้องถิ่น ที่แต่เดิมอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ผ่านพระราชบัญญัติตำรวจและหลักฐานอาญาฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1984 (the new Police and Criminal Evidence Act (1984) ซึ่งเป็นการบัญญัติหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ ที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้โดยรัฐบาลระดับชาติ อย่างไรก็ตาม จากความเป็นจริงที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ จะต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ระดับท้องถิ่นต่างๆ ก็ทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องให้การทำงานของตำรวจ จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการได้รับความยินยอมให้ปฏิบัติหน้าที่ (Consent) จากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงนำมาสู่การเพิ่มบทบาทของประชาชน ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจในท้องถิ่นระดับภาคและระดับแผนก (Division and Subdivision) โดยอยู่ในรูปของการใช้บทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาชุมชนท้องถิ่น



(Local Community Councils) เพื่อบังคับใช้อำนาจการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ (Susan J. Smith, 1986)

Bailey (1999) ชี้ประเด็นว่า ความล้มเหลวของภาครัฐ (Government Failures) สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจเปิดโอกาสให้ผู้อำนาจและกลุ่มประโยชน์ในท้องถิ่นเข้ามายึดกุมอำนาจและใช้ประโยชน์เพื่อตนเอง (Rent Seeking) ได้ง่ายหรือไม่ องค์กรท้องถิ่นก็ถูกยึดกุมอำนาจ (Captured) โดยข้าราชการประจำในท้องถิ่น หรือคนทั้งสองกลุ่มสมคบคิดกันยึดกุมอำนาจ และแสวงหาประโยชน์ร่วมกันก็ได้ ดังนั้นเป็นต้น ฉะนั้น ยิ่งมีการกระจายอำนาจลงไปให้ท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด หากปราศจากซึ่งกลไกการกำกับดูแลที่ดีแล้ว ก็ยิ่งส่งเสริมให้เกิดปัญหาความล้มเหลวดังกล่าวมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องออกแบบระบบการควบคุมตรวจสอบที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีกลไกการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงโดยภาคประชาชนและชุมชน ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบในแนวราบ และรัฐบาลไม่สามารถพึ่งพากลไกการตรวจสอบเชิงโครงสร้างแนวดิ่ง (จากรัฐบาลกลางสู่อปท.) เพียงด้านเดียวได้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อสังเกตต่อไปอีกว่าประชาชนและภาคประชาสังคมเองก็ไม้อาจเป็นอิสระจากกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการที่เป็นผู้ยึดกุมอำนาจในระดับท้องถิ่นได้เสมอไป เพราะนักการเมืองและกลุ่มธุรกิจ รวมทั้งข้าราชการในท้องถิ่น สามารถดึงเอาภาคประชาชนส่วนใหญ่เข้าไปเป็นพรรคพวกบริวารให้พึ่งพาและขึ้นต่อผู้มีอำนาจได้ เกิดกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยไม่สนใจที่จะติดตามตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจอีกต่อไปก็เป็นได้ ดังนั้น กลไกการตรวจสอบท้องถิ่นจึงควรพัฒนาขึ้นมาจากหลายทิศทาง (Multi-Dimensional Audit Mechanism) เพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ส่วนบุคคลให้เกิดขึ้นได้ยากที่สุด

Shah Anwar and Sana (2006) ได้จำแนกแนวความคิดอันเป็นรากฐานของระบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ออกเป็น 4 กลุ่มคือ 1) Centralism 2) Corporatism 3) Separatism (Federalism) และ 4) Localism การจำแนกดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการออกแบบระบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น ในโลกที่เป็นจริงระบบการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ อาจมีการประยุกต์ใช้หลายแนวความคิดผสมผสานกัน โดยมีแนวความคิดแบบหนึ่งแบบใดเป็นพื้นฐานหลักก็ได้ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Centralism นี้ รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการบริหารประเทศและจัดบริการสาธารณะ และเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร โดยนัยดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่แตกต่างจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เพียงแต่มีอิสระในการบริหารงานมากกว่า และมีอำนาจจัดเก็บภาษีตามที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น ในด้านการจัดแบ่ง

หน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น นิยมใช้หลัก Residualism ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัด และตีความตามหลักกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปหน้าที่ของท้องถิ่นจะเน้นหนักในด้านการจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ มากกว่าตัวประชากรและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคม ในด้านการคลัง รัฐบาลเป็นเจ้าของฐานภาษีหลักทั้งหมด (เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น) ท้องถิ่นอาจได้ส่วนแบ่งฐานภาษีที่สำคัญรองลงมา เช่น ภาษีทรัพย์สิน (เช่น อังกฤษและประเทศแถบอเมริกาเหนือ) และค่าธรรมเนียมค่าบริการภายในท้องถิ่น เป็นต้น หากรัฐบาลต้องการ “กระจายอำนาจ” ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่เพิ่มขึ้น ก็จะทำให้เงินโอน/เงินอุดหนุนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ (นโยบาย) ของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ประเทศที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบ Centralism ส่วนใหญ่เป็นประเทศรัฐเดี่ยว แต่ก็มีบางกรณีที่มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐได้ด้วย เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

โดยสรุป จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้ค้นพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ของไทยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนเป็นงานศึกษาที่มุ่งประเด็นไปที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการกระจายอำนาจ การศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ งานศึกษาการส่งเสริมศักยภาพท้องถิ่นหรือนวัตกรรมท้องถิ่น และงานศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสำเร็จ เป็นต้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นไม่พบประเด็นดังกล่าวโดยตรง แต่มีงานศึกษาอยู่บ้างที่เกี่ยวข้องเช่นงานวิจัยของลัดดาวัลย์ ตันติวิริยาพิทักษ์ ได้ศึกษาขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตย งานศึกษาของตระกูลมิชัยได้ศึกษาการปกครองท้องถิ่น หมู่บ้าน ชุมชนกับการสร้างรากฐานประชาธิปไตย และงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยตรง เช่น งานเขียนของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ เรื่อง “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” อเนกได้เสนอให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เพราะท้องถิ่นจะเป็นรากฐานใหม่ที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาที่มุ่งประเด็นไปที่การปกครองท้องถิ่นที่ประชาคมในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เช่น ปาฐกถาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นที่ประชาคมมีส่วนร่วม : ข้อเสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนากการปกครองท้องถิ่นและมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า การบริหารท้องถิ่น จะต้องเชื่อมโยงกับประชาสังคมเพราะที่ผ่านมาแต่การพูดถึงในแง่ของอำนาจ เช่น การเลือกตั้ง แต่ไม่พูดถึงการมีส่วนร่วมของชาวบ้านอย่างเช่น การร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น จึงต้องเปลี่ยนแนวคิดเสียใหม่ ให้เอาประชาสังคมเป็นตัวตั้งแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคมที่นั่น (ประเวศ วะสี, 2541) และในส่วนประเด็นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวของงานวิจัยและแนวคิดที่ได้พบในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงได้นำไปประกอบเป็นกรอบศึกษาวิจัยด้วย

ดังนั้นจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยจึงได้นำสาระสำคัญดังกล่าว เป็นกรอบการศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น”

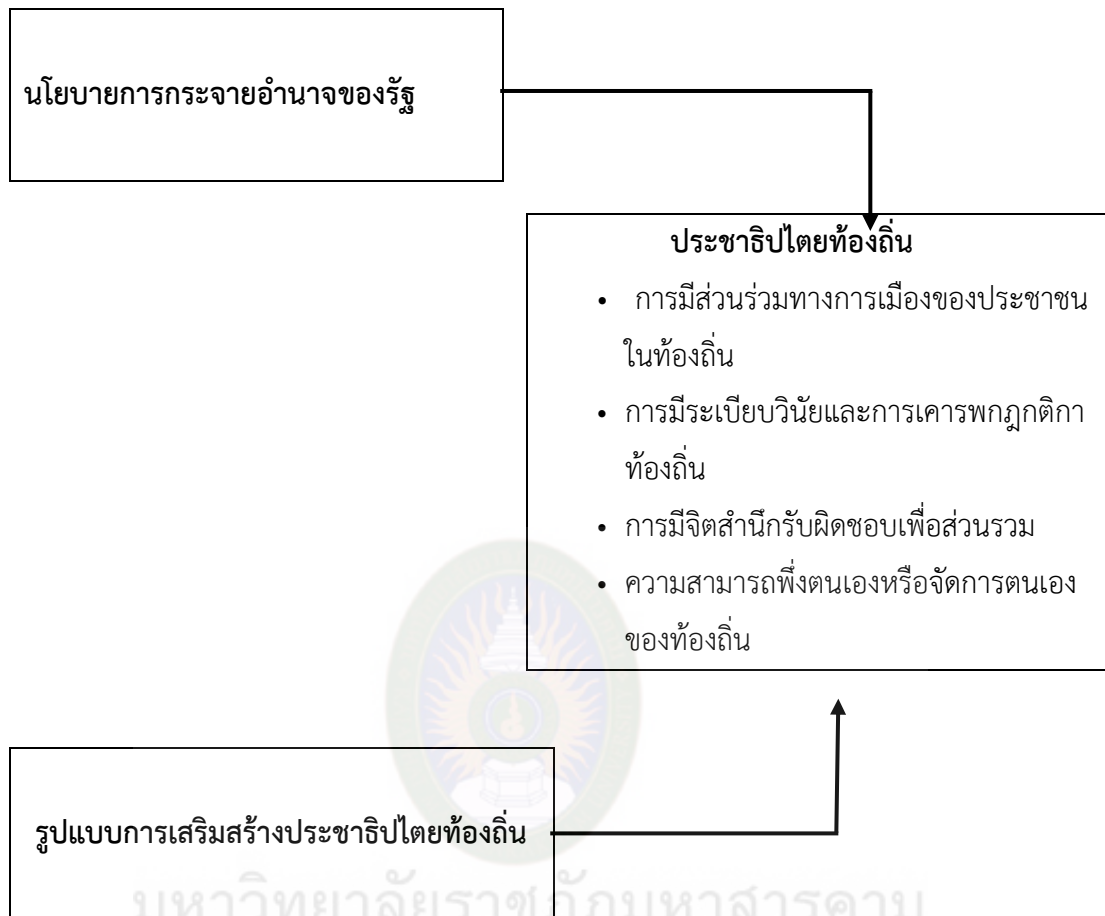
## 2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย สรุปได้ว่า ปัจจุบันมีแนวความคิดที่สอดคล้องกันในการปกครองบริหารประเทศ ไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่น โดยมุ่งหวังว่าการกระจายอำนาจนอกจากจะเป็นการเสริมสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และยั่งยืน อันจะทำให้เกิดความมั่นคงในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติแล้ว ยังหวังว่าจะสามารถสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ดีกว่าการกำหนดนโยบายการพัฒนาโดยส่วนกลาง เนื่องจากท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของตนเองได้ดีกว่า ทำให้สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง ใช้อำนาจในการตัดสินใจจัดสรรและบริหารทรัพยากรที่ชุมชนท้องถิ่นมีอยู่ หรือที่ได้รับมา ได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสมกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของแต่ละท้องถิ่น เพื่อบรรลุภารกิจในการทำกิจการสาธารณะ ให้ชุมชน สังคม มีความผาสุก มั่นคง สอดคล้องอย่างยั่งยืนกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของเหตุการณ์ที่ระบอบการเมืองการปกครองของไทยที่มีความต่อเนื่องยาวนาน มีผลให้การบริหารจัดการของไทยในอดีตมีลักษณะที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการ จึงได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างมาก จึงนับได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่ส่งผลต่อกระบวนการและความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจในการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

สำหรับประเด็นสำคัญที่เป็นตัวกำหนดต่อความสำเร็จในการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นจากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยพบว่า มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้าน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น
2. การมีระเบียบวินัยและการเคารพกฎกติกาท้องถิ่น
3. การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม
4. ความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยนี้ จึงมุ่งเน้นศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลไทย กับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน ซึ่งจากกรอบแนวคิดที่สรุปมาข้างต้น สามารถแสดงแผนภาพประเด็นที่ศึกษา ดังนี้



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” งานศึกษาวิจัยนี้เป็นงานศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ผ่านมา ตั้งแต่หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบันว่า ที่มีผลต่อการการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และเพื่อศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับชุมชนท้องถิ่นว่าควรเป็นแบบใด โดยกำหนดรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและวรรณกรรมพร้อมด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และนำมาประกอบการเขียนรายงานให้เกิดความเข้าใจ เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางหรือรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและครบถ้วนรอบด้านแบบองค์รวม และได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย
2. กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 3.1 พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย

ในการเลือกพื้นที่วิจัย ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจและศึกษาเอกสาร งานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ อีกทั้งได้ไปพบปะพูดคุย และขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวที่คาดว่าจะใช้เป็นพื้นที่ศึกษา โดยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำขบวนการสภาองค์กรชุมชน และผู้ที่เคยเคลื่อนไหวและทำงานในขบวนการประชาสังคมหลายคนหลายแห่ง ก่อนตัดสินใจในการเลือกพื้นที่ ภายหลังจากที่ได้ประมวลข้อมูลจากการสำรวจเบื้องต้น ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีการเคลื่อนไหว เกี่ยวกับท้องถิ่นจัดการตนเองอย่างก้าวหน้าของทุกภาคส่วน ตั้งแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขบวนการสภาองค์กรชุมชน ภาคราชการ ภาคเอกชน

และภาคีเครือข่ายต่างๆ จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญเพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนา ที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชน โดยเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) และชุมชนบ้านคำ (นามสมมติ) ตำบลโนน (นามสมมติ) อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ โดยผู้วิจัยใช้วิธีเลือกสุ่มวิจัยแบบเจาะจง เพื่อเป็นกรณีศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ส่วนพื้นที่วิจัยอีกแห่งที่ใช้เปรียบเทียบได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) ชุมชนบ้านสะ อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาครัฐในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น โครงการหมู่บ้านคนดีมีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงซึ่งร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ และโครงการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อได้ข้อมูลเปรียบเทียบในการศึกษาครั้งนี้

### 3.2 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของการวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลตามประเด็นของการศึกษา กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งตามรูปแบบของการศึกษา ได้ดังนี้

1. กลุ่มผู้นำชุมชน ประชาชน ในระดับชุมชน หมู่บ้านในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) และชุมชนบ้านคำ (นามสมมติ) ตำบลโนน (นามสมมติ) อำเภอ ม. (นามสมมติ) จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) อำเภอ ข. (นามสมมติ) . จังหวัดกาฬสินธุ์ แห่งละ 3 คน จำนวน 6 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

โดยมีเกณฑ์ในการเลือก คือ ผู้นำชุมชนที่เป็นผู้มีประสบการณ์ในการบริหารและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น 1 คน และที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องที่ 1 คน และแกนนำเครือข่ายภาคประชาชน 1 คน

2. กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) อำเภอ ม. จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) อำเภอ ข. (นามสมมติ) จังหวัดกาฬสินธุ์ แห่งละ 3 คน จำนวน 6 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)



โดยมีเกณฑ์ในการเลือก คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับ ตำบล ที่มีความรอบรู้และเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายละ 1 คน

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

โดยมีเกณฑ์ในการเลือก คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และนักการเมืองท้องถิ่นระดับ จังหวัด ที่มีความรอบรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นต้น

สรุปจำนวนผู้ให้ข้อมูล รวม 18 คน ดังนี้

1. ผู้นำชุมชน และประชาชน ในชุมชน ที่ได้รับผลจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ จำนวน 6 คน
2. ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล จำนวน 6 คน
3. ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด จำนวน 6 คน

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยสร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์ และกรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบไปด้วย

1. การสังเกต (Observation) การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แบบสังเกต โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ แบบสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และแบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

การสังเกตแบบมีส่วนร่วม ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการสังเกตแบบมีส่วนร่วม เพื่อเข้าใจแนวคิด กิจกรรม การเคลื่อนไหว การจัดประชุมสัมมนา ขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น ในการนี้ผู้วิจัยจะสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจกับบุคคลกลุ่มดังกล่าว ในขณะที่สังเกตอาจทำการจดบันทึก ควบคุมการสังเกต ผู้วิจัยจะทำการสังเกตแบบมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดโดยการสังเกตการณ์โดยตรง เช่น ผู้วิจัยจะให้ความร่วมมือและระดมสมองกับบุคคลในองค์กรต่างๆ ที่ศึกษาในช่วงที่มีกิจกรรม มีการประชุมปรึกษาหารือหรือจัดเวทีสัมมนา ซึ่งผู้วิจัยจะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย

การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการสังเกตตามวัตถุประสงค์ ขณะเข้าสู่พื้นที่ในการศึกษา ผู้วิจัยจะศึกษาโดยไม่เข้าไปมีส่วนร่วม ผู้วิจัยจะสังเกตพฤติกรรมเกี่ยวกับการทำกิจกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่น การประชุมปรึกษาหารือหรือการจัดเวทีสัมมนาของชุมชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์ (Interview) การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) แบบสัมภาษณ์ลักษณะนี้เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เคร่งครัดในการตั้งคำถาม แต่ผู้วิจัยจะมีการตั้งคำถามหลักเอาไว้ ในการสัมภาษณ์จะไม่เรียงคำถาม หรือในบางครั้งก็ถามนอกเหนือจากคำถามที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ระหว่างการสัมภาษณ์ แต่ก็จะไม่เกินขอบเขตความต้องการในการวิจัย โดยแบบสัมภาษณ์นี้ผู้วิจัยได้จากการทบทวนวรรณกรรมและการลงพื้นที่กรณีศึกษาในครั้งแรก แล้วนำมาประมวลตั้งเป็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้แบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

แบบสัมภาษณ์ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์ส่วนที่ 2 เป็นประเด็นความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น และความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

ตัวอย่างคำถาม

1. ท่านเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน อย่างไร
2. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร กับรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ว่าควรพิจารณาจากองค์ประกอบ หลัก 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนร่วม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้
3. ท่านได้ไปใช้สิทธิของท้องถิ่น เช่น การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับต่างๆ (ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน สส./สว.) หรือไม่
4. ท่านทราบหรือไม่ว่า ในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นมีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกา ร่วมกันในด้านต่างๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน การรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น มีหรือไม่
5. ในหมู่บ้าน /ชุมชน ของท่านมีประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีจิตอาสาช่วยงานบริการสาธารณะของท้องถิ่น หรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครดูแลสวนหย่อม ป่า ชุมชน แหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น มีมากน้อย เพียงใด

6. การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยจะใช้การสนทนากลุ่มเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทำการสนทนากลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคม ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตามแนวคำถามในการสนทนากลุ่มที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยการเข้าไปสนทนานั้นผู้วิจัยจะชักชวนพูดคุยในนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลในยุคต่างๆที่ผ่านมาแบบเป็นกันเอง เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายในกลุ่ม การสนทนากลุ่มนี้จะดำเนินการให้เป็นธรรมชาติมากที่สุดเพื่อไม่ให้เกิดความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจเกิดขึ้น ผู้วิจัยสร้างความคุ้นเคยกับเพื่อนในกลุ่มสนทนาพอสมควรก่อนที่จะมีการขอบันทึกภาพ และขอจดข้อมูลเมื่อผู้ร่วมสนทนาอนุญาตเท่านั้น

7. การบันทึกเสียง การบันทึกเสียงสัมภาษณ์หรือเสียงสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยจะใช้วิธีการบันทึกเสียง เพื่อเป็นการช่วยความจำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือการสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลก่อนเสมอ เมื่อได้รับอนุญาตจึงจะทำการบันทึก

