

การปกครองท้องถิ่นไทย : ประชาธิปไตยที่แท้จริง
คือการปกครองตนเอง
Thai Local Government : Genuine Democracy is
Local Self - Government

พสุวดี พลพิชัย

Pasuwadee Polpichai

บทคัดย่อ

การส่งเสริมให้ชุมชนปกครองตนเองผ่านการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ถือเป็นรากฐานสำคัญของการฝึกให้ประชาชนได้ใช้อำนาจประชาธิปไตย เพราะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและภูมิใจในการแสดงความคิดเห็นของคนในชุมชน ไม่มองข้ามความคิดของประชาชน และสิ่งสำคัญคือ ช่วยผลักดันให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองที่มีวัฒนธรรมที่ดีในการดูแลและกำหนดทิศทางในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

บทความนี้มุ่งส่งเสริมการใช้อำนาจประชาธิปไตยที่แท้จริงของประชาชนในระดับท้องถิ่นหรือระดับชุมชน และเสนอมุมมองที่สนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองเพื่อเป็นทางออกในการแก้ปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไทย ตั้งแต่พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข รูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต ตลอดจนแนวทางในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยอำนาจประชาธิปไตยที่แท้จริงของประชาชน

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่นไทย ประชาธิปไตยที่แท้จริง การปกครองตนเอง การมีส่วนร่วม

Abstract

Promoting Thai people residing in a particular community to govern themselves by means of decentralization is a fundamental notion for encouraging people to recognize and activate sovereignty in their community because this constitutes local people's confidence and pride in themselves in expressing their own opinions and this does not ignore local people's viewpoints. More importantly, this practice motivates local people to be decent citizens for supervising and determining precise directions in order to improve their community.

This article aims at advocating the activation of genuine democracy by Thai locals citizens in both levels : locality and community as well as at providing perspective supporting local people to govern themselves in order to solve problematic local government in Thailand, which includes issues concerning the Thai local government, evolution of the Thai local government, unsolved problems in the Thai local government, future formation of the Thai local government and procedure for supporting the local government with the citizens' authentically democratic power.

Keywords : Thai local government, Genuine democracy, Self - government, Participation

ความนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองฐานรากที่ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้ใช้อำนาจประชาธิปไตย โดยการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชน เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับพื้นที่ของตน แม้ประเทศไทยจะมีพัฒนาการในการกระจายอำนาจการ ปกครองไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น แต่แท้จริงแล้วการบริหารยังคงพึ่งพิงและผูกขาดอยู่กับการ บริหารจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่

ความไม่สมบูรณ์ของการกระจายอำนาจของสังคมไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและ ส่งผลให้เกิดการเสนอแนวทางในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อมุ่งหวังว่าจะ เป็นทางออกในการแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

การจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเอง หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ สุดท้ายก็ยังไม่มียุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมและแก้ไขปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ได้

ดังนั้นทางออกของการปกครองท้องถิ่นไทยคือการที่ทุกภาคส่วนร่วมกันส่งเสริมให้ชุมชนและภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนและกำหนดทิศทางการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มที่ โดยการรับฟังปัญหาและร่วมกันกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ได้ผลและยั่งยืน

บทความนี้จึงมุ่งเสนอพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย ปัญหาของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และการใช้อำนาจประชาธิปไตยของประชาชนในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่นหรือระดับชุมชน ที่สนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองเพื่อเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย

นักวิชาการหลายฝ่ายต่างยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นได้เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยมีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอมเมื่อ ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เพื่อให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาความเจ็บป่วยและบำรุงรักษาเส้นทางการเดินทาง ครั้นถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีการทดลองจัดตั้ง “ดุสิตธานี” เพื่อเตรียมการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่นและทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย (Municipality) หรือเทศบาลในปัจจุบัน จนเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้ มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ สืบเนื่องไปจนถึงการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นผลให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 นำมาสู่การเกิดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (แต่ก็ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2515 ตามประกาศ

คณะปฏิวัติ) มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองรูปแบบพิเศษโดยการทดลองนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่น

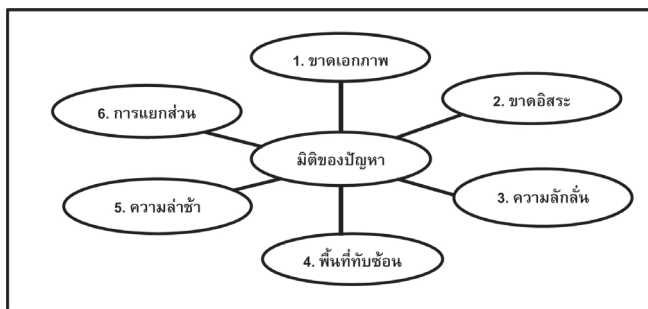
จนถึงช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬหรือช่วงปฏิรูปการปกครอง (2535 - 2539) ได้มีกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเขตตำบลที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัดแม้ว่าจะทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นก็ตาม (สถาบันพระปกเกล้า, 2545 : 35) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น (ธนศวรร์ เจริญเมือง, 2540) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า โดยส่วนใหญ่แล้วมักเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทยแทบทุกครั้งหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากบนสู่ล่าง (Top - down Approach) โดยที่ประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและคอยปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น