8. การบันทึกภาพ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการถ่ายภาพ เพื่อนำมาสะท้อน/เตือนความจำ เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถระลึกถึงบริบท/บรรยากาศที่เกิดขึ้นโดยการสังเกต และระหว่างการสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่ม หากจะมีการนำภาพถ่ายต่างๆ ไปใช้ในการยืนยันหรือใดๆ ก็ตาม ผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้ที่อยู่ในภาพก่อนเสมอ

การจดบันทึกภาคสนาม (Field Note) โดยผู้วิจัยจะทำการจดบันทึกสิ่งที่สังเกตเห็น คำให้สัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม ในช่วงแรกจะทำการจดบันทึกอย่างย่อก่อน แล้วจึงนำมาขยายความทันทีหลังการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการเก็บรักษาสมุดบันทึกไว้เป็นอย่างดี

### 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลเป็นองค์รวมและสมบูรณ์มากที่สุด ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอน และวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนต่างๆ ตามขั้นตอนไว้ ดังนี้

1. การศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ เช่น บทความ หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ เอกสารเผยแพร่ทั้งที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่างๆ และจากหน่วยงานองค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2. การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากปรากฏการณ์จริงในพื้นที่ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง ดังนี้

2.1 การสังเกต ผู้วิจัยได้จัดทำแผนผังรูปแบบการทำกิจกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่นและ เวทีสนทนากลุ่มของภาคส่วนต่างๆซึ่งเป็นพื้นที่ในการทำวิจัย และบันทึกผลการสังเกต

และสถานการณ์ที่พบเห็นในแต่ละภาคส่วน ซึ่งต้องแปลบันทึกดังกล่าวและใช้เป็นข้อมูลในการบรรยายสถานที่ที่ทำการสัมภาษณ์ และผู้วิจัยมุ่งความสนใจไปที่การทำความเข้าใจในเรื่องนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐ กับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

2.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การกำหนดแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์จะมีลักษณะยืดหยุ่น คือ มีแนวคำถามเพียงบางส่วนเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนคำถามได้ในกรณีที่การสัมภาษณ์นำไปสู่ประเด็นอื่นที่น่าสนใจ แต่ในขณะเดียวกันผู้วิจัยได้รักษาแนวทางการสัมภาษณ์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์บุคคล ภาคส่วนต่างๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัย นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม (ในงานวิจัยจะเรียกกลุ่มคนนี้ว่า ผู้ให้ข้อมูลหลัก หรือ key Informants)

แนวทางในการสัมภาษณ์ที่ใช้กับกลุ่มเป้าหมาย บุคคลที่ให้สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วยรายการคำถาม และหัวข้อที่จัดเรียงลำดับไว้แล้ว ซึ่งลำดับในการถามนับได้ว่ามีความสำคัญต่อการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากมีการตั้งประเด็นในการพูดคุยที่หลากหลาย (ประวัติส่วนตัว ประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจของรัฐ และประชาธิปไตยท้องถิ่น แนวคำถามแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของสภาพปัญหาที่ปรากฏขึ้นในลักษณะต่างๆในท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายดังกล่าวที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น และส่วนการทำความเข้าใจถึงโอกาสและความเป็นไปในการใช้หลักการประชาธิปไตยท้องถิ่น ในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยประชาชนในท้องถิ่นเองให้มีผลสัมฤทธิ์มากขึ้น

ก่อนถึงขั้นตอนในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการสังเกตสถานที่ที่จะทำการสัมภาษณ์ ก่อน และในการเดินทางไปยังสถานที่ทำการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการประสานงานติดต่อในการขอสัมภาษณ์ โดยทุกครั้งที่ทำการอัดเทปหรือถ่ายภาพผู้วิจัยจะขออนุญาตก่อน ในกรณีที่ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ต้องการให้มีการอัดเทป ผู้วิจัยจะขออนุญาตจดบันทึกแทน และให้การรับรองว่าข้อมูลที่ได้นำถือเป็นความลับ การวิเคราะห์ข้อมูลจะไม่มีผลมาถึงผู้ให้สัมภาษณ์อย่างเด็ดขาด การสัมภาษณ์แต่ละครั้งใช้เวลาตามความเหมาะสมกับข้อมูลเนื้อหาที่สัมภาษณ์ และเมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้เพิ่มเติมข้อสังเกตของตนไว้ต่างหากในตอนท้ายของการบันทึกการสัมภาษณ์ โดยเน้นข้อมูลเกี่ยวกับท่าทีและบรรยากาศในระหว่างการสัมภาษณ์ จากนั้นผู้วิจัยจึงทำการสรุปประเด็น คำถาม และข้อสงสัยต่างๆ

2.3 การสนทนากลุ่ม การสนทนากลุ่มทำให้นักวิจัยได้ข้อมูลเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ซึ่งช่วยให้การตอบคำถามมีรายละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแบบแผนพฤติกรรม ของกิจกรรมต่างๆของชุมชนท้องถิ่น การสนทนากลุ่มยังทำให้เกิดความยืดหยุ่นในหัวข้อ

การสนทนาซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มทำให้ทราบวัฒนธรรมของผู้ตอบคำถามโดยการสนทนากลุ่มมีเป้าหมายดังนี้ 1) ทำความเข้าใจกับกระบวนการกระจายอำนาจสร้างเครือข่ายขององค์กรตนเองร่วมกับ 2) ประเมินการทำงานของประชาชนในท้องถิ่นในการทำกิจกรรมบริการสาธารณะและกระบวนการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น 3) ผลลัพธ์ที่เกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจและแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ประเด็นหลักในการสนทนากลุ่มได้แก่ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยท้องถิ่น และรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสมเป็นแบบใด

แนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่มนั้นใช้แนวคำถามชุดเดียวกันกับการสัมภาษณ์ระดับลึก และพูดคุยด้วยภาษาที่สบายเป็นกันเอง ไม่เป็นวิชาการมากนัก ในการสนทนาผู้วิจัยได้ขออนุญาตก่อนการบันทึกเสียง ถ่ายภาพ และจดบันทึกทุกครั้ง ซึ่งในการสนทนากลุ่มในบางครั้งผู้ให้ข้อมูลไม่สะดวกในการบันทึกเสียง ผู้วิจัยจึงขออนุญาตจดบันทึกแทนเพื่อเป็นการช่วยจำ นอกเหนือจากการเก็บข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยได้เพิ่มเติมข้อคิดเห็นของตนเกี่ยวกับทำที่ต่างๆ ที่เป็นการสื่อสารภายในกลุ่ม เช่น ภาษาที่ใช้ ท่าทาง ระดับความกระตือรือร้นและการแย่งชิงการให้ข้อมูลของผู้ร่วมสนทนา แต่ในการสนทนาบางครั้งผู้วิจัยได้รับการอนุญาตให้บันทึกเสียงได้ ซึ่งถือได้ว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าการจดบันทึกข้อมูล การบันทึกเสียงทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่ถูกต้องและมีรายละเอียดมาก แต่ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้การรับรองข้อมูลกับผู้ให้ข้อมูลในการร่วมสนทนาไว้ว่าแม้จะมีการบันทึกเสียง แต่จะไม่มีมีการระบุชื่อผู้พูดและจะไม่มีการเผยแพร่เสียงที่อัดไว้

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. การนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากเอกสารข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และนำข้อมูลจากการบันทึกในขั้นตอนการศึกษาภาคสนามที่เป็นกรณีศึกษา มาวิเคราะห์ตามประเด็นที่ต้องการศึกษาวิจัย

2. นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย มาตรวจสอบความสมบูรณ์ ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ดังนี้

- 2.1 การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้นั้นันถูกต้องหรือไม่ โดยแหล่งที่พิจารณาในการตรวจสอบ ได้แก่ แหล่งข้อมูลเวลา สถานที่ และแหล่งบุคคลที่มีความต่างกันแต่ได้ข้อมูลที่ตรงกัน

2.2 การตรวจสอบสามเส้าด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธี ทั้งจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม และการสนทนากลุ่ม เมื่อข้อมูลมีความถูกต้องแล้ว หลังจากนั้นก็จำแนกข้อมูลออกเป็นประเภทหรือแบ่งไปตามหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในงานวิจัย

นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การเก็บข้อมูลภาคสนาม ด้วยวิธีการ สัมภาษณ์ สังเกต การสนทนากลุ่มย่อย นำมาทำการวิเคราะห์ด้วยการเปรียบเทียบ สรุป และอภิปรายผล โดยจับประเด็นหลักของเรื่อง (Traits) และจำแนกเหตุการณ์หลักด้วยการแยกเป็นประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยมีการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) หลังจากนั้นนำเสนอรายงานแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description) ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



## บทที่ 4

### สภาพบริบทพื้นที่การวิจัย

ในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งอธิบายให้เกิดความเข้าใจถึงสภาพการณ์และผลดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ภายหลังจากการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2560 ว่าได้ส่งผลต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างไร ผู้วิจัยได้ศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาริบทชุมชนท้องถิ่นของพื้นที่ที่ทำการศึกษา เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษา จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่ที่เป็นเป้าหมาย เพราะบริบทต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการวิจัยทั้งสิ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษาริบทชุมชนท้องถิ่นของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมุติ) อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมุติ) อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลของการวิจัยครบถ้วนสมบูรณ์ โดยใช้การสังเกต การสนทนากลุ่มแกนนำชุมชน และการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นหลัก ตลอดจนการร่วมกิจกรรมบางอย่างในชุมชนท้องถิ่นทั้งสองแห่งดังกล่าว เพื่อหารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป โดยเสนอผลการศึกษานี้เป็นกรณีศึกษา ดังนี้

#### 4.1 ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมุติ)

องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมุติ) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองอำนาจเจริญ จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งจังหวัดอำนาจเจริญได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2536 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ.2536 โดยยกฐานะอำเภออำนาจเจริญเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ โดยให้แยกอำเภออำนาจเจริญ อำเภอชานุมาน อำเภอปทุมราชวงศา อำเภอพนา อำเภอหัวตะพาน อำเภอเสนานิคม และกิ่งอำเภอลืออำนาจ (ปัจจุบันอำเภอลืออำนาจ) รวม 6 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ โดยแยกออกจากการปกครองจังหวัดอุบลราชธานีรวมกันเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 4-5-6 เล่ม 110 ตอนที่ 125 ลงวันที่ 2 กันยายน 2536 )

นายมี (นามสมมุติ) ให้ข้อมูลว่า จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นจังหวัดตอนใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แยกตัวออกจากจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อปี พ.ศ. 2536 เป็นจังหวัดขนาดเล็กมีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,975,750 ไร่ หรือ 3,161.248 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็น 7 อำเภอ 63 ตำบล คือ อำเภอเมืองอำนาจเจริญ อำเภอหัวตะพาน อำเภอเสนานิคม อำเภอชานุมาน อำเภอพนา อำเภอลือ

อำนาจ และ อำเภอปทุมราชวงศา ประชากรส่วนใหญ่ทำการเกษตร โดยมี ลำน้ำสายสำคัญ คือ ลำน้ำเซบกและลำน้ำเซบาย ที่ไหลลงสู่แม่น้ำมูลและแม่น้ำชี อาชีพเกษตรกรรมและผลผลิตทางการเกษตรจึงเป็นรายได้หลักของจังหวัด โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิพันธุ์ดีขึ้นชื่อก่อนที่จังหวัดอำนาจเจริญจะเติบโตเข้มแข็งในกระบวนการพัฒนานั้น จังหวัดอำนาจเจริญก็ไม่ต่างจากจังหวัดอื่นๆ จังหวัดอื่นๆ ที่การเติบโตของระบบเศรษฐกิจ การผลิตเชิงเดียวนั้นนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงรอบด้าน ในสังคมจังหวัดอำนาจเจริญ ทั้งปัญหาหนี้สิน ปัญหาสังคม ครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี โดยจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญนี้ ทำให้คนท้องถิ่นบางคน บางส่วนเริ่มต้นตัวกับปัญหาจนนำมาสู่การรวมตัว รวมกลุ่มกันหลวมๆ เพื่อแนวทางการจัดการปัญหาดังกล่าว

จากการที่จังหวัดอำนาจเจริญ เดิมนี้เป็นเขตพื้นที่สีแดงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ ซึ่งจากประวัติศาสตร์ดังกล่าวทำให้คนอำนาจเจริญมีความคิดอ่านที่เข้มข้นด้านการเมือง และการมีส่วนร่วม ดังนั้นเมื่อการต่อสู้ทางการเมืองดังกล่าวจบสิ้นลง ชาวบ้าน นักศึกษา ปัญญาชน ที่เคยอาศัยอยู่ตามป่าเขาก็กลับเข้ามาใช้ชีวิตในเมือง มีอาชีพปกติทั่วไป และที่สำคัญบุคคลเหล่านี้ ได้กลายเป็นแกนนำในการพัฒนาหมู่บ้าน และชุมชน ซึ่งถือเป็นดอกผลของกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง ในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2519 และต่อมาก็เข้าสู่ขบวนการการมีส่วนร่วมของคนอำนาจเจริญ ในการแก้ปัญหาด้านสังคม ที่เริ่มต้นจากปัญหาสตรี จากกรณีเกิดเหตุการณ์ที่เด็กผู้หญิงถูกข่มขืนและฆ่าอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ขณะออกไปเก็บดอกกระเจียวในป่าที่บ้านค้ำกลาง ต.โนนหนามแท่ง อ.เมืองอำนาจเจริญ จึงถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของชุมชนบ้านค้ำ (นามสมมุติ) ที่ได้สร้างความตระหนักให้กับชุมชนมากยิ่งขึ้นถึงภัยการตีแม่เหล็กมาแล้วก่อเหตุ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยร่วมสำคัญการเกิดปัญหาความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะต่อผู้หญิงและเด็ก และมีผลกระทบอย่างมากต่อสุขภาพผู้ตีแม่เหล็กเกิดผลต่อเนื่อง เช่น ปัญหาอุบัติเหตุ อาชญากรรม โรคเอดส์ ยาเสพติด การเบียดเบียนพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน สูญเสียอาชีพรายได้ จนนำไปสู่ความยากจน ตลอดจนความเสื่อมถอยทางศีลธรรมประเพณีที่ติงามหลายเรื่อง ต่อมาได้มีการผนึกเป็นกำลังขับเคลื่อนการทำงานของชุมชนบ้านค้ำกลาง โดยกิจกรรมเริ่มแรกของชุมชน นอกเหนือจากการมีศูนย์ฯ ให้คำปรึกษาแล้ว ก็มีการจัดงานเลี้ยง งานบุญไม่มีเหล้า การสวดสรวัญญะ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่มีเนื้อหาไม่ให้ตีแม่เหล็ก ที่ผู้สูงอายุถ่ายทอดให้เยาวชนในหมู่บ้าน เมื่อชุมชนเข้มแข็ง แกนนำบ้านค้ำกลางจึงได้มีการขยายการทำงานไปยังหมู่บ้านอื่นๆ และได้รับความสนใจเป็นอย่างดีจากชาวชุมชน ผลการขับเคลื่อนดังกล่าวก่อให้เกิดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้กับกลุ่มผู้ชายที่ลด ละ เลิกเหล้าในหลายๆด้าน และในที่สุดประเด็นเรื่องดังกล่าวได้นำไปสู่การขับเคลื่อนในระดับจังหวัด พร้อมกับขยายประเด็นไปสู่เรื่องอื่นๆตามมา และที่สำคัญได้แก่ประเด็นปัญหาสารเคมีเกษตร น้ำ และที่ดินทำกิน เป็นต้น ในส่วนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน องค์กรที่เป็นเครือข่ายหลัก ได้แก่ขบวนการสภาองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ ที่รวมพลคนอำนาจเจริญ มุ่งสู่การจัดการ

ตนเอง ซึ่งมีพัฒนาการตั้งแต่ยุคแสวงหาสังคมที่เท่าเทียม ยุคก่อร่างสร้างกลุ่ม (การก่อตัวขององค์กรชุมชน) ยุคเรียนรู้เชื่อมโยงกลไกภายนอก ยุคริเริ่มการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน ในช่วง พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน สรุบบทเรียนและบททวนตัวเอง จึงได้ข้อสรุปร่วมกันในการพัฒนาเชิงพื้นที่ เน้นการปฏิรูปจิตสำนึกของคนอำนาจเจริญ บนฐานของประชาธิปไตยชุมชนและให้ความสำคัญกับแนวทาง “พื้นที่จัดการตนเอง” ตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น จนปัจจุบันเป็นยุคประกาศใช้ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมุ่งสู่การจัดการตนเอง” และขับเคลื่อนสู่จังหวัดจัดการตนเอง (สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2560) นอกจากนี้ยังเห็นว่า จังหวัดอำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐาน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำมากมาตั้งแต่อดีตจนถึงจัดตั้งเป็นจังหวัดมากกว่า 21 ปี แต่ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน เนื่องจากการมีรายได้น้อย และผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ มีหนี้สินเรื้อรัง ไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เนื่องจากปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับซ้อนที่ทำกินของชาวบ้าน มีทรัพยากรธรรมชาติแต่ขาดอำนาจการจัดการ และระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้สืบทอดภูมิปัญญา ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก และสะสมมาเป็นเวลานานกับโครงสร้างการเมืองในรูปแบบปัจจุบัน ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงทำให้เกิดแนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัด ซึ่งประชาชนคนอำนาจเจริญได้ลุกขึ้นมาปฏิรูปสำนึกหรือเปลี่ยนวิธีคิดของประชาชน เพื่อให้เข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง และคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการพึ่งตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจเจริญ หรือที่เรียกว่าจัดการตนเอง ขณะนี้มีความก้าวหน้าทั้งในกระบวนการพัฒนาของท้องถิ่น กระบวนการเรียนรู้ของคนอำนาจเจริญ ตลอดจนสามารถขับเคลื่อน ให้เกิดธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนา ที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนโดยประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 63 ตำบล 7 อำเภอ ได้ร่วมแสดงพลังภาคพลเมือง ประกาศใช้ธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยใช้บังคับกับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร คือ เมืองที่ประชาชนปกครองตนเองอย่างเสมอภาค เสมอธรรม ดำรงวิถีเกษตรอินทรีย์ มีความสมบูรณ์ การศึกษาเกื้อหนุน บุญฮีตคลองนำชีวิตให้ยั่งยืน โดยมีภาคีพัฒนาประกอบด้วย สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ สภาองค์กรชุมชน 63 ตำบล ภาคีภาคประชาชนและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการร่วมมือกันระหว่างชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดพลังของประชาชนในการขับเคลื่อน “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ” ให้ออกมาเป็นรูปธรรม

แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเอง เป็นแนวทางในการพัฒนาการเมืองรูปแบบหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆที่สั่งสมมาและไม่สามารถหาทางออกได้ แนวคิดการกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นแนวคิดทางวิชาการและเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายมาหลายยุคหลายสมัย ซึ่งเป็นผลจากขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันจากภาคประชาชน จนกระทั่งมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักการ จึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการมากมาย ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยเฉพาะขบวนการเคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญที่มีความก้าวหน้า ถึงขั้นมีรัฐธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ แม้จะเป็นจังหวัดขนาดเล็ก แต่ก็มีประวัติศาสตร์แห่งการเรียนรู้มานานพอสมควร มีคนรุ่นเก่าที่เป็นแกนหลักที่จะชี้แนะทางความคิดได้ มีพื้นที่และประชากรขนาดพอดีและเหมาะสม สามารถศึกษาทำความเข้าใจในระดับพื้นที่ได้ครอบคลุมทั้งหมด และมีการพัฒนาและเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในเชิงหลักการ ที่จะแสดงให้เห็นพลังของภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางอนาคตของตนเอง และเป็นกรอบในการขับเคลื่อนงานพัฒนาท้องถิ่นที่ภาคประชาชนต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ ความท้าทายของกระบวนการองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ คือการผลักดันจังหวัดอำนาจเจริญ โดยภาพรวม ด้วยความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีต่างๆในพื้นที่ นำไปสู่การยกย่องทศวรรษนโยบายสาธารณะ เพื่อการพัฒนาและขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญ สู่มิติธรรมเกษตร เมื่อประมาณเดือนมีนาคม 2556 มีการนำทิศทางการพัฒนาภายใต้รัฐธรรมนูญ มากำหนดเป้าหมายและแนวทางการขับเคลื่อนงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มพัฒนาอาชีพ กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล กลุ่มการเงินของหมู่บ้าน ตำบล มีสภาองค์กรชุมชนเต็มพื้นที่ทั้ง 63 ตำบล ใน 7 อำเภอ เกิดกลไกการทำงานร่วมและบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน/ภาคีสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาชนในจังหวัดในรูปแบบ “คณะกรรมการสภากลาง” ระดับจังหวัด เกิดการพัฒนางานด้านวิชาการเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีการให้แนวความคิดการจัดการตนเอง การปฏิรูประบบโครงสร้างอำนาจเพื่อกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเอง และที่สำคัญ คือการดำเนินการของจังหวัดอำนาจเจริญ มีการนำไปขยายผลต่อในอีกหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีบริบท ภูมิประเทศ และภูมิหลังที่เหมือนหรือใกล้เคียงกัน (นายณ. (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2560)

นายมาก (นามสมมุติ) ให้ข้อมูลรายละเอียดประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมุติ) เพิ่มเติมว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (อบต.โนน) อำเภอเมืองอำนาจเจริญ จังหวัดอำนาจเจริญ ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 1 ตำบลโนน เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 มีอาณาเขตพื้นที่ 22.11 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครอง ออกเป็น 14 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 8,173 คน เป็นประชากรชาย 4,091 คน และประชากรหญิง 4,082

คน ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ ประกอบอาชีพหลักคือ ทำนา อาชีพเสริม คือ รับจ้างทั่วไป ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงๆ ต่ำๆ สภาพโดยทั่วไปเป็นดินร่วนปนทราย และลูกครึ่งบางส่วน แต่สามารถทำการเกษตรได้ แหล่งน้ำสำคัญ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำพุทธอุทยาน ห้วยโพธิ์ ห้วยชี้หนู ร่องสาคร ร่องคำเขื่อนข้าว ห้วยปลาแตก ห้วยยาง ห้วยไร่ และห้วยศาลา เป็นต้น สภาพทางสังคม ลักษณะครอบครัวของชาวบ้านในเขตชุมชนท้องถิ่น อบต.โนนหนามแท่ง ส่วนใหญ่มีลักษณะครอบครัวขยาย ในครอบครัวหนึ่งๆ มีการอาศัยอยู่รวมกันทั้งพ่อ แม่ ลูก ปู่ ย่า หรือ ยาย ระดับการศึกษาของประชากร ส่วนใหญ่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 มีโรงเรียนประถมศึกษา 6 แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 7 แห่ง ศูนย์การศึกษาพิเศษ 1 แห่ง วัด/ สำนักสงฆ์ 13 แห่ง โบสถ์ /วิหาร 5 แห่ง และที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน 14 แห่ง ด้านศาสนาและความเชื่อ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ เช่นเดียวกับชาวอีสานทั่วไปและขณะเดียวกันยังนับถือผีบรรพบุรุษอีกด้วย

กลุ่มทางสังคม : มีกลุ่มทางสังคมดังนี้

1. กลุ่มสมาชิกอาสาป้องกันฝ่ายพลเรือน (อพปร.)
2. กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน
3. กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)
4. กลุ่มเกษตรอินทรีย์
5. กลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล
6. กลุ่มส่งเสริมอาชีพทำไม้กวาด
7. กลุ่มผู้เลี้ยงโค

ด้านสาธารณสุขมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านค่าน้อย 1 แห่ง ศูนย์แพทย์ตำบลโนนหนามแท่ง 1 แห่ง ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน 14 แห่ง และอัตรามีส้วมและใช้ส้วมราดน้ำร้อยละ 100

การบริการสาธารณสุขมีศูนย์ส่งเสริมสุขภาพประจำหมู่บ้าน 14 แห่ง ศูนย์บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล 1 แห่ง ศาลาประชาคม 13 แห่ง ส่วนการบริการพื้นฐานการคมนาคม มีโครงการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะถนนลาดยางและคอนกรีต สามารถติดต่อระหว่างอำเภอและจังหวัดได้ตลอดพื้นที่ทั้งจังหวัด ส่วนถนนภายในหมู่บ้านและเชื่อมหมู่บ้านส่วนใหญ่ยังเป็นถนนลูกรัง การไปมาได้รับความลำบากโดยเฉพาะในช่วงฤดูฝน

การจัดโครงสร้างและบริหารจัดการ องค์การบริหารส่วนตำบลโนน จัดโครงสร้างขององค์กรแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารสูงสุด ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่ และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายประจำ รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 ส่วน



ได้แก่ สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่วนโยธา และส่วน  
สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีข้าราชการและพนักงาน รวมทั้งสิ้น จำนวน 51 คน

ส่วนฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้ง  
จากประชาชนในเขตหมู่บ้านต่างๆ หมู่บ้านละ 2 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 28 คน ทำหน้าที่ในการ  
ควบคุมตรวจสอบ การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับ  
แผนพัฒนาและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในการตรา  
ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนหนามแท่ง ประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. 2559 รวมทั้งสิ้น จำนวน 37,430,901บาท (นายมาก (นามสมมุติ), สัมภาษณ์, 10  
มีนาคม 2560)

#### 4.2 ประวัติความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นาม สมมุติ)

นายเอฟ (นามสมมุติ) ให้ข้อมูลว่า ตำบลโคก เดิมขึ้นอยู่กับอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์  
กาฬสินธุ์ เป็นหนึ่งในห้าตำบล ที่มีส่วนผลักดันให้มีการรวมตัวเคลื่อนไหว ตั้งแต่ปี 2536 เพื่อขอ  
จัดเป็นกิ่งอำเภอใหม่ เนื่องจากอยู่ห่างไกลอำเภอกมลาไสย และต่อมาได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งเป็น  
กิ่งอำเภอข.(นามสมมุติ) ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 และปัจจุบัน  
ได้จัดตั้งเป็นอำเภอข. แล้ว ตำบลโคกสะอาดแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 12 หมู่บ้าน

องค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมุติ) ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 2 ตำบลโคก(นามสมมุติ) อำเภอข.  
(นามสมมุติ) จังหวัดกาฬสินธุ์ และอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอข้องชัย ห่างจากอำเภอข้องชัย  
ประมาณ 10 กิโลเมตร และอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ประมาณ 30  
กิโลเมตร มีพื้นที่โดยประมาณ 35 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 21,893 ไร่ องค์การบริหารส่วนตำบล  
โคกสะอาด มีจำนวนครัวเรือนในพื้นที่ 1,829 ครัวเรือน จำนวนประชากรทั้งหมด 7,586 คน แยกเป็น  
ชาย 3,704 คน หญิง 3,882 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ยจำนวน 238 คน/ตารางกิโลเมตร ประชากร  
ส่วนใหญ่ในพื้นที่ประกอบอาชีพ ทำนา อาชีพรอง คือ ทำไร่ ทำสวน และเลี้ยงสัตว์ สภาพภูมิประเทศ  
มีภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม พื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับการทำการเกษตร พื้นที่ทำ  
การเกษตรประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมดอยู่ในเขตชลประทานจากเขื่อน ลำปาวและโครงการสูบน้ำ  
ด้วยพลังงานไฟฟ้าจากลำน้ำชี พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดมีแหล่งน้ำที่สำคัญใน  
การเพาะปลูก คือ กุดไผ่จ่อ

สภาพทางสังคม ลักษณะครอบครัวของชาวบ้านในเขตชุมชนท้องถิ่น อบต.โคกสะอาด ส่วน  
ใหญ่มีลักษณะครอบครัวขยาย ในครอบครัวหนึ่งๆ มีการอาศัยอยู่รวมกันทั้งพ่อ แม่ ลูก ปู่ ย่า หรือ ตา  
ยาย เช่นเดียวกับครอบครัวในเขตภาคอีสาน แต่จากสภาพสังคมในชุมชนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป  
ตามกระแสโลกยุควัตถุนิยมประกอบกับปัญหาด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้แรงงานบางส่วนอพยพออกนอก



พื้นที่ไปทำงานที่กรุงเทพฯ และกลับมาเฉพาะฤดูเก็บเกี่ยว จะมีแต่เด็กและคนชราอยู่อาศัยประจำครอบครัว

ระดับการศึกษาของประชากร ส่วนใหญ่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาชั้นปีที่ 6 มีโรงเรียนประถมศึกษา 6 แห่ง (ขยายโอกาส 2 แห่ง ซึ่งเป็นของรัฐบาล และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง มีที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน 12 แห่ง ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน 1 แห่ง วัด/สำนักสงฆ์ 11 แห่ง

ด้านศาสนาและความเชื่อ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ

ด้านสาธารณสุข มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพฯ ประจำหมู่บ้าน/ตำบล 2 แห่ง สถานประกอบการพยาบาลของเอกชน 1 แห่ง ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานประจำหมู่บ้าน 12 แห่ง อัตราการมีและการใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100 เปอร์เซ็นต์ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สภาพความเป็นอยู่แบบกึ่งเมืองชนบท มีข้อขัดแย้งบ้างบางชุมชน แต่ยังมีความเอื้ออาทรต่อกัน มีหน่วยป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 1 ชุด (อปพร. ตำบลโคกสะอาด) หน่วยบริการแพทย์ฉุกเฉิน (EMS) 1 หน่วย

องค์การบริหารส่วนตำบลโคก ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา มีอาชีพเสริมรับซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เก่านำไปถอดชิ้นส่วนส่งขายต่อให้นายทุน ทำให้มีเงินหมุนเวียนในตำบลวันละนับล้านบาท แม้ว่าอาชีพเสริมจะทำให้ชาวตำบลโคกสะอาดมีรายได้ดี แต่อาชีพดังกล่าวกลับทำให้เกิดมลพิษจากการถอดชิ้นส่วน มีขยะอิเล็กทรอนิกส์ มีการเผาสายไฟเพื่อเอาลวดทองแดงไปขาย มีหมอกควัน กลิ่นเหม็นจากการเผาขยะ เป็นต้น มีประชากรบางส่วนเจ็บป่วยจากมลพิษจนสื่อมวลชนได้นำเสนอทางโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ตและสื่อต่างๆอย่างแพร่หลาย ประชาชนต่างคาดหวังว่าถ้าการเลือกตั้งได้ผู้บริหารที่มีความรู้ เสียสละ เข้าใจปัญหาชุมชนน่าจะช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ แต่ผลการเลือกตั้งของอบต.โคกสะอาดตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ยังไม่ได้ผู้บริหารตามที่ประชาชนคาดหวัง ส่วนใหญ่จะเป็นคนเดิมและได้รับการเลือกตั้งมาทุกครั้ง แม้ว่าจะไม่มีผลงาน ปัญหาความต้องการของประชาชนก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเนื่องจากการเลือกตั้งผู้นำชุมชนแต่ละประเภท กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเองหรือสนับสนุนตัวแทนของตนลงสมัคร โดยให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทำให้ผู้ที่มีเงินน้อยไม่กล้าลงสมัครแข่งขันหรือผู้ที่กล้าลงสมัครก็ยังไม่ได้รับเลือกตั้งเพราะไม่มีเงินซื้อเสียง ถึงแม้พวกเขาจะเป็นคนดี คนเก่ง มีจิตอาสาและทำงานเพื่อสาธารณะในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทำให้การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เป็นไปได้ช้า ปัญหาของชุมชนจึงไม่ได้รับการแก้ไข

การจัดโครงสร้างและบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดจัดโครงสร้างขององค์กรแบ่งเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ฝ่ายบริหารมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารสูงสุดที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่ และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายประจำรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ สำนักปลัด

ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ส่วนโยธา และส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ส่วนฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตหมู่บ้านต่างๆหมู่บ้านละ 2 คนรวมทั้งสิ้น 24 คน ทำหน้าที่ควบคุมในการตรวจสอบการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ครบถ้วนชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาต่างๆและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด ประจำปีงบประมาณ 2559 รวมทั้งสิ้น จำนวน 52,162,261บาท

นอกจากนี้ยังได้กล่าวยืนยันว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคก เป็นตำบลที่ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาครัฐในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น โครงการหมู่บ้านคนดีมีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงซึ่งร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์และโครงการเสริมสร้างประชาธิปไตยในชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น (นายเอฟ. (นามสมมุติ) , สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560)



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## บทที่ 5

# นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้าง ประชาธิปไตยท้องถิ่น

ในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์ให้เห็นถึงนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยว่า ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด หลังการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2560 โดยอาศัยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ในรูปของหนังสือ งานวิจัย บทความทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ที่สะท้อนผลการดำเนินงาน สภาพปัญหา และข้อจำกัดของท้องถิ่นต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตย รวมทั้งข้อมูลความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษา นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาและนำเสนอข้อมูล แบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 : นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2475-2539

ตอนที่ 2 : นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2540-2560

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นเริ่มมีมากขึ้นเรื่อยๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาในยุคหนึ่งๆ เช่น ในยุคของรัฐบาลคณะราษฎร ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงประมาณ 1 ปี ได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้มีการปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ข้อเท็จจริงเป็นเพียงแต่ตัวอักษรที่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศหรือแถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมมากนัก นอกจากมีเพียงกฎหมายกำหนดรูปแบบและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น แต่สาระความเป็นอิสระในการปกครองของท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด เพราะขณะนั้นระบอบการเมืองการปกครองของรัฐไทยยังเป็นแบบ “อำมาตยาธิปไตย” กล่าวคือข้าราชการประจำมีบทบาทการเมืองอย่างมากในฐานะผู้กำหนดนโยบายและบริหารประเทศไปพร้อมๆกัน การบริหารประเทศจึงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจสู่ระดับชุมชนท้องถิ่นต่างๆ อย่างที่นโยบายกำหนดไว้ และสถานการณ์ดังกล่าวได้ดำเนินต่อเนื่องในรัฐบาลต่อๆ มา

และเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพ.ศ.2550 ความโดยสรุปว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และส่งเสริมให้องค์กรดังกล่าวเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นรูปธรรม ชัดเจนและก้าวหน้ายิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพ.ศ.2550 ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78(3) ความโดยสรุปว่า ให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง และมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ และระบบโครงสร้างสารสนเทศของท้องถิ่นตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่สำคัญคือทำให้มีการพัฒนาจังหวัดซึ่งมีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และในมาตรา 87(1) (3) และ (4) ก็เน้นส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น หรือเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง และสนับสนุนให้ภาคประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายให้สามารถแสดงความคิดเห็น และแสดงความต้องการของชุมชนได้ ส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 ความโดยสรุปว่า ให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยกำหนดเป็นนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ดังนี้ 1) การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ 4) การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้เปิดโอกาสให้มีการกระจายไปสู่ท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีกลไกในการบริหารงานได้โดยอิสระ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการชุมชนท้องถิ่น หรือสังคมของตนเอง ตามหลักการและปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์ อันแท้จริง เราต้องยอมรับว่ายังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถบรรลุผลได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารและตัวบทกฎหมายบางข้อยังทำให้มีการกระจุกตัวของอำนาจรัฐ และยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือ

ภาคพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ หรือมีการปกครองตนเองได้อย่างอิสระภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญของระเทศ

### 5.1.1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น

5.1.1.1 ข้อมูลความเห็นกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) จังหวัดอำนาจเจริญ

ตอนที่ 1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2475-2539

1. ความเห็นของกลุ่มผู้นำชุมชน และประชาชน ในระดับชุมชนหมู่บ้าน ให้ความเห็นว่า “ตั้งแต่ได้เป็นกำนัน เมื่อปี พ.ศ.2525 ได้เห็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามีในยุคนั้นๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ขณะนั้นยังไม่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงสภาตำบล โดยมีกำนันเป็นประธานสภาตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารงานในเขตตำบล ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ.2540 ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน และเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แต่การบริหารงานของท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต้องได้รับอนุมัติจากนายอำเภอรวมทั้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนงานและโครงการต่างๆ ตามข้อบัญญัติจึงจะมีผลบังคับใช้ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่นน้อยมากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว (สัมภาษณ์, นางดำ (นามสมมติ) 9 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของนายแดง (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล และนายเดช (นามสมมติ) ซึ่งเป็นแกนนำภาคประชาชนของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล มีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนางดำ (สัมภาษณ์ 9 มีนาคม 2560)

2. ข้อมูลความเห็นจากกลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ.2540 จากสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก่อนปี พ.ศ.2540 กำนันในฐานะประธานสภาตำบล จะทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในช่วงนี้จึงเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นน้อยมาก” (สัมภาษณ์

นายมี (นามสมมติ) 10 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายมา (นามสมมติ) และ นายมาก (นามสมมติ) มีความเห็นเช่นเดียวกับนายมี (สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2560)

3. ข้อมูลความเห็นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ ในเขตพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญให้ความเห็นว่า “ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 จนถึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกหนึ่งตำแหน่งด้วย และในระดับอำเภอ นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอด้วยเช่นเดียวกัน การบริหารงานจึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอโดยตรง แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในระดับจังหวัด ซึ่งเรียกชื่อว่า สมาชิกสภาจังหวัด ก็มีอำนาจเพียงเสนอความคิดเห็นให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น (สัมภาษณ์ นายสี (นามสมมติ) 11 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายสา (นามสมมติ) มีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนายสี (สัมภาษณ์ 11 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายสำ (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและเป็นแกนนำคนสำคัญคนหนึ่งในขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในสภาองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญ ได้เล่าว่า “ จังหวัดอำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำมาก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน มีหนี้สินเรื้อรัง มีทรัพยากรธรรมชาติแต่ขาดอำนาจการจัดการและระบบการเมืองการปกครอง และระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้สืบทอดภูมิปัญญา ชุมชน ท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของรัฐที่ให้ความสำคัญกับระบบรวมศูนย์อำนาจโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงได้เกิดแนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเองซึ่งมีประชาชนคนอำนาจเจริญได้ลุกขึ้นมาและคิดหาทางแก้ปัญหาโดยการพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจเจริญหรือที่เรียกว่า จังหวัดจัดการตนเอง จนเกิดมีธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาคนที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนคนอำนาจเจริญทั้ง 63 ตำบล และได้รวมพลังภาคพลเมือง ประกาศใช้ธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยใช้บังคับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 เห็นได้ชัดเจนว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น จนเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 ขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการเรียกร้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงต้องหยุดชะงักลง และปัจจุบันก็ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจของรัฐอันเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นให้มากขึ้นแต่อย่างใด (สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2560)



## ตอนที่ 2 นโยบายกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2540-2560

1. ความเห็นของกลุ่มผู้นำชุมชน และประชาชน ในระดับชุมชนหมู่บ้าน ให้ความเห็นว่า เมื่อมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และพ.ศ.2550 การปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยตรงจากประชาชน ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานของท้องถิ่นก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกิจกรรมและโครงการสำคัญของท้องถิ่นมากขึ้น ในการจัดสรรงบประมาณพัฒนาตามโครงการต่างๆด้วย รวมทั้งมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น ปัญหาและความต้องการของชาวบ้านด้วย (สัมภาษณ์ นางดำ (นามสมมติ) 9 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายแดง (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล และ นายเดช (นามสมมติ) ซึ่งเป็นแกนนำภาคประชาชนของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบลมีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนางดำ (สัมภาษณ์ 9 มีนาคม 2560)

2. ข้อมูลความเห็นจากกลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นว่า เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นและรัฐบาลในยุคนี้ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เมื่อปีพ.ศ.2542 ต่อมารัฐบาลได้ออกร่างกฎหมาย บุกฉากร และงบประมาณจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นมากขึ้น พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นมากขึ้นและในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นในแต่ละปีก่อนจะตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะมีการออกไปประชุมชี้แจงและรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชน ในหมู่บ้านต่างๆทุกครั้ง จึงเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในระดับที่มากขึ้น (สัมภาษณ์, นายมี (นามสมมติ) 10 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายมา (นามสมมติ) และ นายมาก (นามสมมติ) มีความเห็นเช่นเดียวกับนายมี (สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2560)

3. กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ในเขตพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญให้ความเห็นว่า ภายหลังปี พ.ศ.2540 ได้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนสมาชิกสภาจังหวัดเดิม ในการบริหารและใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเมื่อ ปี พ.ศ.2542 รัฐบาลในยุคนั้นจึงได้เริ่มกระบวนการถ่ายโอนภารกิจ บุกฉากร และงบประมาณ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการแทน เช่น กิจการบริการสาธารณสุขด้านคมนาคม การสาธารณสุข การจัดการศึกษา และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ตามหลักเกณฑ์

และเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ในช่วงนี้จึงเห็นได้ว่าท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชน เพิ่มมากขึ้น ส่วนภาคประชาชนก็มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการตัดสินใจในกิจกรรมและโครงการต่างๆของท้องถิ่นมากขึ้นเช่นกัน ตลอดจนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2550 กระบวนการกระจายอำนาจของรัฐก็ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีการปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในกิจการบริหารสาธารณะในด้านต่างๆ แต่เมื่อเกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 กระบวนการกระจายอำนาจของรัฐหยุดชะงักชั่วคราว การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ถูกระงับไว้เช่นกัน ตลอดจนขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน กลุ่มต่างๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหยุดชะงักไป ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ได้ส่งผลต่อสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองที่พึงมีโดยทั่วไปของประชาชน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 โดยสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในเรื่องของการกระจายอำนาจและทิศทางการปฏิรูปท้องถิ่น จะเห็นว่าไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหลักการสำคัญและนโยบายของรัฐก็ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่จะส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น (สัมภาษณ์ นายสี (นามสมมติ) 11 มีนาคม 2560) ส่วนความเห็นของ นายสำ (นามสมมติ) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและเป็นแกนนำคนสำคัญคนหนึ่งในขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในสภาองค์กรชุมชน จังหวัดอำนาจเจริญ ได้เล่าว่า “ จังหวัดอำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตั้งเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน มีหนี้สินเรื้อรัง มีทรัพยากรธรรมชาติแต่ขาดอำนาจการจัดการและระบบการเมืองการปกครอง และระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้สืบทอดภูมิปัญญา ชุมชน ท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของรัฐที่ให้ความสำคัญกับระบบรวมศูนย์อำนาจโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงได้เกิดแนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเองซึ่งมีประชาชนคนอำนาจเจริญได้ลุกขึ้นมาและคิดหาทางแก้ปัญหาโดยการพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจเจริญหรือที่เรียกว่าจังหวัดจัดการตนเอง จนเกิดมีธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาคนที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนคนอำนาจเจริญทั้ง 63 ตำบล และได้รวมพลังภาคพลเมือง ประกาศใช้ธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยใช้บังคับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 เห็นได้ชัดเจนว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น จนเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 ขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการเรียกร้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงต้องหยุดชะงักลง และปัจจุบันก็ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการ

กระจายอำนาจของรัฐอันเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นให้มากขึ้นแต่อย่างใด (สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2560)

5.1.1.2 ข้อมูลความเห็นของกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) จังหวัดกาฬสินธุ์

ตอนที่ 1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ.2475-2539

1. ความเห็นของผู้นำชุมชนและประชาชนในระดับชุมชน หมู่บ้าน ให้ความเห็นที่ว่า “ได้เคยดำรงตำแหน่งกำนัน ตำบลโคก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2551 เป็นตำบลที่ให้ความร่วมมือกับส่วนราชการของจังหวัดกาฬสินธุ์ ในการปกครองและพัฒนาเป็นอย่างดี ในช่วงก่อนปี 2540 ที่ยังไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันจะทำหน้าที่ในการปกครองและการบริหารพัฒนาตำบล ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ.การปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และอยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอและผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นปี 2540 และยกฐานะสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันก็ยังดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย และยังมีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรก ส่วนงบประมาณในการบริหารกิจการ ส่วนใหญ่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเพราะท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บเองน้อยมาก การบริหารงานยังอยู่ในการควบคุม ตรวจสอบจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานน้อยมาก ต่อมาได้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ทำหน้าที่จากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” (นายเอ. (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2560) ส่วนปี.(นามสมมติ) ผู้ให้ข้อมูลอีกหนึ่งคน เป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านหนึ่งในตำบลนี้ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอยู่ ได้ให้ความเห็นว่า “บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลลดน้อยลง และประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น ทั้งในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน หากจะมาเป็นผู้บริหารก็ต้องลาออกมาสมัครทำหน้าที่ดังกล่าว” (สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2560)

2. ข้อมูลความเห็นจากกลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ให้ความเห็นว่า “ก่อนปี พ.ศ. 2540 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในระดับที่น้อยมาก การปกครองและบริหารท้องถิ่นอยู่ภายใต้การบริหารงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ประชาชนจึงได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น แม้ว่าช่วงแรกผลการเลือกตั้ง 3 ครั้งที่ผ่านมา ยังไม่ได้ผู้บริหารตามที่ประชาชนคาดหวัง ส่วนใหญ่จะเป็นคนเดิม และได้รับการเลือกตั้งมาทุกครั้ง แม้ว่าจะไม่มีผลงาน ปัญหาความต้องการของประชาชนก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากการเลือกตั้งผู้นำชุมชนแต่ละประเภท กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่จะลง

สมัครรับเลือกตั้งเอง หรือสนับสนุนตัวแทนของตนลงสมัครโดยให้เงินช่วยเหลือและสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทำให้ผู้ที่มีเงินน้อยไม่กล้าลงสมัครแข่งขัน ถึงแม้พวกเขาจะเป็นคนดี คนเก่ง มีจิตอาสา และทำงานเพื่อสาธารณะในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทำให้การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เป็นไปได้ช้า ปัญหาของชุมชนจึงไม่ได้รับการแก้ไข ต่อมาทางราชการโดยสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล จัดอบรมโครงการพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียง และโครงการกต. ท้องถิ่นสัญจร เป็นต้น โครงการเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง ทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นหน้าใหม่ ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แทน ประชาชนมาใช้สิทธิ์เลือกตั้งถึงร้อยละ 81.40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากขึ้น” (นาย ดี. (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560) ส่วน นางจี. (นามสมมติ) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายเอฟ (นามสมมติ) เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นคนหนึ่ง ได้กล่าวยืนยันและให้ความเห็นในทำนองเดียวกันกับ นายดี (สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560)

3. ข้อมูลความเห็นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ความเห็นว่า “เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ประกาศใช้ และได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์คนแรก แทนผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดที่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายโดยดำรงตำแหน่ง 3 สมัยจนถึงปัจจุบัน เห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐก่อนปี พ.ศ. 2540 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือผู้ว่าราชการจังหวัดประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นน้อยมาก อำนาจในการบริหารทุกอย่างอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดก็เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด การดำเนินงานก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ที่มีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลท้องถิ่นด้วย (สัมภาษณ์, นายจี.(นามสมมติ) 5 เมษายน 2560) ส่วนนายเอช. (นามสมมติ)และนายไอ. (นามสมมติ) มีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนายจี (สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2560)

ตอนที่ 2 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ.2540-2560

1. ความเห็นของผู้นำชุมชนและประชาชนในระดับชุมชน หมู่บ้าน ให้ความเห็นว่า ช่วงหลังปี พ.ศ.2540 ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆมากขึ้น” (นายเอ. (นามสมมติ) , สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2560) นอกจากนี้ นางซี (นามสมมติ)

แกนนำกลุ่มสตรีคนหนึ่งในหมู่บ้าน ส (นามสมมติ)ให้ความเห็นเพิ่มเติม และกล่าวยืนยันในการทำงานเดียวกันว่า เมื่อมีองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นเมื่อปี 2540 นอกจากประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงแล้วประชาชนยังมีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น เกิดการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มต่างๆเช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ และกลุ่มอาชีพต่างๆ โดยการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากขึ้น (นางซี) (นามสมมติ) , สัมภาษณ์, 2 เมษายน 2560)

2. ข้อมูลความเห็นจากกลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นว่า ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ประชาชนจึงได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น แม้ว่าช่วงแรกผลการเลือกตั้ง 3 ครั้งที่ผ่านมา ยังไม่ได้ผู้บริหารตามที่ประชาชนคาดหวัง ส่วนใหญ่จะเป็นคนเดิม และได้รับการเลือกตั้งมาทุกครั้ง แม้ว่าจะไม่มีผลงาน ปัญหาและความต้องการของประชาชน ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากการเลือกตั้งผู้นำชุมชนแต่ละประเภท กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเอง หรือสนับสนุนตัวแทนของตนลงสมัครโดยให้เงินช่วยเหลือและสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทำให้ผู้ที่มีเงินน้อยไม่กล้าลงสมัครแข่งขัน ถึงแม้พวกเขาจะเป็นคนดี คนเก่ง มีจิตอาสาและทำงานเพื่อสาธารณะในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทำให้การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เป็นไปได้ช้า ปัญหาของชุมชนจึงไม่ได้รับการแก้ไข ต่อมาทางราชการโดยสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดอบรมโครงการพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงและโครงการกต.ท้องถิ่นสัญจร เป็นต้น โครงการเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง ทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นหน้าใหม่ได้ รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แทน ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ 81.4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากขึ้น” ( สัมภาษณ์, นาย ดี. (นามสมมติ), 3 เมษายน 2560) ส่วน นางอี (นามสมมติ) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กล่าวยืนยันและให้ความเห็นในการทำงานเดียวกันกับ นายดี (สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560) ส่วนนายเอฟ (นามสมมติ), เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นคนหนึ่ง ได้เล่าประสบการณ์ที่มีคุณค่าอย่างมากจากการเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการบริหารจัดการเลือกตั้งของอบต.โคก (นามสมมติ)ภายใต้ “โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียง” ทำให้ได้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าใหม่ได้ได้รับเลือกตั้งร้อยละ 72 ซึ่งทั้งหมดประชาชนส่วนใหญ่บอกว่าเป็นคนดี ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุกกลุ่มพึงพอใจและยอมรับผลการเลือกตั้งถึงจะแพ้



ส่วนระยะเวลาการแตกความสามัคคีของผู้สนับสนุนผู้สมัครแต่ละ เกิดขึ้นอยู่ประมาณ 2 เดือน เมื่อเปรียบกับการเลือกตั้งครั้งก่อนจะเกิดความแตกแยกความสามัคคีกัน อยู่ประมาณ 2-3 ปี การซื้อสิทธิขายเสียงลดลง บัตรเสียเดิม ร้อยละ 7.53 ครั้งนี้ ร้อยละ 3.44 ผู้มาใช้สิทธิเดิม ร้อยละ 79.79 ครั้งนี้ ร้อยละ 81.41 นับว่าเป็นความสำเร็จในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ผมจะขอเสนอยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่น ที่ผมประทับใจมากและคงจดจำไปนานแสนนาน และได้กล่าวเพิ่มเติมว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา มีอาชีพเสริมรับซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เก่าส่งขายต่อให้กับนายทุนเพื่อนำไปถอดชิ้นส่วน มีขยะอิเล็กทรอนิกส์ มีการเผาสายไฟเพื่อเอาลวดทองแดงไปขาย มีหมอกควัน กลิ่นเหม็นจากการเผาขยะ เป็นต้น มีประชากรบางส่วนเจ็บป่วยจากมลพิษจนสู่มวลขนได้นำเสนอทางโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ตและสื่อต่างๆอย่างแพร่หลาย ประชาชนต่างคาดหวังว่าถ้าการเลือกตั้งได้ผู้บริหารที่มีความรู้ เสียสละ เข้าใจปัญหาชุมชนน่าจะช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ แต่ผลการเลือกตั้งของอบต.โคกตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ยังไม่ได้ผู้บริหารตามที่ประชาชนคาดหวัง ส่วนใหญ่จะเป็นคนเดิม และได้รับการเลือกตั้งมาทุกครั้ง แม้ว่าจะไม่มีผลงาน ปัญหาความต้องการของประชาชนก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากการเลือกตั้งผู้นำชุมชนแต่ละประเภท กลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการดังกล่าวส่วนใหญ่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเอง หรือสนับสนุนตัวแทนของตนลงสมัคร โดยให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทำให้ผู้ที่มีเงินน้อยไม่กล้าลงสมัครแข่งขันหรือผู้ที่กล้าลงสมัครก็จะไม่ได้รับเลือกตั้งเพราะไม่มีเงินซื้อเสียง ถึงแม้พวกเขาจะเป็นคนดี คนเก่ง มีจิตอาสาและทำงานเพื่อสาธารณะในชุมชนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทำให้การพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆเป็นไปได้ช้า ปัญหาของชุมชนจึงไม่ได้รับการแก้ไข

แรงบันดาลใจในการดำเนินการโครงการ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้จัดอบรมโครงการพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย ปี 2556 ณ โรงแรมริมปาว อบต.โคกสะอาด ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าอบรม จำนวน 5 คน รวมทั้งผมด้วย ผมเคยเข้าร่วมโครงการนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2555 แต่สิ่งที่ได้รับแตกต่างกันมาก หลักสูตร ปี 2556 ทำให้ผมและผู้เข้าร่วมอบรมเกือบทั้งหมดเกิดแรงบันดาลใจ ที่อยากจะเปลี่ยนแปลงให้ประชาชนไทยมีคุณลักษณะพลเมืองเหมือนคนญี่ปุ่น ได้เห็นภาพการดำเนินชีวิตของคนญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับคนกรุงเทพฯ และคำพูดของวิทยากรแต่ละประเด็นช่วยกระตุ้นให้เกิดแรงบันดาลใจ ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงคนไทยให้มีคุณลักษณะพลเมืองเหมือนคนญี่ปุ่น วิทยากรคือ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้เชื่อมโยงแต่ละประเด็นพร้อมกับภาพเรื่องราว ทำให้ผู้เข้าอบรมเห็นความสำคัญของการมีวินัย คนญี่ปุ่นปลูกฝังให้เป็นคนมีวินัย มีคุณลักษณะพลเมือง 3 ประการ คือ ไม่พูดโกหก ทำตามกฎระเบียบ ไม่เอาของของคนอื่นมาเป็นของตนเอง ซึ่งทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็ง มีความเจริญ ประชาชนมีความปลอดภัย เป็นประเทศมหาอำนาจ เนื้อหาสาระที่จุดประกายให้ผู้เข้าอบรมอยากเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การสร้างวินัยของคนญี่ปุ่น ด้านการกำจัดขยะ ความปลอดภัย การปลูกฝังความมีระเบียบ เป็นต้น วิทยากร



นำเสนอแต่ละประเด็น มีภาพเรื่องราว ใช้คำพูดเชื่อมโยงประเด็น สรุปประเด็น เปรียบเทียบ คุณลักษณะคนไทยกับคนญี่ปุ่นที่ต่างกัน ถือว่าเป็นรูปแบบการนำเสนอที่สุดยอดเยี่ยม สมบูรณ์แบบ ทำให้ผู้เข้าอบรมได้คิด ติดตามจนทุกประเด็นตลอดเวลามองเห็นปัญหาของคนไทย เกิดแรงบันดาลใจที่อยากจะให้คนไทยมีคุณลักษณะพลเมืองเหมือนชาวญี่ปุ่น พวกผมได้ตกลงกันว่าต้องทดลองทำที่ อบต. โศก (นามสมมุติ) ในวันสุดท้ายของการอบรมพวกเราไปขอรับคำแนะนำแนวทางที่จะทำงานร่วมกับ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งให้หลักการว่าจะต้องเริ่มต้นที่การเลือกตั้งให้ได้คนดี คนเก่งก่อน ทำนตกลางที่จะเขียนหลักสูตรร่วมกัน และยินดีที่จะนำทีมงานจาก สนง.กต.จังหวัด.กาฬสินธุ์ ไปช่วยโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น จากคำแนะนำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผมถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาประชาธิปไตยและเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตำบลโศก โครงการนี้มีกิจกรรมหลายกิจกรรม ถ้ามีค่าตอบแทนวิทยากรแล้วทุกอย่างก็ คงไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ ประกอบกับเป็นโครงการอบรมให้ความรู้ประชาชนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ซึ่งเป็นเรื่องยากเพราะชาวโศกสะอาดถูกปลูกฝังและกล่อมเกลามาานานแต่ พวกเราเชื่อมั่นในหลักสูตรและวิทยากร ว่าสามารถที่จะทำให้ชาวโศกสะอาดมองเห็นปัญหาและความสำคัญที่จะต้องสร้างวินัยเพื่อแก้ปัญหาและความสำคัญที่จะต้องสร้างวินัยเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนได้ พวกเรามีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถทำได้ หลังจากนั้นได้นำเสนอโครงการต่อผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารส่วนใหญ่จะลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งต่อไป ทุกคนไม่อยากจ่ายเงินซื้อเสียง เห็นว่าเป็นโครงการที่ดีจึงเห็นชอบและอนุมัติโครงการ

ในการดำเนินการ มีกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมที่ 1 ประชุมผู้นำชุมชน กิจกรรมที่ 2 ประชุมผู้เกี่ยวข้องโครงการ กิจกรรมที่ 3 อบรมโครงการ “หมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง” ตามกำหนดการนี้มี 3 รุ่น หลักสูตรได้แก่ ปัญหาการเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่สุจริตเลือกตั้ง เทียงธรรม ผู้นำในระบอบประชาธิปไตย พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และวิถีชีวิตประชาธิปไตย จากผลการประเมินโดยวิธีการสัมภาษณ์ ผู้เข้ารับการอบรมทุกรุ่น พบว่า มีความประทับใจในวิทยากรหลักสูตร รูปแบบการนำเสนอเข้าใจง่าย มีภาพเรื่องราวประกอบทำให้ตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และการเชื่อมประเด็นชวนติดตามตลอดเวลา และที่สำคัญผู้เข้าอบรมรุ่นที่ 1 คือผู้นำสตรีได้ขยายความรู้ในพื้นที่ กลุ่มนี้มีอิทธิพลต่อการสร้างความมั่นใจว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ทุกคนจะต้องช่วยกันไม่ให้มีการซื้อขายสิทธิ ขายเสียงและจะสนับสนุนให้คนดีมาสมัครรับเลือกตั้งจนทำให้มีผู้เข้าอบรมหลายคนรวมทั้งประชาชนเกิดความมั่นใจว่าการเลือกตั้งครั้งนี้จะไม่มีการแจกเงินซื้อเสียง มีความกล้าที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งที่ก่อนหน้านี้ไม่เคยมีความคิดจะสมัครรับเลือกตั้งมาก่อน