ในปี 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะของตนเอง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทำให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงาน ประกอบกับความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนสภาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแวดวงวิชาการทางด้านปกครองท้องถิ่นต่างยอมรับว่าเป็นช่วงของการริเริ่มการปกครองท้องถิ่นไทยอย่างจริงจังและถือว่าเป็นกระบวนการต้นของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นโดยการให้แต่ละท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองอย่างอิสระตามภารกิจต่าง ๆ (ไททัศน์ มาลา, 2554 : 32 - 33)

จากพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีเป้าหมายที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้ปกครองพื้นที่ของตนเอง เห็นได้จากแนวทางการบริหารงานที่ส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นกำหนดนโยบาย การบริหารด้านการเงินการคลัง การบริหารงานด้านบุคคลและการปฏิบัติงานตามภารกิจต่าง ๆ อย่างอิสระ ประกอบกับปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นครอบคลุมทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้ง 77 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 7,852 แห่ง แม้ว่าข้อมูลดังกล่าวนี้จะเป็นเพียงข้อมูลด้านจำนวน แต่ก็แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่มีความสำคัญและใกล้ชิดกับการดำรงชีวิตของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่

ถอดบทเรียนการปกครองท้องถิ่นไทย : ปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

แม้ว่าประเทศไทยจะมีพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นเรื่อยมาและมีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2540 ทว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและการใช้อำนาจประชาธิปไตยของตน ประชาชนมิได้แสดงบทบาทความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงในการปกครองตนเองทั้งในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น (สมบัติ อารังธวังศ์, 2551) ซึ่ง ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ได้อธิบายถึงความล่าช้าของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยในช่วงปี 2540 - 2550 ว่ามีสาเหตุที่สำคัญซึ่งสามารถสรุปเป็นมิติของปัญหาได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 มิติของปัญหา

ที่มา : ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551)

1. การขาดเอกภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ มีการจัดตั้งสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ (สภท.) เมื่อปี พ.ศ. 2542 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าระดับกอง เท่านั้น ซึ่งขาดทั้งอำนาจ งบประมาณ และบุคลากร แทนที่จะมีฐานะระดับกรมหรือเป็น กระทรวงของท้องถิ่นที่คอยผลักดันและส่งเสริมท้องถิ่นให้มีเอกภาพ มีความเข้มแข็ง มีขั้นตอนและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังคงควบคุมและหาประโยชน์ จากท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2545 ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับกรมการปกครองในอดีต กล่าวคือ การควบคุมสันนิบาต เทศบาลประเทศไทย และสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกทั้งหน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นั้นหมายความว่าท้องถิ่นจะดำเนิน โครงการใด ๆ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานเหล่านี้ก่อน

2. ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เนื่องจากหน่วยงานราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักใช้รูปแบบของการควบคุม (Controlling) มากกว่าการกำกับ ดูแล (Monitoring) ทำให้ท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ กฎระเบียบข้อบังคับที่มีการกำหนดชัดเจนว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง สิ่งโดยอยู่นอกเหนือ จากหน้าที่ที่มีอาจทำได้ การจัดทำแผนของท้องถิ่นที่มีคำสั่งจากจังหวัดและอำเภอให้แต่ละ ท้องถิ่นจัดทำแผนได้ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของ จังหวัดและต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในประเด็นนี้ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) มองว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจการปกครองและ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบกับ ปัญหาด้านงบประมาณที่รัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grants) โดยควบคุมว่าต้องนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมใดบ้างและห้ามนำไปใช้ในอกกิจกรรม ที่ระบุไว้ ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นขาดความคล่องตัวและขาดอิสรภาพในการ บริหารจัดการพื้นที่ของตนเองและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้

3. ความล้าถ้านในการกระจายอำนาจ เนื่องจากมีการเร่งรัดให้มีการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นเวลาที่สั้นเกินควร โดยที่ยังไม่มีการศึกษา ทดลองแล้วนำผลที่ได้มาสรุปเป็นบทเรียน และในขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยัง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

4. การทับซ้อนของอำนาจ กล่าวคือ การที่แต่ละท้องถิ่นมีหน่วยงานหลายประเภทดำรงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น ในจังหวัดมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอำเภอก็มีนายอำเภอและนายกเทศมนตรี ในระดับตำบลก็มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าว ก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพ ในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นอีกด้วย

5. ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำรงอยู่อย่างมั่นคงและยาวนาน ที่ผ่านมาข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานอยู่กับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีความมั่นคง มีงบประมาณมากมาย สามารถที่จะไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่าได้โดยง่าย มีความสะดวกในการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลานที่กว้างกว่า

6. การรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่และแยกส่วน (Continued and Fragmented Centralization) โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ขาดการแบกรับภาระความรับผิดชอบ (Accountability) ต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่อยู่เนือง ๆ จึงทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่ทำให้แผนพัฒนาของท้องถิ่นมักถูกลบล้างด้วยข้อคิดเห็นของฝ่ายราชการ

หากพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่ของขีดความสามารถในการบริหาร ปัญหาการบริหารงานที่ล่าช้า เนื่องจากยังต้องอาศัยอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญและปัญหาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจจะขยายวงกว้างออกไปในอนาคต เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการในระบบคลุ่มน้ำชายฝั่งทะเล การจัดการปัญหาขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย การจัดบริการด้านการศึกษา การจัดบริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น สิ่งสำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ยังเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข คือการขาดความร่วมมือของภาคประชาชนในท้องถิ่นซึ่งยังไม่ได้ใช้สิทธิของตนเองในการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังของการปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น ทางออกของการแก้ปัญหาที่ทำให้เกิดความยั่งยืนของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการสนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนได้เริ่มก่อตัวในช่วง 2 ทศวรรษ

ที่ผ่านมา การเติบโตของภาคประชาสังคม เช่น การทำงานขององค์กรภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organizations) หรือการเติบโตของชนชั้น กลาง ที่เข้ามามีส่วนร่วมสำคัญในการผลักดันขับเคลื่อน สะท้อนการทำงานในท้องถิ่นและ ร่วมกันแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการเข้ามามีบทบาท ร่วมดูแลและบริหารกิจการของบ้าน เมืองด้วยตนเองมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “Self - Government Democracy” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่นและควรสร้างประชาธิปไตยของท้องถิ่น ให้เป็นรากฐานประชาธิปไตยระดับชาติ โดยการสร้างให้ราษฎรหรือประชาชนกลายเป็น พลเมือง ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชนในลักษณะดังกล่าวจะสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยที่แท้จริง คือ ความเชื่อที่ว่า การปกครองที่ดีนั้น คือการเอื้อให้ประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง มีความ รู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนในการคิดและทำเพื่อบ้านเมืองด้วยตนเองมากที่สุด (วิทยาลัย พัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2551 : 27) แนวทางดังกล่าวจะทำให้ประชาชนสามารถใช้ อำนาจประชาธิปไตยของตนเองควบคู่ไปกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อย่างได้ผล ประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดชะตาชีวิตของตนเองผ่านการระบุดูปัญหา การกำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ และการปกครองพื้นที่ของตนเองได้อย่างแท้จริง

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนเรียกร้องเพื่อการปกครองตนเองในอนาคต

นับตั้งแต่การเปลี่ยนระบอบการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยก็มีการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองสู่ท้องถิ่นมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการบริหารราชการแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ปัจจุบันโครงสร้าง การบริหารและการปกครองในรูปแบบเดิมเริ่มเกิดปัญหาขึ้นอย่างต่อเนื่อง หลายรัฐบาล พยายามแก้ไข้ปัญหาโดยการปรับลักษณะของโครงสร้างการบริหารราชการไทย แต่ก็ยังไม่สามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของประเทศไทยได้ ซึ่งเกิดจากการบริหารราชการ แผ่นดินไทยนั้นเน้นไปที่การรวมศูนย์มากกว่าการกระจายอำนาจ เนื่องจากต้องการรักษา ความมั่นคงของชาติจึงทำให้เกิดปัญหาตามมา ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากปัญหามากมาย ในระดับท้องถิ่นที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากลักษณะ การบริหารราชการไทยดังกล่าวสร้างปัญหาให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น (พลศักดิ์ ชัยศรี, 2553 : 2)

จากปัญหาการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับการให้สิทธิที่ชัดเจนและเพิ่มมากขึ้นแก่ภาคพลเมือง ทำให้เกิดการขับเคลื่อนของนักวิชาการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ร่วมกัน เคลื่อนไหวภายใต้กรอบคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่ไม่ใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอันขัดต่อกฎหมาย แต่ดำเนินยุทธศาสตร์เคลื่อนไหวโดยวิธีการของภาคประชาชน ขับเคลื่อนโดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือการสร้างให้ประชาชนสำนึกต่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เกิดการตื่นตัวลุกขึ้นมาสนใจแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และร่วมกันขยายแนวความคิดให้สามารถขับเคลื่อนในเชิงรูปธรรมได้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2540 : 43) จากปัจจัยสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่ว่าจะเกิดจากการตระหนักของประชาชนหรือปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานของการปกครองท้องถิ่นก็ตาม ส่งผลให้เกิดแนวคิดในการบริหารงานของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่หลากหลาย ดังนี้

1. จังหวัดจัดการตนเอง

จังหวัดจัดการตนเอง เป็นแนวความคิดอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 78 ระบุให้สิทธิว่า เมื่อประชาชนมีความพร้อม สามารถเรียกร้องให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระดับจังหวัด เป็น อปท. รูปแบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยาได้

“จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ในประเทศไทยที่ขยายวงกว้างไปกว่า 45 จังหวัดทั่วประเทศไทย ซึ่งจังหวัดที่เป็นตัวแบบ (Model) แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” คือ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดจัดการตนเอง เพื่อเป็นแบบแผนในการขับเคลื่อนแนวคิดและเป็นรูปแบบที่จะทำให้อาณาประชาสังคมทั่วประเทศตื่นตัวในประเด็นดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. 2552 โครงการเชียงใหม่จัดการตนเองเกิดขึ้นพร้อมกับการขับเคลื่อนตัวแบบจังหวัดจัดการตนเองให้เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย โดยการรวมภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรต่าง ๆ มากมาย ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554 นำโดยเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นร่วมกับเครือข่ายขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง องค์กรขับเคลื่อนและสนับสนุนต่าง ๆ จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองขึ้นโดยเกิดเวทีการประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งได้เครือข่ายขับเคลื่อนรวมถึงนักวิชาการเข้าร่วมในเวทีอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาหลายจังหวัดที่เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ได้ยกร่างกฎหมายของแต่ละจังหวัดขึ้นมา เช่น ภูเก็ตมหานครและสภาพลเมือง นครรัฐปัตตานี เป็นต้น สะท้อนถึงความเคลื่อนไหวทางสังคมที่ต้องการให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนดีกว่าในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีสภาพลเมืองซึ่งคาดว่าจะมีหน้าที่กำกับดูแล ให้คำปรึกษา แนะนำ เป็นตัวแทนของประชาชนและสะท้อนปัญหาหรือความต้องการในแต่ละเขต ภายในจังหวัดมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหนึ่งซึ่งจะมีสถานะอย่างไรนั้น ยังคงเป็นรูปแบบที่ถกเถียงกันอยู่ องค์กรเหล่านี้ยังคงดำรงอยู่และทำงานเหมือนเดิม หมายถึง โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองชั้น ระนาบบน คือ จังหวัดจัดการตนเอง ระนาบล่าง คือ เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดโครงสร้างท้องถิ่นแบบสองระนาบ มีตัวอย่างที่พบเห็นทั่วไป เช่น รัฐบาลมณฑลของประเทศจีน หรือ “จังหวัด” (prefecture) ของญี่ปุ่น ระดับจังหวัดอาจจะเรียกว่า “องค์กรพี่” ส่วนเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าเป็น “องค์กรน้อง” ปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คือ องค์กรพี่อาจจะให้ความช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรน้องที่ขาดแคลน ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใดมีตัวอย่างในภาคปฏิบัติมากมาย แต่ปัญหาที่ตามมาคือการบริหารงานหรืออำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร จึงเป็นที่มาของการเสนอให้มีสหการ¹

ดังนั้นการจัดตั้งสหการเป็นอีกคำตอบหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาการบริหารที่ทับซ้อนกันในแต่ละพื้นที่ เช่น การกำจัดขยะ การลงทุนกิจการประปา หรืออื่น ๆ เพื่อให้การทำงานร่วมกันหรือร่วมลงทุนระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับเทศบาล และ อบต. เกิดขึ้นจริงจัง ซึ่งรูปแบบสหการหลายประเทศได้มีการนำไปใช้ เช่น การจัดสหการในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส โดยจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นกิจการร่วมทุน ร่วมรับผิดชอบ รวมทั้งแบกรับความเสี่ยง ทำให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง

2. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีที่มาจากทั้งนักวิชาการและนักการเมืองจำนวนหนึ่งที่ต้องการทำตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่มีความชัดเจนและสามารถเห็นผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ฝ่ายที่

¹สหการ คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในประเทศญี่ปุ่น ที่เกิดจากการรวมตัวกันขององค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งในการทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมองว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการระดับสูงสุดในจังหวัดที่มีอำนาจบังคับบัญชา ควบคุมดูแล และกำกับดูแลข้าราชการจากทุกกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง จึงเรียกร้องให้มีระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวสัมพันธ์เสมือนแวดวงข้าราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างมาก ถึงกับมีการตอบโต้จากข้าราชการระดับสูงในกระทรวง

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแนวคิดที่หลายประเทศได้มีการนำมาใช้ และประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา มีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทย ญี่ปุ่นจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จัดระดับชั้นการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นออกเป็น 2 ชั้น (Two - Teir System) คือ ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด (Prefecture) และ ระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล (Municipal) จึงมีผลทำให้จังหวัดมีพื้นที่ในการดำเนินงานครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงต่อจังหวัด อย่างไรก็ตาม จังหวัดและเทศบาลมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้สังกัดจังหวัด ดังนั้น จังหวัดจึงมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือบริหารงานของจังหวัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณา เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้สภาจังหวัดอนุมัติและบริหารงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพ จัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าปรับต่าง ๆ (โดยมีหลักการว่าท้องถิ่นเก็บภาษีแล้วนำบางส่วนส่งส่วนกลางตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตรงกันข้ามกับของไทยที่ส่งส่วนกลางก่อนแล้วจึงแบ่งบางส่วนมาให้ท้องถิ่น) แต่งตั้งและปลดรองผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจในการยุบสภาจังหวัด ที่สำคัญคืออำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างแทนให้สำเร็จลุล่วงตามกฎหมายระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลกลางวางไว้

ประเทศเกาหลีใต้ มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว มีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลางในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น แต่ประเทศเกาหลีได้กลับทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเพื่อเป็นรากฐานในการ

พัฒนาประเทศ เกาหลีใต้ก็มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฉบับแรก ตั้งแต่ ค.ศ. 1949 (Local Autonomy Act in 1949) และได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ หลายครั้ง เพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและกฎหมายที่บังคับใช้ อยู่ในปัจจุบันมีการแก้ไขปรับปรุงเมื่อ ค.ศ. 1995 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่เป็นประชาธิปไตย มากที่สุด นับตั้งแต่ ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา ซึ่งถือว่ามีกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวคือเปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องครปครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

อังกฤษเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรป มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับฝรั่งเศส แต่มีความแตกต่างจากฝรั่งเศสตรงที่ฝรั่งเศสมีการจัดระบบบริหาร ราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่อังกฤษจัดระบบบริหาร ราชการเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรป มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) วิวัฒนาการของการปกครองประเทศมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลหรือส่วน กลางมาอย่างยาวนาน ซึ่งเน้นหลักการรวมอำนาจและเอกภาพแห่งรัฐโดยถือว่ารัฐบาลมี อำนาจเต็มในการปกครองและบริหารประเทศ ส่วนการปกครองและการบริหารท้องถิ่น เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล โดยรัฐบาลมอบอำนาจบางประการให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก เดิมจังหวัดจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกหลังการปฏิวัติ ฝรั่งเศส ใน ค.ศ. 1789 ในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุด จนกระทั่งใน ค.ศ. 1830 จังหวัดได้กลายเป็นองค์กรปกครองที่มี 2 สถานะ คือ สถานะแรกเป็นตัวแทนจากรัฐบาล กลาง โดยเป็นส่วนราชการในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และอีกสถานะหนึ่งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้บริหารยังคงมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ต่อมาเมื่อมี การปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1980 โดยเฉพาะเมื่อมีการ ออกกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัดและภาคเมื่อ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จังหวัดเปลี่ยนสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัด เดิมได้กลายเป็น “ผู้ตรวจการแห่งสาธารณรัฐ” (Commissioner of the Republic) อำนาจหน้าที่ซึ่งแต่เดิมเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกถ่ายโอนไปเป็นของประธานสภาจังหวัด

ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกิจการต่าง ๆ ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด (ชำนานูญ จันทรเรือง, 2557 : 15)

แม้ว่าการขับเคลื่อนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับความสนใจ แต่สุดท้ายกระแสดังกล่าวก็หายไป เนื่องจากเกิดพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น เพราะเกิดความพึงพอใจว่าอย่างน้อยที่สุดได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปกครองท้องถิ่นในทางใดทางหนึ่ง การตอบสนองของรัฐบาลที่เป็นรูปธรรมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลรับรู้ถึงปัญหา กล่าวคือผู้เรียกร้องรู้สึกพึงพอใจที่ได้มีส่วนในการสะท้อนให้สังคมรับรู้และมีความเข้าใจในกระบวนการการปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเองมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากทัศนะของธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) นักวิชาการที่มีส่วนสำคัญในการเรียกร้องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เขากล่าวว่าการคัดค้านจากรัฐบาลที่อ้างว่าประชาชนยังไม่พร้อมการปกครองตนเองระดับจังหวัดและกลับลำหันไปผลักดันเรื่องสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแทน ประกอบกับการผลักดันครั้งนั้นกลุ่มผลักดันไม่ได้ทำรายละเอียดเป็นรูปธรรมนำเสนอต่อสาธารณชน จึงทำให้ประเด็นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีความชัดเจน และซบเซาหายไปอย่างรวดเร็ว

3. เขตเศรษฐกิจพิเศษ

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ในปี 2558 เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังกล่าว รัฐบาลได้มีนโยบายจัดตั้ง “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ในจังหวัดต่าง ๆ ตามแนวชายแดน ได้แก่ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และจังหวัดตาก เป็นต้น

เขตเศรษฐกิจพิเศษ คือเขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม และการบริการ หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ ได้รับอยู่แล้วตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การส่งเสริมการลงทุน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 การนิคมอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และเขตปลอดอากร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2496

ประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือการที่ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ใน พ.ศ. 2558 และประเทศไทยมีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีประโยชน์เป็นอย่างมากต่อประเทศไทย เพราะเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีประโยชน์ที่จะได้รับ ดังนี้ คือ เป็นการส่งเสริมการลงทุนในประเทศ เพราะประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ส่งเสริมการส่งออก เพราะช่วยลดต้นทุนในการประกอบการต่าง ๆ เช่น ค่าแรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการผลิตสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในประเทศไทย การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าจากประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ไปสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศอื่น ๆ รวมทั้งก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ที่มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวคือตามพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่ในหลายประการ ได้แก่ ในส่วนของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งหากจะพิจารณาด้านดี ก็หมายความว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็งเห็นหรือตระหนักว่าจะมีปัญหาอะไรเกิดขึ้นก็สามารถแจ้งกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ แต่สิ่งที่อาจเป็นปัญหาก็คือการไม่ทราบว่ามีรัฐมนตรีมีความคิดเห็นเช่นไร และคิดเห็นเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

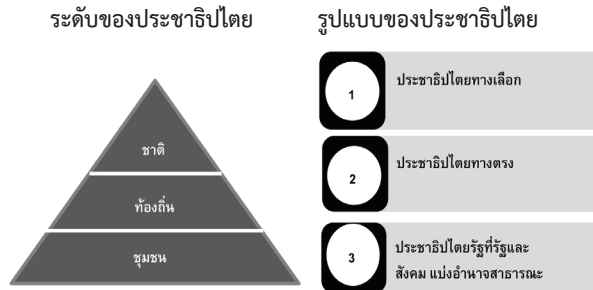
การปกครองส่วนท้องถิ่น : ประชาธิปไตยที่แท้จริงคือการปกครองตนเอง

การใช้อำนาจประชาธิปไตยโดยผ่านผู้แทนในรูปแบบของการเลือกตั้ง หรือผ่านกระบวนการทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการทำประชามติที่ดี ไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีนักวิชาการบางท่านที่เห็นด้วยกับประชาธิปไตยที่มีตัวแทน เช่น แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber อ้างถึงใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557 : 60) มองว่าโลกสมัยใหม่หลีกเลี่ยงการมีประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจเลือกผู้แทนได้ยาก เวเบอร์เห็นว่าการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยนั้น คือการคัดสรรผู้นำที่ดีที่สุดให้แก่บ้านเมืองโดยประชาชน และบ้านเมืองที่ใหญ่โตเป็นชาติต้องอาศัยผู้นำที่มีความสามารถ

นำพาเสมอ คิดตามเวเบอร์สรุปได้ว่าประชาธิปไตยสมัยใหม่ คือการลงประชามติเพื่อหาหัวหน้าหรือหาผู้นำให้แก่ชาติ ตรงกันข้ามกับแนวคิดของมงเตสกีเออ (Montesquei อ้างถึงใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557 : 61) มองว่าประชาธิปไตยที่ปกครองตนเอง หากต้องอาศัยประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทน ย่อมเสียธรรมชาติของความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ หากพื้นที่ที่จะต้องรวมตัวกัน ก็ควรรวมตัวกันเป็นสมาพันธ์ ซึ่งอำนาจอยู่ที่ส่วนย่อยหรือส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่ส่วนกลาง เพราะการรวมตัวกันในลักษณะนี้จะรักษาข้อดีของการเป็นประชาธิปไตยขนาดเล็กไว้ได้ เหตุผลที่กล่าวเช่นนี้เนื่องจาก ผู้คนในท้องถิ่น จะมีความจงรักภักดีต่อบ้านเมือง มีจิตสำนึก และความเสมอภาคกัน และใช้ชีวิตแบบพอเพียง เรียบง่าย มีการตัดสินใจร่วมกัน

ขณะที่ รูสโซ (Rousseau อ้างถึงใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557 : 61) เห็นตรงกันว่า ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเลือกผู้แทนนั้น ความจริงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับนิยามของประชาธิปไตย ซึ่งความจริงนั้นอำนาจประชาธิปไตยเป็นของประชาชนโดยแท้จริง ผู้แทนที่ประชาชนเลือกมาจึงเป็นแค่ผู้ช่วยทำงานเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของบ้านเมืองเท่านั้น

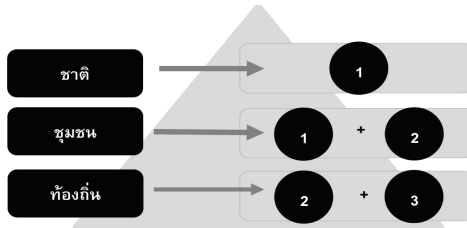
ในที่นี้ประชาธิปไตย สามารถแยกได้หลายระดับ แต่ละระดับไม่ควรใช้อำนาจประชาธิปไตยที่เหมือนกัน ฉะนั้น ประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงไม่ควรเลียนแบบประชาธิปไตยระดับอื่น เช่น ถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านต้องพยายามไม่เลียนแบบประชาธิปไตยระดับชาติท่านต้องทำประชาธิปไตยแบบท้องถิ่นที่ทำงานชุมชน ท่านก็ต้องทำประชาธิปไตยแบบชุมชน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2555 : 37) ลักษณะของประชาธิปไตยแต่ละระดับมีดังนี้



ภาพที่ 2 รูปแบบของประชาธิปไตย

ที่มา : เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2555 : 37)

รูปแบบของประชาธิปไตยในแต่ละระดับ



ภาพที่ 3 รูปแบบของประชาธิปไตยในแต่ละระดับ
ที่มา : เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2555 : 37)

จากแผนภาพแสดงให้เห็นว่า รูปแบบของประชาธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาธิปไตยระดับชาติควรเป็นประชาธิปไตยทางเลือก เนื่องจากการใช้อำนาจ ประชาธิปไตยที่ต้องอาศัยคนทั้งประเทศเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้แทนในการขับเคลื่อนทางการเมืองแทนประชาชน ส่วนประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น เป็นการปกครองขนาดเล็ก ประชาชนมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน รวมตัวกันเป็นสังคมที่มีวิถีชีวิตใกล้เคียงกัน ดังนั้น ประชาธิปไตยที่เหมาะสมควรเป็นประชาธิปไตยทางตรงแต่อาจจะมีการเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนทางการเมืองในเรื่องของกฎระเบียบต่าง ๆ สุดท้าย ประชาธิปไตยระดับชุมชน เป็นการรวมตัวกันของประชากรในพื้นที่ ซึ่งทุกคนมีจิตอาสา จิตสาธารณะ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน รักชุมชน ภูมิใจในชุมชนและต้องการจะทำอะไรให้ชุมชน ประชาธิปไตยในชุมชนจึงเป็นประชาธิปไตยทางตรงและรัฐควรมอบอำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการสาธารณะให้ชุมชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการฝึกซ้อมประชาธิปไตยระดับฐานรากให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ร่วมกันกำหนดทิศทางในการพัฒนาชุมชนและแสดงศักยภาพในการดูแลพื้นที่ของตนเอง

ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยที่ดีจะต้องเกิดจากการปกครองของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าประชาธิปไตยในปัจจุบันจะให้ความสำคัญไปที่การเลือกตั้งผู้แทนหรือผู้นำแล้วให้อำนาจแก่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในการกำหนดนโยบาย ออกกฎระเบียบหรือข้อตกลงในการบริหารจัดการพื้นที่ การเมืองในลักษณะนี้จะทำให้ประชาชนรู้สึกไร้ค่าและไม่ค่อยมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือ การให้สิทธิในการบริหารงานแก่ภาครัฐมากขึ้น ก็ย่อมทำให้การปกครองตนเองในท้องถิ่นน้อยลงตามไปด้วย จึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชน

จะเข้ามาบริหารจัดการหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดข้อตกลงในพื้นที่ของตน ดังนั้นในพื้นที่ขนาดเล็กควรเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเองในการแสดงบทบาททางการเมือง ในการบริหารท้องถิ่นของตนให้มากขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557 : 72)

เหตุผลที่รัฐบาลจะต้องมอบอำนาจในการปกครองท้องถิ่นคืนให้กับชุมชน ประกอบด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น ประชาชนในชุมชนย่อมมีความผูกพันและรับผิดชอบในพื้นที่ของตนมากกว่าองค์กรภาครัฐ รวมถึงเข้าใจปัญหาและมีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าองค์กรภาครัฐ ในขณะที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐมักทำตามหน้าที่ตามระเบียบจนทำงานล่าช้า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือบริหารจัดการทันเวลา นอกจากนี้ ความสนิทสนมและความใกล้ชิดกันของคนในชุมชนจะช่วยจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกัน ประการสุดท้าย คือ การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองจะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนสรรหาจุดแข็งและศักยภาพของคนในชุมชนให้มากขึ้น และบ่อยครั้งจะพบว่าทรัพยากรและความสามารถของคนในชุมชนจะถูกค้นพบได้อย่างน่าแปลกใจ ในขณะที่ถ้าเป็นการบริหารจากรัฐบาลกลางจะคำนึงถึงงบประมาณและผลประโยชน์เป็นสำคัญ

ในที่นี้จะเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองจากรัฐบาลกลางกับการปกครองท้องถิ่นที่ถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการตนเองโดยสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความแตกต่างของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองจากรัฐบาลกลางกับการปกครองท้องถิ่นที่ถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการตนเอง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557 : 75)

ประเด็นสำคัญ	การปกครองท้องถิ่น : รัฐบาลกลาง	การปกครองท้องถิ่น : ปกครองตนเอง
พลังในการขับเคลื่อน	รัฐบาล, ผู้นำ	ประชาชนในชุมชน
การบริหารจัดการ	บริหารงานตามขอบเขตอำนาจที่มีอยู่	บริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ
ทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการ	การคลัง นโยบาย กฎหมาย	ภูมิปัญญา ประสบการณ์ และความร่วมมือของคนในชุมชน
เป้าหมาย	ผลประโยชน์ ได้หรือเสีย	แก้ปัญหาาร่วมกัน สร้างเครือข่าย และความสัมพันธ์ที่ดีในชุมชน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นสำคัญ	การปกครองท้องถิ่น : รัฐบาลกลาง	การปกครองท้องถิ่น : ปกครองตนเอง
ความแตกต่างของกลุ่ม	ความแตกต่างทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างกลุ่ม	ความแตกต่างทำให้เกิดประโยชน์ในการนำไปสู่ความสามัคคี
บทบาทของประชาชน	ประชาชนมีบทบาทตรวจสอบและเลือกผู้นำ / ตัวแทน	ประชาชนเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทางพร้อมกับเป็นผู้ร่วมแก้ปัญหาแก่รัฐบาล ผู้นำ

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญของการปกครองตนเอง คือ ประชาชนจะต้องมีความเป็นพลเมือง การสร้างความเป็นพลเมืองเป็นสิ่งที่ต้องเร่งให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เนื่องจากความเป็นพลเมืองนั้นจะต้องมีทั้งความดีและความกล้าหาญ ตลอดจนการเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557 : 75) แต่สิ่งที่เป็นจริงในสังคมไทยคือนอกจากจะมีความเป็นพลเมืองในระดับที่น้อยแล้ว การมีส่วนร่วมในระดับประชาธิปไตยของประชาชนก็ยังทำหน้าที่เป็นผู้ดู ผู้ชม แต่วิพากษ์วิจารณ์การเมืองไม่ได้ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการปลูกฝังให้ประชาชนในท้องถิ่น มีความรัก ห่วงเห่น มีความรับผิดชอบ และเสียสละในการจะดูแลพื้นที่ของตน

บทส่งท้าย

การส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจประชาธิปไตยสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ประชาชนในชุมชนสามารถพึ่งตนเอง พัฒนาชุมชน และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนของตนเอง แต่การขับเคลื่อนดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากนัก แม้ว่าจะมีความพยายามส่งเสริมให้เกิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเอง หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะมุ่งหวังว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้เกิดการปกครองตนเองภายในชุมชน แต่สิ่งที่คาดหวังก็ยังไม่เป็นผล สาเหตุสำคัญเนื่องจากยังขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนที่ไม่ได้ใช้อำนาจประชาธิปไตยที่แท้จริงของตนเองในทางที่เหมาะสม เป็นเพียงการใช้สิทธิในการเลือกตั้งหรือการทำประชามมเท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการปลูกฝังและการสร้างสำนึกร่วมของคนในชุมชน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อเป็นรากฐานที่จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

แนวทางในการส่งเสริมให้เกิดการปกครองตนเองในท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยที่แท้จริง ควรเริ่มจากการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบาทและสิทธิของตนเอง ในการขับเคลื่อนทางการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การฝึกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่การให้ประชาชนตระหนักในปัญหาของชุมชนและมุ่งแก้ปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการสร้างความร่วมมือของประชาชนในมิติต่าง ๆ เช่น การร่วมกันจัดทำแผนชุมชน การจัดทำบริการสาธารณะ การลงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การจัดเวทีประชาชนเพื่อขอความเห็นหรือข้อเสนอแนะร่วมกันของคนในชุมชน ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวจะเป็นรากฐานให้ประชาชนตระหนักและให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การขับเคลื่อนการปกครองตนเองของท้องถิ่นควรเป็นการดำเนินงานในลักษณะการปรึกษาหารือ การทำงานเป็นเครือข่ายเพื่อหาทางออกร่วมกันในการจัดการพื้นที่ของตนเองและควรกระตุ้นให้เกิดบรรยากาศในการใช้อำนาจประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง กระบวนการเช่นนี้ประชาชนจะรู้สึกได้ว่าไม่ได้เป็นเพียงผู้ถูกปกครองเท่านั้น แต่มีอำนาจเป็นผู้ปกครองได้ด้วย อีกประการหนึ่งที่สำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้ผล คือ หน่วยงานภาครัฐจะต้องเห็นความสำคัญของแนวทางที่ประชาชนเสนอไม่มองข้ามความคิด ต้องฝึกให้ประชาชนในพื้นที่มีความเชื่อมั่นและภูมิใจในการแสดงความคิดเห็น และเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาพื้นที่ของตน และผลักดันให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองที่มีวัฒนธรรมที่ดีในการดูแลชุมชนและกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง

เอกสารอ้างอิง

- ชำนาญ จันทรเรือง. (2557). การกระจายอำนาจไทยก้าวหน้าหรือถอยหลัง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1746>. [2558, ธันวาคม 3].
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2540). รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี : ทิ้งทศวรรษรัฐศาสตร์ แนววิพากษ์. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- ไททัศน์ มาลา. (2554). สภาองค์กรชุมชน : บนเส้นทางที่ไม่ได้โรยด้วยกลีบกุหลาบ. ใน “การเมือง” ของ “รัฐ” และ “ท้องถิ่น” ไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ รวมบทความวิชาการและงานวิจัย การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งชาติครั้งที่ 11 (พ.ศ. 2553) Proceedings of the 11th National Conference on Political Science and Public Administration (2010). มหาสารคาม : อภิชาติ.

- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- _____. (2551). ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง : หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของประเทศไทย (พ.ศ. 2540 - 2550). ใน ก้าว (ไม้) พันประชานิยม : กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสันเพรสโปรดักส์.
- พลศักดิ์ ชัยศรี. (2553). “จังหวัดจัดการตนเอง” ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่สู่การปฏิรูปประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าได้ถึงจาก : http://prachatai.com/journal/2012/02/39042#_ftn. [2558, พฤศจิกายน 18].
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2551). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น. ใน การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย Decentralization and Local Government in Thailand. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2551). การเมือง : แนวคิดและการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2555). การกระจายอำนาจ = การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่นและสังคม. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- _____. (2557). แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.