ผลงานเริ่มปรากฏ ในวันสมัครรับเลือกตั้ง ระหว่างวันที่ 9 - 13 กันยายน 2556 เป็นวันที่ผู้ทุกคนประทับใจมาก มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อน บรรยากาศในวันรับสมัครวันแรก มีผู้สมัครหน้าใหม่ซึ่งยังไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมาก มีญาติพี่น้อง ผู้อาวุโสในชุมชนมาให้กำลังใจ มีการมอบดอกไม้ มอบพวงมาลัย มีการถ่ายรูปหมู่กับผู้สมัครเป็นกลุ่มๆ มีการทักทาย ยิ้มแย้มแจ่มใส มีผู้อาวุโสในชุมชนบางคนบอกว่า “วันนี้พวกเราพาคนดีมาสมัคร” เป็นภาพที่ประทับใจมาก

กิจกรรมที่ 4 เป็นประชุมผู้สมัครกำหนดรูปแบบพิธีสมานฉันท์ ในวันที่ 14 กันยายน 2556 ได้จัดประชุมผู้สมัครฯ ทั้งหมด 44 คน โดย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นผู้ดำเนินการประชุมร่วมกันกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่จะจัดวันประชุมผู้สมัครและพิธีสมานฉันท์ ที่ประชุมมีมติให้จัดในวันที่ 17 กันยายน 2556 ณ หอประชุม อบต.โคก กิจกรรมประกอบด้วย พิธีเปิด 30 นาที แสดงปาฐกถาธรรมและประพรมน้ำมนต์ 30 นาที แนะนำผู้สมัคร และผู้สมัครจับมือแสดงความสามัคคี ถ่ายภาพ 20 นาที ผู้สมัครนายก อบต. นำเสนอนโยบายและแสดงวิสัยทัศน์ 40 นาที การบรรยายกฎหมายเลือกตั้ง ตอบคำถาม 2 ชั่วโมง และมอบหมายให้ผู้สมัครนำผู้สนับสนุนมาร่วมกิจกรรมวันประชุมผู้สมัครและพิธีสมานฉันท์ และ วันที่ 17 กันยายน 2557 มีประชาชนเข้ามาร่วมโครงการกว่า 1,000 คน และบางคนเตรียมดอกไม้ พวงมาลัยมาเองเพื่อมอบให้ผู้สมัครที่พวกเขาสนับสนุน ผู้สมัครแต่ละคนได้ดอกไม้ พวงมาลัยมากมาย ทุกคนยิ้มแย้มแจ่มใส บรรยากาศเต็มไปด้วยความเป็นมิตร

กิจกรรมที่ 5 ประชุมชาวบ้าน “โครงการ กทต.ท้องถิ่นสัญจร” ระหว่างวันที่ 24-30 กันยายน 2557 กทต.อบต. ได้จัดเวทีชาวบ้าน ทั้ง 152 หมู่บ้าน เพื่อรณรงค์การเลือกตั้ง ให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง หน้าที่ การเสียสิทธิ การแนะนำผู้สมัคร ตัวอย่างการกา บัตรดี บัตรเสีย รวมทั้ง การแนะนำผู้สมัครและให้ผู้สมัครแสดงวิสัยทัศน์

กิจกรรมที่ 6 ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของ จพง.ประจำหน่วยเลือกตั้ง วันเลือกตั้ง วันที่ 19 ตุลาคม 2556 กทต.ท้องถิ่นได้ออกตรวจเยี่ยมให้กำลังใจแก่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามหน่วยเลือกตั้งต่างๆ พร้อมทั้งกับกำดูแล สอดส่องไม่ให้มีการทุจริตในการเลือกตั้งครั้งนี้ จนกระทั่งการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นเรียบร้อย ทำให้ จพง.ปน. มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ มีขวัญกำลังใจมากขึ้น การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ผลการดำเนินการ หลังจากประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว ผมได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลการเลือกตั้งโดยสัมภาษณ์ประชาชน พบว่า ส่วนใหญ่ให้เหตุผลที่เลือกผู้สมัครหน้าใหม่ เพราะคนเดิมทำงานมานานแล้ว (4 สมัย) จึงอยากลองเปลี่ยนคนใหม่ ให้โอกาสคนใหม่และจะเปรียบเทียบการทำงาน ให้นำความรู้มาบริหารงานในรูปแบบใหม่บ้าง การซื้อสิทธิขายเสียงลดลงมาก พบว่า ผู้สมัครนายก อบต. มีการแจกจ่ายเงินบ้างแต่ไม่มาก ส่วนผู้สมัคร ส.อบต. ส่วนใหญ่บอกว่าไม่มี

ใครจ่าย แต่อาจจะมีบางรายแจกบ้างแต่น้อยมาก โดยให้เหตุผลว่าผู้สมัคร ส.อบต. ครั้งนี้ ทุกคนล้วนแต่เป็นคนดีที่ชาวบ้านสนับสนุนให้มาลงสมัครทั้งนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง และสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ส่วนใหญ่บอกว่าเพราะกิจกรรม “โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง “กล่าวโดยสรุป “โครงการหมู่บ้านคนดี มีวิถีประชาธิปไตย ฯ” ของ อบต.โคกแก้ว จะไม่บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ คือการซื้อสิทธิขายเสียงหมดสิ้น 100 เปอร์เซ็นต์ แต่กิจกรรมที่ได้ทำร่วมกันถือเป็นประสบการณ์ที่มีคุณค่า นำที่จะนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้เรื่อง “การมีส่วนร่วมในทางการเมืองท้องถิ่น” ในการดำเนินงานทุกกิจกรรม ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย จึงทำให้ทุกคนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ เป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องรับผิดชอบหมู่บ้านของตนเอง ทุกคนมีพลัง ที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมาย มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ ทำงานไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย มีแต่ความเสียสละ ทำงานอย่างมีความสุข ผมเพิ่งจะเข้าใจคำว่า “การมีส่วนร่วม” คืออะไร สำคัญอย่างไร จึงได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พลังจะทำให้เกิดความเข้มแข็ง เมื่อมีความเข้มแข็งไม่ว่าจะเป็นครอบครัวเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง ก็จะสามารถแก้ปัญหาใดๆ ได้ และการทำงานจะประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพแน่นอน บรรยากาศวันสมานฉันท์ผู้สมัครเป็นเครื่องพิสูจน์ได้จริงๆ การที่ผมและเจ้าหน้าที่ อบต.โคก ได้เข้ารับการอบรมโครงการพลเมืองอาสาฯ ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้จุดประกายให้พวกผมมีความมุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนแปลง โดยจะต้องเริ่มต้นที่การเลือกตั้งต้องได้คนดีมาเป็นผู้บริหาร ผลงานที่ทำมาทำให้พวกเราภาคภูมิใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้คนดีหลายๆ คนในตำบลโคก ก้าวที่จะเสนอตัวเองเข้ามาทำงานรับใช้สังคมเพื่อเป็นตัวแทนให้กับพี่น้องในหมู่บ้านของตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนาร่วมกันบ้านเมืองให้มีความเจริญ มีความสุขต่อไป นี่คือนโยบายการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ของ อบต.โคก ที่เสนอเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับทุกจังหวัด

สิ่งที่จะทำต่อไป คณะผู้บริหารชุดใหม่มีความกระตือรือร้น มีความพร้อมจะทำงานเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนตามนโยบายที่หาเสียงไว้ โดยเฉพาะปัญหามลพิษและปัญหาต่างๆ ทั้ง 12 หมู่บ้าน คณะผู้บริหารเห็นว่า ความสำเร็จของการดำเนินงาน จะต้องมาจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เหมือนกับยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ส่วนการบริหารงานท้องถิ่น ผลการดำเนินงานจะเป็นตัวอย่าง จะขออนุญาตแลกเปลี่ยนกับทุกท่านในโอกาสต่อไป (สัมภาษณ์, นายเอฟ (นามสมมติ), 3 เมษายน 2560)

3. ข้อมูลความเห็นของกลุ่มนักการเมืองระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ความเห็นว่า ภายหลังเมื่อมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ต่อมารัฐบาลจึงได้ตรา พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ส่งผลให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจ ทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เช่น ภารกิจด้านการจัดการศึกษา ด้านการคมนาคม และด้านการสาธารณสุข เป็นต้น และในปีพ.ศ.2546 ได้มีกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ให้มีอำนาจหน้าที่บริหารงานตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากขึ้นจนถึงปัจจุบัน” (นายจี. (นามสมมติ), สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2560) ส่วน นายเอช. (นามสมมติ) และ นายไอ (นามสมมติ) มีความเห็นในทำนองเดียวกันกับ นายจี (สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2560)

จากข้อมูลความเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าแต่ละกลุ่มทั้ง 2 ตำบล มีความเห็นใกล้เคียงกันหรือสอดคล้องกัน ไม่พบความเห็นที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง สรุปได้ดังนี้

## ตอนที่ 1 : นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2475 – 2539

ผลการศึกษา พบว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลการเปลี่ยนแปลงต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมาก เห็นได้จากปรากฏการณ์ดังนี้

1. มีการตรากฎหมายให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเพียงการจัดรูปแบบ/โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในภาพใหญ่ และมีการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจและจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น เช่น การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ที่กำหนดให้มีตัวแทนของราษฎรเป็นที่ปรึกษาแก่ “กรมการจังหวัด” ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ตั้งแต่ปี 2481 รัฐบาลดังกล่าว ก็ได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจอีก เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงนี้ต้องการสร้างความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นต่อการปกครองประเทศ จนกระทั่ง พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เห็นว่ามีหน่วยการปกครองท้องถิ่นน้อย จึงเห็นควรจัดตั้งเพิ่มเติม จึงได้ฟื้นฟูระบบสุขาภิบาลโดยตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งพัฒนาท้องถิ่น และเตรียมยกระดับเป็นเทศบาลในอนาคต นอกจากนี้ได้ตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 แต่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นดังกล่าว ยังคงมีราชการส่วนภูมิภาคควบคุมอยู่

2. การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมและดำเนินการโดยข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในลักษณะรัฐสังฆราชหรือที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นของรัฐ จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นได้กลายเป็น “ภูมิภาคจำบัง” กล่าวคือมีข้าราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ เป็นต้น ข้าราชการเหล่านี้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนตัวแทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง

3. ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมากในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น เห็นได้ชัดเจนว่าในยุคนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคประชาชน เช่นการเลือกตั้งท้องถิ่น การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และการลงประชามติ เป็นต้น ยังถูกจำกัด แม้จะมีการเลือกตั้งอยู่บ้าง เช่น สมาชิกสภาจังหวัด ก็เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น ส่วนการบริหารราชการท้องถิ่นที่จะตั้งขึ้นดังกล่าว ยังถูกแทรกแซงการทำงานจากกระทรวงมหาดไทย เช่น การออกระเบียบข้อบังคับ เป็นจำนวนมาก ทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นยังให้อำนาจราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการควบคุมและดำเนินงานของท้องถิ่น

## ตอนที่ 2 : นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วง พ.ศ. 2540 – 2560

ผลการศึกษา พบว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้ เป็นการเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เห็นได้จากปรากฏการณ์ดังนี้

1. มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติบังคับรัฐ ต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นครั้งแรกและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลต่อทิศทางการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ในการจัดวางโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนนำมาซึ่งการผลักดัน เพื่อให้เกิดการตรากฎหมาย ที่ก่อร่างกระบวนการกระจายอำนาจมารองรับ ทำให้รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาระหน้าที่ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้ เพราะกฎหมายที่ออกมาได้สร้างเงื่อนไขบังคับให้การกระจายอำนาจเป็น “กระบวนการที่ถาวร” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติบังคับ ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจโดยได้



วางหลักการใหม่ที่สำคัญ เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดว่าด้วย การปกครองท้องถิ่น เช่นกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งรัฐต้องพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกำหนดโครงสร้าง หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ หลักการเพื่อกำหนดรายได้ หลักการบริหารงานบุคคล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนการขับเคลื่อนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2545 และได้เริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดจัดทำบริการสาธารณะแทน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา

2. รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

3. ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่น การแก้ไข พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น ได้ส่งผลให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

4. เกิดขบวนการระดมการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตลอดตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้แก่ รูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้ง การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเสนอบัญญัติท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมผ่านการลงประชามติ เป็นต้น

5. มีแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

6. มีการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณต่อจากยุคที่ 1 แต่มีปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจสำคัญด้านการศึกษามีการต่อต้านและคัดค้านจากข้าราชการในกระทรวงดังกล่าว

7. การเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่เข้าสู่อำนาจ ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เพราะการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองบางส่วนโดยการซื้อเสียงและมีกา

8. เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเรียกร้องและมีข้อเสนอให้ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนให้มากขึ้น (ชุมชนท้องถิ่น) เช่น ขบวนการ



เคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นในปี พ.ศ. 2551 และเกิดคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2553 ในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นต้น

9. เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราว และขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แต่ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายสู่ท้องถิ่น

สรุปได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475-2539 ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งเป็นเพียงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีจำกัด เนื่องจากทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทภารกิจ หน้าที่ และรายได้จำกัดยิ่ง รวมทั้งยังถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย จนกล่าวได้ว่า แทบไม่มีสภาพของการปกครองตนเองอย่างจริงจัง ตามความหมายในทางวิชาการสมัยใหม่เลย หรืออาจเรียกได้ว่าลักษณะของ “รัฐสังหารัฐ” หรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ นับได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยในช่วงนี้ ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อยมาก ทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล โอน (นามสมมุติ) จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมุติ) จังหวัดกาฬสินธุ์ มีผลในระดับเดียวกัน คืออยู่ในระดับน้อยมากเช่นเดียวกันทั้งสองแห่ง

ส่วนนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2560 ปรากฏว่าในช่วงต้นของยุคนี้ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่มากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งภายหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 การกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา ว่ามีนโยบายข้อหนึ่ง ที่ต้องการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ซึ่งรวมไปถึงการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคล และที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะผลกฎหมายฉบับนี้ ได้ทำให้ตำบลซึ่งแต่เดิม เป็นเพียงกลไกหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้พัฒนาเป็นฐานรากที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงระยะต่อมา และในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลพลเอก เขาวลิตร ยงใจยุทธ ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งต่อมามีกฎหมายให้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้ ก็คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ต้องพ้นจากการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยปริยาย แต่ในช่วงปลายของยุคนี้เมื่อเกิดรัฐประหารขึ้นในปีพ.ศ. 2557 กระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักซึ่งคราวจนถึงปัจจุบัน ผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงอยู่ในระดับที่น้อยมาก โดยสรุปจะเห็นได้ว่านโยบายของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2540-2560 ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในช่วงต้นของยุคนี้มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับมากที่สุดสองตำบลอยู่ในระดับเดียวกัน ส่วนในช่วงปลายของยุคนี้มีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมากที่สุดสองตำบลเช่นเดียวกัน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## บทที่ 6

### รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม

จากผลการศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และสภาพบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสภาพความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) กลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 แห่งมีความเห็นดังนี้

ในประเด็นหลักของประเด็นข้อมูลที่ต้องการในบทนี้ คือ รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมเป็นอย่างไร

ประเด็นการสัมภาษณ์ “ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร กับรูปแบบการเสริมสร้าง ประชาธิปไตยท้องถิ่น ว่าควรพิจารณาจากองค์ประกอบ หลัก 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบ กฎ กติกา ท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนร่วม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้”

ข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ทั้ง 3 กลุ่ม ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม นอกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบ และติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐแล้ว นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐต้องพิจารณาและให้ความสำคัญรูปแบบอีก 3 ด้าน เป็นอย่างน้อย ได้แก่ ด้านการมีระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ รายละเอียดมีดังนี้

#### 6.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น

##### 6.1.1 การเลือกตั้งท้องถิ่น

การไปใช้สิทธิเลือกตั้งและความสนใจในการเลือกตั้งท้องถิ่น ของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารโนนและองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ปรากฏดังนี้

ในการเลือกตั้งท้องถิ่น ช่วงปี พ.ศ. 2540-2556 ถ้าเปรียบเทียบจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิการเลือกตั้งระดับชาติอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรช่วง พ.ศ. 2540-2554 ในเขตพื้นที่ตำบลโนน จะมีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 3 ครั้ง ที่ร้อยละ 70.29 มีความแตกต่างกันมาก และให้ข้อมูลยืนยันว่าในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วง พ.ศ. 2540-2554 และครั้งล่าสุด

เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2556 ประชาชนในเขตพื้นที่ให้ความสนใจมาใช้สิทธิจำนวนมาก มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 3 ครั้ง ที่ร้อยละ 76.59 (สัมภาษณ์ นายมา (นามสมมติ) 10 มีนาคม 2560) ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลโคก มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับชาติ 3 ครั้ง ที่ร้อยละ 72.16 และการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วง พ.ศ. 2540-2556 มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 3 ครั้ง ที่ร้อยละ 80.40 จะเห็นว่าจำนวนผู้ใช้สิทธิของการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง มีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่าการเลือกตั้งระดับชาติ ผลการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นจึงอาจสะท้อนถึงความเอาใจใส่ของประชาชนในพื้นที่ที่การเลือกตั้งมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันอย่างเห็นได้ชัดมากกว่าการเลือกตั้งระดับชาติ (สัมภาษณ์ นายเอฟ (นามสมมติ) 3 เมษายน, 2560)

#### 6.1.2 การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

การถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โนน ในช่วง พ.ศ. 2546-ปัจจุบัน (2560) ยังไม่เคยมีการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในเขตพื้นที่แต่อย่างใด และให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในพื้นที่ไม่มีความขัดแย้ง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในพื้นที่ (สัมภาษณ์ นายมา (นามสมมติ) 10 มีนาคม 2560) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังไม่เคยเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นเช่นเดียวกัน และเหตุผลที่ไม่ยื่นถอดถอนก็ทำนองเดียวกัน (สัมภาษณ์ นายอี (นามสมมติ) 3 เมษายน, 2560 )

ในกรณีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 มาตรา 285 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อยื่นคำร้องในการถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้เขตจังหวัดนั้นส่วนผู้รับคำร้องจะต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวพร้อมทั้งแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเรียนเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและขณะเดียวกันแจ้งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนโดยยึดถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการลงคะแนนถอดถอนแต่ละครั้งต้องมีผู้ออกมาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีจำนวนผู้เห็นด้วยให้ถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิถอดถอนทั้งหมดเช่นจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คนจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่มี การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเป็นระบบทำให้ไม่สามารถทราบภาพของการถอดถอนได้อย่างครอบคลุมแต่จากงานศึกษาที่ผ่านมาพบว่า มีความพยายามเพื่อเสนอขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ (2557) ได้สำรวจการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 110 แห่งพบว่า 105 แห่งยังไม่เคยมีการเข้าชื่อเสนอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด มีเพียงเทศบาลตำบล 4 แห่ง และอบต. 1 แห่ง ที่เคยเข้าชื่อเสนอถอดถอนในหลายพื้นที่ที่ยังคงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติกับกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอรทัย ก๊กผลและฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ (2554) ได้รวบรวมข้อมูลการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของไทยในช่วง พ.ศ. 2546- 2554 พบว่า ตลอด 8 ปี มีการเสนอยื่นถอดถอนจำนวน 13 ครั้งแต่สามารถถอดถอนได้สำเร็จเพียง 4 ครั้ง ส่วนที่ไม่ประสบความสำเร็จเกิดจาก 1) การมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิภายในพื้นที่ จำนวน 6 ครั้ง 2) มีจำนวนผู้เห็นด้วยในการถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด 2 ครั้ง และ 3) การมีผู้เข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ถึงตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด 1 ครั้ง

ในกรณีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนและองค์การบริหารส่วนตำบลโคก ไม่ปรากฏว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่อย่างใด นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางกฎหมายจากขั้นตอนที่ยุ่งยากและอาจทำให้การเสนอกฎหมายสูญเปล่า เช่น การขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการพิจารณาข้อบัญญัติสภาท้องถิ่น หรือ การให้สภาท้องถิ่นสามารถปฏิเสธหลักการร่างข้อบัญญัติที่ประชาชนเสนอโดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงเหตุผลของการไม่รับหลักการดังกล่าว เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องรวบรวมผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ถ้าพิจารณาจากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในหลายพื้นที่ต้องอาศัยจำนวนผู้เข้าชื่อตั้งแต่ 10,000 -25,000 คน และ 50,000 คน ขึ้นไปตามลำดับ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มากกว่าที่ใช้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 163 ที่กำหนดให้ใช้รายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียง 10,000 ราย จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศเท่านั้น ทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในท้องถิ่นทำได้ยากลำบาก และมีต้นทุนสูงกว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ

จากความยากลำบากในการรวบรวมผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากยากที่จะใช้วิธีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ถ้า

พิจารณาจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดเพื่อประมาณการจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องใช้ในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเขตพื้นเดียวกับจังหวัด โดยประมาณจากข้อมูลจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 เป็นข้อมูลเปรียบเทียบ พบว่า แต่ละ อบจ. มีค่าเฉลี่ยจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติทุกจังหวัดที่ต้องใช้สูงถึง 304,802 คน โดยจังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่ใช้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติต่ำที่สุดที่ต้องใช้รายชื่อมากถึง 59,768 คน ส่วนจังหวัดที่ใช้ผู้เข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติต่ำที่สุดที่ต้องใช้รายชื่อมากถึง 59,768 คน ส่วนจังหวัดที่ใช้ผู้เข้าชื่อเสนอมากที่สุด คือ กรุงเทพมหานคร จำนวน 2,130,475 คน ทำให้แทบเป็นไปไม่ได้ที่จะรวบรวมผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติต่อสภาท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 860 กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ส่วนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 71 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 71 และพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 98 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับและกำหนดวิธีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนได้โดยตรง

การนำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเริ่มจากการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการยื่นรายชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คำร้องขอต้องประกอบไปด้วยร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ชื่อ ที่อยู่ และลายมือของผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมรายชื่อของผู้เข้าชื่อพร้อมสำเนาบัตรประชาชน เสนอต่อสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด ต่อจากนั้นต้องยื่นร่างข้อบัญญัติเสนอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของท้องถิ่นเมื่อสภาท้องถิ่นผ่านการพิจารณาร่างดังกล่าวและได้รับความเห็นชอบจากสภาจะต้องส่งร่างดังกล่าวไปให้นายอำเภอ (ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา (ในกรณีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ถ้านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบในร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาใหม่ได้ โดยการพิจารณาใหม่ถ้าสมาชิกท้องถิ่นมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิม



ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่ก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ข้อบัญญัตินั้นต่อไป

จากการศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557) ต่อบริการปกครองส่วนท้องถิ่น 110 แห่ง พบว่า การตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบการให้ข้อมูลประมาณ ร้อยละ 80 ในหลายช่องทาง เช่น การลงพื้นที่พบประชาชน การให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์หรือโซเชียลมีเดีย การใช้แผ่นพับในการประชาสัมพันธ์ การติดต่อรับข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนมากถึง 71 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 6 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 18 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 40 แห่ง แต่ก็มีบางท้องถิ่นไม่ค่อยเปิดโอกาสหรือ ส่งเสริมให้ประชาชนริเริ่มข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น 46 แห่ง หรือราวร้อยละ 41.8 ซึ่งในจำนวนนี้มีถึง 39 แห่ง ที่ไม่เคยมีประชาชนยื่นเสนอข้อบัญญัติ และอีก 7 แห่ง มีการยื่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพียงนานๆครั้งเท่านั้น และเป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับประชาชนจะมีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนมากกว่า อปท. ขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเทศบาลตำบลและอบต.มีระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมที่ 3.50 และ 2.57 ตามลำดับ ต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้เพียง 2.17 เท่านั้น

### 6.1.3 การลงประชามติท้องถิ่น

ในการลงประชามติในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนน จากการสำรวจข้อมูล ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้องค์การบริหารส่วนตำบลโนนจะไม่มีการจัดการลงประชามติในท้องถิ่น แต่ในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาและการเสนอโครงการต่างๆที่จะบรรจุในร่างแผนพัฒนาและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีการออกไปเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาคมในทุกตำบลโดยผ่านกลไก “ขบวนองค์กรชุมชน” เป็นองค์กรขับเคลื่อนที่สำคัญ ทั้งเป็นแกนในการบริหารจัดการและการสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและการเสนอโครงการ นอกจากนี้ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าในหมู่บ้านต่างๆจะมีเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนเรื่องราวและปัญหาต่างๆของหมู่บ้าน 3 เดือนต่อครั้งเป็นอย่างน้อย (สัมภาษณ์ นายมี (นามสมมติ) 11 มีนาคม 2560)

การลงประชามติท้องถิ่น เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นด้วยการลงคะแนนเพื่อลงมติชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น การร่างหรืออนุมัติข้อบัญญัติ การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้วางหลักการและเหตุผลของการมีส่วนร่วมผ่านการลงประชามติทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นตามมาตรา 165 จะกระทำได้ใน 2 กรณี คือ 1) กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจ

กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติ หรือ 2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติอาจจัดให้มีการออกเสียง เพื่อหาข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติเป็นการ เฉพาะ โดยที่ก่อนการออกเสียงประชามติรัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอและให้บุคคลทั้งสองฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบในกิจการนั้นสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียม โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติทั้งสองกรณีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีการออกเสียงประชามติตามมาตรา 287วรรค 2 ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำหรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ เพื่อเป็นการบังคับทางนิตินัย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการที่เหมาะสมในการทำประชามติหรือการรับฟังความคิดเห็นและป้องกันไม่ให้เกิดการทำประชามติที่ขัดหลักประชาธิปไตยหรือเป็นเพียง “พิธีกรรม” โดยกำหนดให้ท้องถิ่นโดยให้มีการแสดงข้อมูลในเวลาที่เหมาะสมล่วงหน้าเป็นเวลาสมควรก่อนที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือลงประชามติเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งและให้ข้อมูลในระยะเวลาที่กระชั้นชิดโดยอ้างว่าได้แจ้งข้อมูลไปแล้ว จนทำให้ประชาชนไม่มีเวลาที่จะวิเคราะห์ ไตร่ตรอง หรือ หักล้าง ข้อมูลที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอก่อนตัดสินใจ และป้องกันไม่ให้ท้องถิ่นปกปิดข้อมูลที่จำเป็นต้องให้ประชาชนทราบ อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือวิธีการจัดทำประชามติ หรือให้ผลการจัดทำประชามติมีผลผูกพันต่อการทำงานของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด ทำให้การจัดทำประชามติจึงมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการและขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นเองว่าจะกำหนดวิธีการใดในการจัดทำประชามติในท้องถิ่น หรือจะนำผลของการจัดทำประชามตินำไปใช้เพียงประกอบการพิจารณาหรือรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้น หรือนำผลไปใช้เพื่อตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นก็ได้

นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำประชามติได้เฉพาะบางประเด็นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดทำประชามติ เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามมาตรา 14 ระบุให้การ

กำหนดรูปแบบการบริหารของเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลว่าจะเลือกใช้รูปแบบการบริหารใน 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ 2) รูปแบบนายกเทศมนตรี โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลเพื่อเลือกรูปแบบการบริหารระหว่างรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือรูปแบบนายกเทศมนตรี เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติและให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามติจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบบริหารเทศบาลอีกครั้งหนึ่ง

จากการสำรวจองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น 110 แห่งของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2557) พบว่ามีท้องถิ่นที่เคยมีการเสนอการทำประชามติจากประชาชนทั้งสิ้น 98 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 11 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 8 แห่ง เทศบาลตำบล 16 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 60 แห่ง โดยในระดับอบต. และเทศบาลตำบล มักนิยมใช้ประชามติมากกว่าองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามจากการสำรวจเดียวกันนี้กลับมีจำนวนประชาชนส่วนน้อยเท่านั้นที่เคยเข้าร่วมการตัดสินใจโดยทำประชามติหรือประชาพิจารณ์ในประเด็นสำคัญ จากการสำรวจประชากรจำนวน 11,430 คน พบว่ามีประชากรที่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการทำประชามติสูงถึง 8,053 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 70.6 และมีประชาชนที่เข้าร่วมเป็นประจำเพียง 813 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.1 เท่านั้น

## 6.2 การมีระเบียบวินัย และเคารพ กฎกติกาท้องถิ่น

จากการเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ ทั้งจากการสังเกตพฤติกรรมและการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้นำและแกนนำชาวบ้านในหมู่บ้านต่างๆ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่กล่าวว่า ชาวบ้านทราบว่ามีการกำหนดระเบียบ กฎ กติการ่วมกันและทราบว่ามีการบังคับ(ลงโทษ)ในด้านต่างๆ เช่นระเบียบการรักษาความสะอาดในหมู่บ้าน การรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในเขตพื้นที่อบต.โนนหนามแท่ง พบว่าในหมู่บ้าน มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติการ่วมกันในด้านต่างๆดังนี้

6.2.1 กฎ กติกาว่าด้วยการมีงานบุญ งานศพไม่มีเหล้า โดยจุดเริ่มต้นการมีระเบียบ กฎ กติกา ร่วมกันในการแก้ปัญหาสังคมขององค์การบริหารโนนหนามแท่งดังกล่าว ได้เริ่มต้นที่ชุมชนบ้านคำกลาง หมู่ที่ 2 ที่ได้ตระหนักถึงภัยการดื่มเหล้ามาแล้วก่อเหตุ จากกรณีเกิดเหตุการณ์ที่เด็กผู้หญิงถูกข่มขืนและฆ่าอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ซึ่งถือเป็นปัจจัยร่วมที่สำคัญ การเกิดปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและชุมชน โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กรวมทั้งส่งผลกระทบต่อสุขภาพผู้ดื่มและเกิดผลต่อเนื่อง เช่น ปัญหาอุบัติเหตุ อาชญากรรม ยาเสพติดการสูญเสียอาชีพและรายได้จนนำไปสู่ความยากจน ตลอดจนความเสื่อมถอยศีลธรรม ประเพณีที่ดั่งามหลายเรื่อง ต่อมาชุมชนบ้านคำ

กลางจึงได้มีการออกกฎ กติกา ร่วมกัน ว่าด้วยการมีงานบุญ งานศพไม่มีเหล้า เมื่อชุมชนที่เข้มแข็ง  
 แคนนำชาวบ้านคากลาง จึงได้ผนึกพลังการขับเคลื่อน ขยายการทำงานของชุมชนไปยังหมู่บ้านอื่นๆ  
 และได้รับความสนใจเป็นอย่างดีจากชุมชน ซึ่งผลการขับเคลื่อนดังกล่าว ก่อให้เกิดกิจกรรมส่งเสริม  
 คุณภาพชีวิตให้กลุ่มผู้ชายที่ลด ละเลิกเหล้า ในหลายๆ ด้าน ในที่สุดประเด็นดังกล่าวได้นำไปสู่การ  
 ขับเคลื่อนในระดับตำบล อำเภอ และในระดับจังหวัด พร้อมกับขยายประเด็นปัญหาไปสู่เรื่องอื่นๆ  
 ตามมา และที่สำคัญได้แก้ประเด็นปัญหาเศรษฐกิจชุมชน การสร้างเสริมสุขภาพทั้งหมด ตั้งแต่เรื่อง  
 ยาเสพติด แพทย์ทางเลือก เกษตรอินทรีย์โดยเฉพาะปัญหาสารเคมีเกษตร การอนุรักษ์ป่า การ  
 อนุรักษ์น้ำ และปัญหาที่ดินทำกิน เป็นต้น ประเด็นปัญหาเหล่านี้ ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก และ  
 สะสมมาเป็นเวลานานกับโครงสร้างการเมืองในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหา  
 ดังกล่าวได้ จึงทำให้เกิดแนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเองขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญและเริ่มเคลื่อนไหวใน  
 นามจังหวัดจัดการตนเองอำนาจเจริญ โดยการร่วมเคลื่อนไหวกับองค์กรเครือข่ายในต้นปี 2555  
 ด้วยหลักการคิดการเปลี่ยนอำนาจเจริญด้วยพลังพลเมือง โดยประชาชนคนอำนาจเจริญต้องลุกขึ้นมา  
 ปฏิรูปสำนึกหรือเปลี่ยนวิถีชีวิตของประชาชน เพื่อเข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง และคิดหา  
 แนวทางแก้ไขโดยการพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจเจริญ หรือที่เรียกว่า  
 จัดการตนเองเพื่อนำไปสู่การยกฐานะธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 2555 และที่สุดได้ประกาศใช้  
 เป็นธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ

6.2.2 ข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการห้ามเสพ ห้ามจำหน่าย มีไว้ในครอบครอง ซึ่งสิ่งเสพ  
 ติดร้ายแรง หากฝ่าฝืนต้องรับโทษ ไม่ให้มีส่วนร่วมในฉาปนกิจของหมู่บ้าน(เงินฉาปนกิจหมู่บ้าน) และ  
 ไม่ให้เข้าร่วมในกองทุนหมู่บ้านทุกประเภท

6.2.3 ข้อตกลงเกี่ยวกับการสร้างความเดือดร้อนรำคาญและเป็นอันตรายต่อชีวิตและ  
 ทรัพย์สินในการอยู่อาศัยโดยห้ามมิให้ขับขีจักรยานยนต์ รถยนต์ภายในหมู่บ้าน ความเร็วเกิน 20  
 กิโลเมตร/ชั่วโมง ฝ่าฝืนปรับ 100 บาท

6.2.4 กฎ ระเบียบ เรื่องการห้ามทิ้งขยะในที่ห้ามทิ้ง ที่สาธารณะ และที่ของผู้อื่น ฝ่าฝืน  
 ปรับ 200 บาท (S101, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม, 2560)

ส่วนการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนร่วมกำหนดขึ้นดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลได้  
 กล่าวยืนยันว่า ทุกวันนี้หมู่บ้านต่างๆ มีการยึดถือปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนกำหนดขึ้น ใน  
 ระดับมาก จนเป็นวัฒนธรรมของชุมชนแล้ว และประชาชนส่วนใหญ่ทราบว่ามีการบังคับ  
 (ลงโทษ)ในกรณีหากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกา ดังกล่าว ชาวบ้านจะไม่ไปร่วมใน  
 งานบุญ งานศพ ที่จัดขึ้น จึงมีการฝ่าฝืนน้อยมาก ส่วนการมาสร้างความเดือดร้อนรำคาญในการอยู่  
 อาศัยในหมู่บ้าน เช่น การปล่อยน้ำเสีย และการทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทาง ฯลฯ จึงมีการฝ่าฝืนน้อย  
 เช่นกัน (S102, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2560)

กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ยืนยันว่า ชาวบ้านได้ทราบว่าเป็นหมู่บ้าน มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติการ่วมกันในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ห้ามเกี่ยวซ้อง ห้ามเสพ ห้ามจำหน่าย มีไว้ครอบครองซึ่งสิ่งเสพติดหากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ ไม่ให้มีส่วนร่วมในเงินฌาปนกิจหมู่บ้านไม่ให้มีส่วนร่วมในกองทุนหมู่บ้านทุกประเภท และไม่ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมสงเคราะห์ของหมู่บ้านทุกประเภท
2. ห้ามมิให้เล่นการพนันหรือมีไว้ซึ่งอุปกรณ์การเล่นพนันไว้ในการครอบครอง ฝ่าฝืนปรับ 500 บาท
3. ห้ามเมาสุราอาละวาดก่อความสงบสุขภายในหมู่บ้าน ฝ่าฝืนปรับ 500 บาท
4. ห้ามมิให้ขับซิ่งรถจักรยานยนต์ รถยนต์ ภายในหมู่บ้าน ความเร็วเกิน 20 กิโลเมตร/ชั่วโมง ฝ่าฝืน ปรับ 100 บาท
5. ห้ามรถยนต์ รถจักรยานยนต์ ที่ตัดแปลงท่อไอเสีย ทำให้เกิดเสียงดังเกินกว่าปกติ ทำให้เกิดความรำคาญแก่ผู้อื่น ฝ่าฝืน ปรับ 100 บาท
6. ห้ามมิให้การเรียกร้อยภายในหมู่บ้านก่อนได้รับอนุญาต
7. ห้ามบุคคลภายนอกเข้าพักอาศัยภายในหมู่บ้าน ก่อนได้รับอนุญาตจากผู้นำหมู่บ้าน หากฝ่าฝืนภายหลัง ปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นทำความเสียหายใดๆ แก่หมู่บ้าน ผู้ที่พักพิงหรือพักอาศัยต้องรับผิดชอบทั้งหมด
8. ห้ามทิ้งขยะในที่ห้ามทิ้ง ที่สาธารณะ ที่ของผู้อื่นฝ่าฝืนปรับ 500 บาท
9. ห้ามนำขยะอิเล็กทรอนิกส์ ห้ามเผาขยะขนาดใหญ่ภายในหมู่บ้าน ฝ่าฝืน ปรับ 500 บาท

ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกา ที่หมู่บ้านกำหนดขึ้นดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวยืนยันเช่นเดียวกันว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ทราบว่า มีมาตรการบังคับ (ลงโทษ) ในกรณีหากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบ กฎกติกา ดังกล่าว เช่น จะไม่ให้ชาวบ้านผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ให้มีส่วนร่วมในเงินฌาปนกิจของหมู่บ้านและกิจกรรมการสงเคราะห์ของหมู่บ้านทุกประเภท รวมทั้งมีการปรับผู้ฝ่าฝืนตามอัตราที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น จึงมีการฝ่าฝืนน้อยมาก ส่วนการสร้างความเดือดร้อนรำคาญในการอยู่อาศัยในหมู่บ้าน เช่น การปล่อยน้ำเสีย และการทิ้งขยะในที่ห้ามทิ้ง การเผาขยะจำนวนมากภายในหมู่บ้านจึงมีการฝ่าฝืนน้อยเช่นกัน (T202, สัมภาษณ์, 3 เมษายน, 2560)



### 6.3 การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม

ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นดังนี้

6.3.1 ในหมู่บ้าน/ ชุมชน ตำบลโนนหนามแท่ง มีจิตอาสา งานบริการสาธารณะของท้องถิ่นหรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์กับท้องถิ่นในระดับมาก เช่น กลุ่มอาสาสมัครดูแลสวนหย่อมและทำความสะอาดบริเวณวัดหมู่บ้าน กลุ่มอาสาสมัครดูแลลำห้วยประจำหมู่บ้าน และป่าชุมชนของหมู่บ้าน ( S102, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2560) ในส่วนตำบลโคกสะอาด ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นว่า มีอาสาสมัครบำเพ็ญประโยชน์กับท้องถิ่น อยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะกลุ่มอาสาสมัครดูแลการจับปลาในช่วงฤดูวางไข่ของกูดไส้จ่อ เพื่ออนุรักษ์พันธุ์ปลาและจับปลาร่วมกันตามเวลาที่กำหนดและนำรายได้จากการขายปลาเข้าเป็นเงินกองทุนพัฒนาหมู่บ้านกลุ่มอาสาสมัครดูแลรักษาต้นไม้ในที่สาธารณะและกลุ่มอาสาสมัครดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยถนนสาธารณะประจำหมู่บ้าน (T103, สัมภาษณ์, 2 เมษายน, 2560)

6.3.2 ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์ เงินทอง ของใช้ และเครื่องมือต่างๆ ในท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลางทั้งสองแห่ง เช่น นายพรณรงค์ บั้นทอง บ้านค้ำกลาง บริจาคเงินก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้ประจำหมู่บ้านจำนวน 30,000 บาท และนายวิชัย มั่งสะพันธ์ ผู้ใหญ่บ้านค้ำกลาง บริจาคเงินก่อสร้างสมทบกำแพงวัด ประจำหมู่บ้านจำนวน 20,000 บาท (S101, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม, 2560)

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด นายวิเชียร สินธุ์ชัย บ้านโคกประสิทธิ์ บริจาคเงินสมทบซื้ออุปกรณ์ ด้านการศึกษา ให้แก่โรงเรียนประจำหมู่บ้าน จำนวน 10,000 บาท นายพงศกร นามทอง ผู้ใหญ่บ้านโนนชัย บริจาคเงินสมทบสร้างสุขศาลาประจำหมู่บ้าน จำนวน 20,000 บาท และนางช้อ นามทอง บ้านโนนชัย บริจาคที่ดินในการสร้างวัดสว่างชัยศรีโนนชัยเพิ่มเติมอีก 3 ไร่ เศษ (T101, สัมภาษณ์, 2 เมษายน, 2560)

### 6.4 ความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นว่า

6.4.1 ประชาชนในชุมชน/ หมู่บ้าน มีการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง เช่น โครงการส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ที่ดูแลห่วงใยธรรมชาติและรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม โครงการส่งเสริมการทำปุ๋ยอินทรีย์ ระดับครัวเรือน และโครงการปลูกพืชหลังทำนาที่เหมาะสม ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง (S103, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม, 2560) ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด มีโครงการ ได้แก่ โครงการเลี้ยงปลาในนาข้าว โครงการปลูกพืชผักสวนครัว และโครงการปลูกป่าชุมชน เป็นต้น (T103, สัมภาษณ์, 2 เมษายน, 2560)

6.4.2 คนในชุมชนมีสิทธิจัดการดูแลสิ่งที่มีความสำคัญภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการจัดการดูแลแหล่งน้ำธรรมชาติ



และการจัดการป่าชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคัดแยกขยะที่ต้นทาง อยู่ในระดับมากที่สุดสองแห่ง (S103, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม, 2560)

6.4.3 คนในชุมชนมีสิทธิในการจัดการดูแลสิ่งที่มีความสำคัญภายในชุมชนด้วยตนเอง อยู่ในระดับมาก เช่น การมีอิสระในการดูแลรักษาประเพณีและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง ในทุกหมู่บ้าน ได้แก่ งานบุญประเพณีปลอดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยเฉพาะงานศพไม่มีเหล้า งานพิธีรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุในประเพณีสงกรานต์ เป็นต้น (S103, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม, 2560) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดมีโครงการสืบสานประเพณีไทย เช่น การจัดกิจกรรมวันพระ เข้าวัดฟังธรรมของผู้สูงอายุ และเยาวชนผู้มีความสนใจ เป็นต้น (T103, สัมภาษณ์, 2 เมษายน, 2560)

6.4.4 ในชุมชน/หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง การรวมกลุ่มในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นเอง ในระดับที่มาก ได้แก่ กลุ่มผู้เลี้ยงโค กลุ่มจักสาน กลุ่มทอผ้า กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำและกลุ่มอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพปร.) เป็นต้น (S202, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม, 2560) ในชุมชน/หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาดมีการรวมกลุ่มในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นเอง ได้แก่ กลุ่มจักสาน กลุ่มทอผ้า กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำและกลุ่มอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพปร.) เป็นต้น (T203, สัมภาษณ์, 3 เมษายน, 2560)

จากผลการศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และสภาพบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสภาพความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนและองค์การบริหารส่วนตำบลโคก พบว่า รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น การมีระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ มีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่จะส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น 1) ต้องส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น การออกไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น 2) ให้ประชาชนมีการควบคุมตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆของท้องถิ่น เป็นต้น 3) ให้ประชาชนเข้าร่วมการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น เช่น การเข้าร่วมถกเถียง พูดคุยปัญหาของชุมชนท้องถิ่นและการจัดการลงประชามติในท้องถิ่น เป็นต้น

2. การมีระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลนอกจากการให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นแล้วจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่นของตนเองร่วมกันในด้านต่างๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน และการรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน เป็นต้น ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนท้องถิ่นกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมีมาตรการบังคับ (ลงโทษ) หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกาดังกล่าว

3. การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวมในหมู่บ้าน/ชุมชน ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตอาสาช่วยงานบริการสาธารณะของท้องถิ่นหรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครดูแลป่าชุมชนและแหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์สิน เงินทอง ของใช้ และเครื่องมือต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งการอุทิศตนไปร่วมคิด ร่วมทำในกิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในท้องถิ่นให้มากขึ้น

4. ความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลนอกจากการกระจายอำนาจทางบริหารแล้วการเสริมสร้างความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ นับว่าเป็นรากฐานตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งและต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยให้มีบทบาทในการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีอิสระในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น การส่งเสริมการรวมกลุ่มกันในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นตนเอง เช่น กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่มสวัสดิการชุมชน และกลุ่มอาสาสมัครแก้ไขปัญหาขยะ เป็นต้น รวมทั้งต้องส่งเสริมการดำเนินการโครงการ/กิจกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

## บทที่ 7

### สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น 2) ศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ศึกษาโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐพร้อมข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยเลือกพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่งและองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัยได้มาโดยวิธีเลือกแบบเจาะจง จำนวน 18 คนจากพื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่ง เก็บข้อมูลภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมพร้อมทั้งการสนทนากลุ่ม แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

#### 7.1 สรุปผลการวิจัย

##### 7.1.1 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า

ตอนที่ 1 : นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ.2475-2539 ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมากเห็นได้จากปรากฏการณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีจำกัด เนื่องจากทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาท ภารกิจ หน้าที่ และรายได้ที่จำกัดยิ่ง รวมทั้งยังถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย จนกล่าวได้ว่า แทบไม่มีสภาพของการปกครองตนเองอย่างจริงจัง หรืออาจเรียกได้ว่าลักษณะของ “รัฐสังฆราชูร” หรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ.2475 - พ.ศ.2539 เป็นเพียงการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีจำกัด เนื่องจากทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาท ภารกิจ หน้าที่ และรายได้ที่จำกัดยิ่ง รวมทั้งยังถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย จนกล่าว

ได้ว่า แทบไม่มีสภาพของการปกครองตนเองอย่างจริงจัง หรืออาจเรียกได้ว่าลักษณะของ “รัฐสังฆราช” หรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ นับได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อยมาก

ตอนที่ 2 : นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ.2540 - 2560

ผลการศึกษา พบว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐในช่วงนี้ เป็นการเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เห็นได้จากปรากฏการณ์ดังนี้

1. มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติบังคับรัฐ ต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นครั้งแรกและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2. รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

3. ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

4. เกิดขบวนการขบวนการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องมาตลอดตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

5. มีแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

6. มีการถ่านโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณต่อจากยุคที่ 1 แต่มีปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจสำคัญด้านการศึกษามีการต่อต้านและคัดค้านจากข้าราชการในกระทรวงดังกล่าว

7. การเมืองท้องถิ่นภาคตัวแทนที่เข้าสู่อำนาจ ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เพราะการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองบางส่วนโดยการซื้อเสียงและมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

8. เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเรียกร้องและมีข้อเสนอให้ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชนให้มากขึ้น (ชุมชนท้องถิ่น)

9. เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราว และขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แต่ยังไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนในการกระจายสู่ท้องถิ่น

สรุปได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2560 ปรากฏว่าในช่วงต้นของยุคนั้นนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่มากขึ้น แต่ในช่วงปลายของยุคนี้อันเนื่องจากรัฐประหารขึ้นในปีพ.ศ. 2557 กระบวนการกระจายอำนาจหยุดชะงักชั่วคราวจนถึงปัจจุบัน ผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงอยู่ในระดับที่น้อยมาก

### 7.1.2 รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และสภาพบริบทของพื้นที่ รวมทั้งสภาพความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกทั้ง 2 แห่ง พบว่ารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีองค์ประกอบหลัก 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

7.1.2.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น (People's Participation in Local Politics) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่จะส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น 1) ต้องส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น 2) ให้ประชาชนมีการควบคุมตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆของท้องถิ่น เป็นต้น 3) ให้ประชาชนเข้าร่วมการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น เช่น การเข้าร่วมถกเถียง พูดคุยปัญหาของชุมชนท้องถิ่นและการจัดการลงประชามติในท้องถิ่น เป็นต้น

7.1.2.2 การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาท้องถิ่น (Provision of Local Rules and Regulation) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐนอกจากการให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นแล้วจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่นของตนเองร่วมกันในด้านต่างๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน และการรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน เป็นต้น ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ กฎ กติกาที่ชุมชนท้องถิ่นกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมีมาตรการบังคับ(ลงโทษ)หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกาดังกล่าว

7.1.2.3 การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมในหมู่บ้าน/ชุมชน (People's Consciousness to be Responsible to the Public or Community) ต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตอาสาช่วยงานบริการสาธารณะของท้องถิ่นหรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครดูแลป่าชุมชนและแหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์สิน เงินทอง ของใช้ และเครื่องมือต่างๆให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งการอุทิศตนไปร่วมคิด ร่วมทำในกิจกรรมและโครงการต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในท้องถิ่นให้มากขึ้น

7.1.2.4 ความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ (The ability to be Self-Reliant and/or Self-Manage) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐนอกจากการกระจายอำนาจทางบริหารแล้วการเสริมสร้างความสามารถพึ่งตนเองหรือจัดการตนเองของท้องถิ่นได้ นับว่า

เป็นรากฐานตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งและต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยให้มีบทบาทในการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีอิสระในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น การส่งเสริมการรวมกลุ่มกันในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นตนเอง เช่น กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่มสวัสดิการชุมชน และกลุ่มอาสาสมัครแก้ไขปัญหาขยะ เป็นต้น รวมทั้งต้องส่งเสริมการดำเนินการโครงการ/กิจกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

รูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม ที่ค้นพบนี้ เรียกว่า “Model : 3 PRCS”

## 7.2 อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มีประเด็นผู้วิจัยสามารถนำผลการศึกษามาอภิปรายได้ดังนี้

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

1. จากกระบวนทัศน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในอดีตซึ่งมาจากข้าราชการทหาร - พลเรือน ที่ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคง การพัฒนาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากและเห็นว่าเป็นต้องมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปกครอง บ้านเมืองทำให้ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง หรือมีก็เพียงเป็นสัญลักษณ์ ของประชาธิปไตย โดยขาดสาระสำคัญของความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

2. การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ล้วนมากจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองในส่วนกลางทั้งสิ้น แบบบนลงสู่ล่าง ซึ่งกำหนดโครงสร้างกฎ กติกาต่างๆ ในการปกครองตนเองของประชาชน มิได้เกิดมาจากความต้องการหรือการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่นแต่ประการใด ทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงความสำคัญ ความจำเป็นของการปกครองตนเองเท่าที่ควร

3. ข้าราชการในส่วนกลางยังไม่เห็นความสำคัญและความเชื่อมั่น ศรัทธาในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นแม้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นแต่ก็ถูกดูแล เสมือนเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง) มากกว่า



ที่จะเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่ประชาชนได้เลือกตั้งผู้บริหารสมาชิกสภาท้องถิ่นมาเป็นตัวแทนประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจที่ยังดำรงอยู่ เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หรือการมีกฎระเบียบที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

4) แม้การเมืองไทยเข้าสู่การเมืองในระบบประชาธิปไตยภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่ก็ยังเผชิญกับการทวงคืนอำนาจจากฝ่ายอำมาตยาธิปไตยโดยการรัฐประหาร และกบฏหลายครั้ง ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถดำรงไปได้อย่างต่อเนื่องเพราะต้องหยุดชะงักไปหรือชะลอตัวไปในช่วงของรัฐประหารหรือในช่วงการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย

จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงเห็นได้ชัดเจนว่า นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับที่น้อยมากในช่วง 6 ทศวรรษที่ผ่านมา

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

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ,พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 จะเป็นหมุดหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หลักการกระจายอำนาจก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการที่ควรจะเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุประการสำคัญคือ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมาณ อำนาจสั่งการเป็นระบบจากบนลงล่าง โดยลักษณะเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่สลับซับซ้อนขึ้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถบริหารจัดการและจัดการบริการสาธารณะที่ตอบสนอง การแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งในหลักการต้องดำเนินการบนหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักการ จนทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคขัดขวางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งซ่อนอยู่อีกหลายประการที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการบริหารทางการคลังและการจัดสรรรายได้ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสำนึกในการเป็นพลเมืองของท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนเนื้อร้ายที่นับวันจะรุกรานกัดกินหลักการกระจายอำนาจให้อ่อนกำลังลงทุกที

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ที่ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน และมิติการให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานมากกว่าการเมืองภาคชุมชนท้องถิ่น และมิติการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งถูกมองข้ามไป ได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าถึงข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ข้อมูลปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการมีระเบียบวินัย และกฎกติกาท้องถิ่น การมีจิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม และการพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น เป็นต้น ในทางปฏิบัติและการดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจของรัฐไทย ก็ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ การกระจายอำนาจดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า มีผลต่อการเสริมสร้างต่อประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อย การกระจายอำนาจของรัฐจึงไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โดยมีงานวิจัยที่มีความสอดคล้องกันคือ ชนิดา อาคมวิฒนะ (2541, น.1-2) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ากระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งที่มีความแตกต่างทางด้านฐานะและศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ รวมถึง ศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง เพื่อที่จะศึกษาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งแห่ง พบว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจและมีอิทธิพลเดิมอยู่ในท้องถิ่นหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนชนชั้นนำทางการเมือง ต่างยังคงดำรงอำนาจอยู่ในการเมืองและการบริหารท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงได้อำนาจทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่ ที่พวกเขาปฏิบัติเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่มักจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะที่

มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานของศักดาพิณีจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549, น.4-5) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พบว่า ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยังไม่เห็นผลมากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีงานทำตามต้องการ การลดรายจ่าย การลดการกู้หนี้ยืมสินและการมีเงินออม สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากยังไม่มีบทบาทในการเข้าเสนอปัญหาหรือความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา การเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนา การแก้ปัญหาของชุมชน การประเมินผลการพัฒนาและการปรับปรุงการดำเนินการพัฒนา จากกรณีดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลเสียเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โกวิทย์ พวงงาม (2549, น.1) ยังได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ การประเมินเม็ดเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2549 ได้กล่าวถึงสิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองท้องถิ่นว่าไม่ใช่แค่การส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยการมีการบริหารจัดการที่ดีหรือให้สมาชิกและคณะผู้บริหารตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเท่านั้น สิ่งซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระดมความคิดความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วม เกิดความเสียสละ เพื่อร่วมพัฒนาชุมชน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมกันพึ่งพากันแก้ปัญหาต่างๆ และสอดคล้องกับงานวิจัยในต่างประเทศ จากตัวอย่างกรณีศึกษาประสบการณ์ในประเทศอังกฤษ การศึกษาบทบาทของประชาธิปไตยท้องถิ่นของอังกฤษพบว่า ให้ความสำคัญกับเรื่องหลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นการยกตัวอย่างการศึกษาการทำงานของตำรวจอังกฤษในระดับท้องถิ่น ที่แต่เดิมอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ผ่านพระราชบัญญัติตำรวจและหลักฐานอาญาฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1984 (the new Police and Criminal Evidence Act (1984)) ซึ่งเป็นการบัญญัติหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ ที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้โดยรัฐบาลระดับชาติ อย่างไรก็ตาม จากความเป็นจริงที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ จะต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ระดับท้องถิ่นต่างๆ ก็ทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องให้การทำงานของตำรวจ จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการได้รับความยินยอมให้ปฏิบัติหน้าที่ (Consent) จากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงนำมาสู่การเพิ่มบทบาทของประชาชน ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจในท้องถิ่นระดับภาคและระดับแผนก (Division and Subdivision) โดยอยู่ในรูปของการใช้บทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาชุมชนท้องถิ่น (Local Community Councils) เพื่อบังคับใช้อำนาจการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ (Susan J. Smith, 1986) รวมทั้งสอดคล้องกับ Bailey (1999) ซึ่งประเด็นว่าความล้มเหลวของภาครัฐ (Government Failures) สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจเปิดโอกาสให้ผู้อำนาจและกลุ่มประโยชน์ในท้องถิ่นเข้ามายึดกุมอำนาจและใช้ประโยชน์เพื่อตนเอง (Rent Seeking) ได้ง่ายหรือไม่ องค์กรท้องถิ่นก็ถูกยึดกุมอำนาจ (Captured)

โดยข้าราชการประจำในท้องถิ่น หรือคนทั้งสองกลุ่มสมคบคิดกันยึดกุมอำนาจ และแสวงหาประโยชน์ร่วมกันได้ ดังนี้เป็นต้น ฉะนั้น ยิ่งมีการกระจายอำนาจลงไปให้ท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด หากปราศจากซึ่งกลไกการกำกับดูแลที่ดีแล้ว ก็ยิ่งส่งเสริมให้เกิดปัญหาความล้มเหลวดังกล่าวมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องออกแบบระบบการควบคุมตรวจสอบที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีกลไกการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงโดยภาคประชาชนและชุมชน ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบในแนวราบ และรัฐบาลไม่สามารถพึ่งพากลไกการตรวจสอบเชิงโครงสร้างแนวตั้ง (จากรัฐบาลกลางสู่ อปท.) เพียงด้านเดียวได้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อสังเกตต่อไปอีกว่า ประชาชนและภาคประชาสังคมเองก็ไม่อาจเป็นอิสระจากกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการที่เป็นผู้ยึดกุมอำนาจในระดับท้องถิ่นได้เสมอไป เพราะนักการเมืองและกลุ่มธุรกิจ รวมทั้งข้าราชการในท้องถิ่น สามารถดึงเอาภาคประชาชนส่วนใหญ่ เข้าไปเป็นพรรคพวกบริวารให้พึ่งพาและขึ้นต่อผู้มีอำนาจได้ เกิดกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยไม่สนใจที่จะติดตามตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจอีกต่อไปก็เป็นได้ ดังนั้น กลไกการตรวจสอบท้องถิ่นจึงควรพัฒนาขึ้นมาจากหลายทิศทาง (Multi-Dimensional Audit Mechanism) เพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ส่วนบุคคลให้เกิดขึ้นได้ยากที่สุด

### 7.3 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมีข้อเสนอแนะของการศึกษาดังนี้

#### 7.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น นับว่าเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนถาวร ควรให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนในการปกครองตนเองให้มาก ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบผ่านตัวแทนเท่านั้น ประชาชนได้ตัดสินใจในชุมชนท้องถิ่นของตนได้ด้วยตนเอง การกระจายอำนาจที่ลงสู่ท้องถิ่นต้องเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในการปกครองด้วยตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของทุกภาคส่วนในสังคม อันประกอบด้วยกลุ่ม องค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ที่ต้องเข้ามามีส่วนทั้งในเชิงนโยบายและแนวทางการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันประชาชนยังต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการเข้ามาบริหารจัดการในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎกติกาท้องถิ่น และมีความสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งนับว่าเป็นฐานรากตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

### 7.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.3.2.1 ปรากฏการณ์ที่รัฐได้มีนโยบายในการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยนั้น ได้ทำให้การบริหารมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ดังนั้นรัฐต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น การสร้างระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่นร่วมกันและส่งเสริมภาคประชาชนในการรวมกลุ่มด้วยตนเองในรูปของอาสาสมัคร กลุ่ม เครือข่าย ฯลฯ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสและสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัด ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างยั่งยืน

7.3.2.2 รัฐควรกำหนดนโยบายให้มีการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองในระดับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงกับองค์กรท้องถิ่นอื่นและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรให้เป็นประโยชน์สูงสุดและทั่วถึงของประชาชน ชุมชนที่จะจัดการตนเอง

### 7.3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัย

7.3.3.1 การศึกษานโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ควรจะมีการศึกษาในมิติในการกระจายอำนาจทางวัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยมของคนในท้องถิ่น เพื่อให้งานวิจัยนั้นมีความละเอียดและตอบโจทย์สังคมได้ทุกมิติ

7.3.3.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งเป็นการปกครองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัดในทุกด้านได้อย่างสมดุลตามอัตลักษณ์ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทของยุคโลกาภิวัตน์

## บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับปริญญา.  
(2545). การศึกษารูปแบบและปัจจัยที่ชุมชนประสบความสำเร็จในการใช้วัฒนธรรม เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- เกษม วัฒนชัย. (2550). ชีวิตพอเพียง กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- กาญจนา แก้วเทพ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). การพึ่งตนเองศักยภาพในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : สมาคมทอริกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2549). การประเมินเม็ดเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2549. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คณะกรรมการปฏิรูปแห่งชาติ. (2553). ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. กรุงเทพฯ : ที คิว พี.
- ศิริน กุศลสถานภาพ. (2541). รูปแบบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์ : ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ : สู่จังหวัดจัดการตนเอง
- ชนิดดา อาคมวัฒน์. (2541). ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: การศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช. (2544). จากรัฐสู่รัฐตลาด: แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและสังคมในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : บ้านพระอาทิตย์.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2528). การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2537). เปิดประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.



- ดารารัตน์ คำเป็ง. (2552). *บทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาองค์กรชุมชน ตำบลน้ำเกี๋ยน อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : เชียงใหม่.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น.ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2531). *การศึกษาฟื้นฟูศักยภาพของชุมชน ในทิศทางหมู่บ้านไทย*. กรุงเทพฯ : หมู่บ้าน.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประทาน คงฤทธิศึกษาธิการ. (2525). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประเวศ วะสี. (2541). *การปกครองท้องถิ่นที่ประชาคมมีส่วนร่วม : ข้อเสนอต่อศูนย์การศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ.
- ประเวศ วะสี.(2549). *ปาถกฐา เรื่องสิทธิชุมชน : รากฐานการเมืองภาคพลเมือง. ในเวทีนโยบายสาธารณะว่าด้วยเรื่อง เครือข่ายความร่วมมือในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วันที่ 4 พฤษภาคม 2549 ณ โรงแรมรามารการ์เดนส์ กรุงเทพมหานคร*.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด.(2556). *สังคมวิทยาการเมือง.โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น*.
- ยศ ตันตสมบัติ.(2546). *สิทธิชุมชน : การพัฒนาและการปรับกระบวนการ*. กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์.(2550). *ขบวนการประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยาลัยสหวิทยาการ.
- วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. (2554). *ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ: ฐานรากของถนนสู่ประชาธิปไตยอันสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ : วศิระ จำกัด
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ.(2557). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์(Final Report): โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย.กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.

- วัชรวิชัย สาร. (2545). *พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน*. สืบค้นจาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_news.php?nid=16001&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16001&filename=index).
- วุฒิสสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชชวาล. (2552). *การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย : การศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.(2558). *ทำไม จังหวัดต้องจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ : บริษัทมาตาการพิมพ์,
- สถาบันพระปกเกล้า, สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง. (2555). *จังหวัดจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- สถาบันพระปกเกล้า, สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง. (2555). *จังหวัดจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2543). *ทฤษฎีและกลยุทธ์ในการพัฒนาสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เสรี พงศ์พิศ. (2536). *ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการพัฒนาชนบท*. มูลนิธิหมู่บ้าน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป.
- องค์กร IDEA . (2556). *การประเมินคุณภาพประชาธิปไตย : คู่มือปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). *บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- อรรถัย กักพล. (2552). *คู่มือคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.
- เอกพลณัฐ ญัฐพันธ์. (2552). *ผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ตั้งแต่ปี 2531-2549, วารสารสังคมศาสตร์ 40, กรกฎาคม – ธันวาคม*.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์.(2550). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสืมาถาณสุขแห่งชาติ.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552ค). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). *การเมืองของพลเมืองสู่สหสวรรคใหม่*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์คบไฟ.
- อุทัย หิรัญโต.การปกครองท้องถิ่น.(2523). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- Alexander, Jeffrey C. (ed.). 1998. *Real Civil Societies : Dilemmas of Institutionalization*, Sage Publication, London.
- Brillantes, Alex. (2004). *Decentralization Imperatives : Lessons from Some Asian Countries*, *Journal of International Cooperation Studies*, 12(1)
- Bailey, D. B., Aytch, L. S., Odom, S. L., Symons, F., & Wolery, M. (1999). *Early intervention as we know it*. *Mental Retardation and Developmental Disabilities Research Reviews*, 5(1), 11-20.
- Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). *The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency*. *Government Information Quarterly*, 31(2), 265-277.
- Cheema, G. Shabbir, Dennis A. (ed). (2007). *Decentralizing Governance Emerging*. Concept Practices Washington, D.C : Brookings Institution press.
- Dankwart A . Rustow (1970). *Transition to Democracy : Toward Model*. In *comparative Politc*, 2 (3).
- George Sorensen, (1998). *Democracy and Democratization:Processes and Prospects in a changing World*. 2 ed.,Boulder:Westview Press.
- IDEA.(2003).*State of local democracy assessment framework*.Stockholm: Internationnal IDEA.
- Linz and stepan. (1998). *Comparative Government and Politics:An Introduction*. 4 ed.,London:Macmilan.
- Milana, M . & Sorensen, T.B. (2009, Jan – Mar) . “Democratic Citizenship”. *Eurasian Journal of Educational Research*, 55 (2) : 1 - 20.
- Sharma, Chanchai Kumar. (2007). *Decentralization Dilemma : Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes*, 201.
- Shah, Anwar and Sana Shah. (2006). *The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments*, in: Shah, A. (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, DC : World Bank,1-46.

Smith , Susan.J. (1986). Police Accountability and local Democracy, 99 – 107.

Yuliani, Linda Elizabeth. Decentralization, deconcentration and devolution : what do they mean ? . Paper presented at the Interlaken Workshop on Decentralization, Interlaken Switzerland.

World Bank. (2002). Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook. (draft)

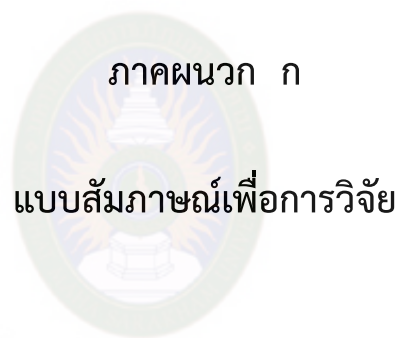


มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



**ภาคผนวก ก**  
**แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย**  
**เรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น**

**วัตถุประสงค์การวิจัย**

- 1) เพื่อศึกษานโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เหมาะสม

**ผู้ให้ข้อมูลหลัก**

- 1) ประชาชนทั่วไป ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มต่างๆ
- 2) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 3) นักวิชาการหรือปราชญ์ชาวบ้าน

ทั้งนี้ โดยการสัมภาษณ์บุคคลดังกล่าวในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง อ.เมือง จ.อำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อ.ชองชัย จ.กาฬสินธุ์ ตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้ ส่วนนักวิชาการหรือปราชญ์ชาวบ้าน สัมภาษณ์บุคคลในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญและจังหวัดกาฬสินธุ์

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์**

ชื่อ-สกุล .....

ที่อยู่ปัจจุบัน.....

บทบาทหน้าที่.....

วัน/เดือน/ปี สัมภาษณ์.....

## ส่วนที่ 2 ประเด็นการสัมภาษณ์

1. ท่านเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐมีผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน อย่างไร

(อธิบาย) .....

2. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร กับรูปแบบการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ว่าควรพิจารณาจากองค์ประกอบ หลัก 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น การมีระเบียบ กฎ กติกา ท้องถิ่น จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนร่วม และความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่นได้

เห็นด้วย เพราะ .....

ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

### 3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น

3.1 ท่านได้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งของท้องถิ่น เช่น การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับต่างๆ (ผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน สส./ สว.) หรือไม่

เคย

ไม่เคย เพราะ .....

3.2 ท่านได้เคยมีการควบคุมตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานรัฐ เช่น การเข้าชื่อ เพื่อถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและการติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆของท้องถิ่น เป็นต้น ท่านได้ดำเนินการหรือไม่

เคย

ไม่เคย เพราะ .....

#### 4. การระเบียบ กฎ กติกาท้องถิ่น

4.1 ท่านทราบหรือไม่ว่าในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นมีการกำหนดระเบียบ กฎ กติกา ร่วมกันในด้านต่างๆ เช่น ระเบียบการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้าน การรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน การประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น มีหรือไม่

ทราบ

ไม่ทราบ เพราะ .....

.....

4.2 ท่านเห็นว่าชาวบ้านมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ กฎ กติกา ที่ชุมชน กำหนดขึ้น มากน้อย แค่ไหน เพียงใด

ปานกลาง

น้อย

ไม่เลย เพราะ.....

.....

4.3 ท่านทราบหรือไม่ว่าในชุมชน/หมู่บ้านของท่านมีมาตรการบังคับ ลงโทษ หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ กฎ กติกา ดังกล่าว หรือไม่

ทราบ

ไม่ทราบ เพราะ .....

.....

4.4 ในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นที่ท่านอยู่มีผู้ใดมาสร้างความเดือดร้อนรำคาญในการอยู่อาศัย เช่น การปล่อยน้ำเสีย การทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทาง ฯลฯ มีมากน้อย แค่ไหน เพียงใด

น้อย

ปานกลาง

มาก (โปรดระบุปัญหา).....

.....

### 5. จิตสำนึกรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม

5.1 ในหมู่บ้าน /ชุมชน ของท่านมีประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีจิตอาสาช่วยงานบริการสาธารณะของท้องถิ่น หรือเป็นอาสาสมัครบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น อาสาสมัครดูแลสวนหย่อม ป่า ชุมชน แหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เป็นต้น มีมากน้อย เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก (โปรดระบุกลุ่มอาสาสมัคร).....

.....  
 .....

5.2 ในหมู่บ้าน /ชุมชน ของท่าน ประชาชนมีความเสียสละและบริจาคทรัพย์สิน เงินทองของใช้ และเครื่องมือต่างๆให้แก่ท้องถิ่น มีมากน้อย แค่ไหน เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก (โปรดระบุสิ่งของเสียสละ).....

.....  
 .....

5.3 ในหมู่บ้าน /ชุมชน ของท่าน มีการอุทิศตนเข้าไปร่วมคิดร่วมทำ ในกิจกรรมโครงการต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในท้องถิ่น มีมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก

### 6. ความสามารถพึ่งตนเองหรือการจัดการตนเองของท้องถิ่น

6.1 ท่านทราบหรือไม่ว่าในชุมชน/หมู่บ้านของท่านมีการดำเนินการโครงการ/กิจกรรมตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง หรือไม่

- ทราบ  
 ไม่ทราบ เพราะ .....

.....  
 .....

6.2 ท่านเห็นว่าคนในชุมชนมีสิทธิในการจัดการดูแลสิ่งที่มีความสำคัญภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง เช่น สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มากน้อย แค่ไหน เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก

6.3 ท่านเห็นว่าคนในชุมชนมีสิทธิในการจัดการดูแลสิ่งที่มีความสำคัญภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง เช่น การมีอิสระในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม ได้มากน้อย แค่ไหน เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก

6.4 ท่านเห็นว่าในชุมชน/หมู่บ้านของท่านมีการรวมกลุ่มกันในการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นเอง เช่น กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่มสวัสดิการชุมชน กลุ่มอาสาสมัครแก้ไขปัญหาขยะ เป็นต้น มีมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

- น้อย  
 ปานกลาง  
 มาก

7. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

(โปรดระบุ).....

.....  
 .....

ขอขอบคุณทุกท่านที่อนุเคราะห์ข้อมูล



ภาคผนวก ข

หนังสือขอความอนุเคราะห์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY





ที่ รศรป. ว ๐๓๖๘/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

**เรื่อง** เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

**เรียน** รศ.ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง

**สิ่งที่ส่งมาด้วย** แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ ความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาราชการแทนคณบดี  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ที่ รศรป. ว ๐๓๖๘/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๔๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

เรื่อง เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

เรียน ผศ.ดร.สถาพร เรืองธรรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทร์ไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ ความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาการแทนคณบดี  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ที่ รศรป. ว ๐๓๖๘/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๔๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

เรื่อง เรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

เรียน รศ.ดร.ประโยชน์ สังกสิทธิ์

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ๑ ชุด

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทร์ไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงใคร่ขอเรียนเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ ความถูกต้องของเนื้อหาการวิจัย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาการแทนคณบดี  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ที่ รศรป. ว ๐๓๗๐/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

**เรื่อง** ขออนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์งานวิจัย

**เรียน** นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ได้พิจารณาเห็นว่าท่านเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างยิ่ง จึงขออนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูล และสัมภาษณ์งานวิจัย เพื่อนำข้อมูลไปทำการวิจัยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาการแทนคณบดี

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ที่ รศรป. ว ๐๓๗๐/ ๒๕๕๙

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
อ.เมือง จ.มหาสารคาม ๔๕๐๐๐

๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

**เรื่อง** ขออนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์งานวิจัย

**เรียน** นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด

ด้วย นายอดิศักดิ์ จันทไทย รหัสประจำตัว ๕๖๙๒๖๐๑๔๐๑๑๙ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ รูปแบบการศึกษานอกเวลาราชการ ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ นโยบายการกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น” เพื่อให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ได้พิจารณาเห็นแล้วว่าท่านเป็นผู้มีความรู้ความความเชี่ยวชาญอย่างยิ่ง จึงขออนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูล และสัมภาษณ์งานวิจัย เพื่อนำข้อมูลไปทำการวิจัยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์)

รองคณบดี รักษาการแทนคณบดี  
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. ๐๔๓-๗๒๓๕๕๕



ภาคผนวก ค

ผู้ให้ข้อมูล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



## ภาคผนวก ค

## ผู้ให้ข้อมูล

การจัดระเบียบกลุ่มตัวอย่างเพื่อใช้วิเคราะห์ข้อมูลเรื่อง นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน (นามสมมติ) และองค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูล 3 กลุ่ม ในแต่ละตำบล ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลโนน จังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย

ตารางที่ 1 กลุ่มผู้นำชุมชน ประชาชน ในระดับชุมชน หมู่บ้าน จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่าง ตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
1	S101	นางคำ	อดีตกำนันและแกนนำเครือข่ายสตรี จังหวัดอำนาจเจริญ
2	S102	นายแดง	ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแห่ง หนึ่งในตำบล
3	S103	นายเดช	แกนนำเครือข่ายภาคประชาชน บ้านโคกกลาง

ตารางที่ 2 กลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่าง ตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
4	S201	นายมี	ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
5	S202	นายมา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
6	S203	นายมาก	พนักงานส่วนท้องถิ่นองค์การบริหาร ส่วนตำบลตำแหน่งบริหาร

ตารางที่ 3 กลุ่มนักการเมืองระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัด  
อำนาจเจริญ จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่างตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
7	S301	นายสี	นักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ
8	S302	นายสา	ข้าราชการตำแหน่งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วน จังหวัด อำนาจเจริญ
9	S303	นายสำ	แกนประสานหลักเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนจังหวัด อำนาจเจริญ

2. ผู้ให้ข้อมูลหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคก (นามสมมติ) จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน  
9 คน ประกอบด้วย

ตารางที่ 4 กลุ่มผู้นำชุมชน ประชาชน ในระดับชุมชน หมู่บ้าน จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่างตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
10	T101	นายเอ.	ผู้นำชุมชนระดับหมู่บ้านและตำบล
11	T102	นายบี.	ผู้นำชุมชนระดับหมู่บ้านที่เป็นทางการตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล
12	T103	นางซี.	แกนนำกลุ่มสตรีระดับหมู่บ้าน

ตารางที่ 5 กลุ่มผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นระดับตำบลและพนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน  
3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่างตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
13	T201	นายดี.	ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
14	T202	นางอี.	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
15	T203	นายเอฟ.	พนักงานส่วนท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งผู้บริหาร

ตารางที่ 6 กลุ่มนักการเมืองระดับจังหวัด นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัดกาฬสินธุ์  
จำนวน 3 คน

ลำดับที่	รหัสผู้ให้ ข้อมูล	นามสมมติ	รายละเอียดความสำคัญของกลุ่มตัวอย่างตำแหน่ง ประสบการณ์ (ระบุรายละเอียด)
16	T301	นายจี.	นักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดตำแหน่งผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด
17	T302	นายเอช.	นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น
18	T303	นายไอ.	แกนนำเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อสนับสนุนการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด กาฬสินธุ์ และอดีตแกนนำสมาชิกคนจน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ สกุล	นายอดิศักดิ์ จันทร์ไทย
วัน เดือน ปี เกิด	23 มีนาคม 2494
ที่อยู่ปัจจุบัน	189 หมู่ 16 ตำบลหลุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
สถานที่ทำงาน (ถ้ามี)	วิทยาลัยศาสนศาสตร์ เฉลิมพระเกียรติกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
ตำแหน่ง (ถ้ามี)	อาจารย์พิเศษประจำหลักสูตรสาขาวิชาการปกครอง คณะสังคมศาสตร์
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ.2518	การศึกษาระดับบัณฑิต (กศ.บ.) สาขาวิชาเคมี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
พ.ศ.2527	นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ.2540	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ศศ.ม.) สาขาวิชาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น
พ.ศ.2552	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (น.ม.) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY