



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แนวคิดและมุมมองจากการปกครองท้องถิ่นไทย

จัดทำโดย รศ.ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

รหัส ๖๕๑๐๓๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐

วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แนวคิดและมุมมองจากการปกครองท้องถิ่นไทย

รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองท้องถิ่นนับเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังที่ Larry Diamond ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์แห่ง Stanford University สหรัฐอเมริกา ได้เคยอธิบายเอาไว้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งเป็นแนวคิดที่สำคัญต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพให้กับการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจจะช่วยทำให้ภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองภายในรัฐได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจและมีบทบาทในการจัดการกิจการต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องกับตนได้มากและกว้างขวางยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจจึงจะมีส่วนสำคัญทำให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น ซึ่งการที่รัฐบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นเช่นนี้ จะช่วยทำให้รัฐบาลสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้นกว่าเดิม<sup>๑</sup> นอกจากนี้แล้วในทางกลับกันบรรยากาศของการปกครองในระบบประชาธิปไตยเองมีส่วนอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ และทำให้การจัดการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ดังประสบการณ์ในประเทศที่มีการปกครองในระบบสังคมนิยมอย่างสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ปรากฏให้เห็นว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศจะไม่ค่อยมีความสำเร็จหรือก้าวหน้านัก อาจเพราะการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาประเทศที่เป็นสังคมนิยมอย่างสาธารณรัฐประชาชนจีน มักมีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะรวมศูนย์การตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่างๆ รัฐบาลเองก็ถ่ายโอนอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจำกัด กับทั้งผู้บริหารที่รับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดูเหมือนจะให้ความสำคัญและรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลางมากกว่าที่จะดูแลประชาชนในพื้นที่<sup>๒</sup> ยังผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศดูจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากนัก

อย่างไรก็ตามบทความนี้อาจไม่ได้มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยเสียทีเดียว แต่บทความนี้จะมุ่งไปที่การทบทวนถึงแนวคิดประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นโดยจะเป็นการทบทวนถึงนัยหรือความหมาย และจากนั้นจะได้มีการนำเอาประสบการณ์ของการจัดการปกครองท้องถิ่นไทยมาพิจารณาว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตยสักเพียงใด

<sup>๑</sup> Diamond, Larry, "Why Decentralize Power in a Democracy," available at: [https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize\\_Power๒๑๒๐๔.htm](https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power๒๑๒๐๔.htm), accessed on ๖ November ๒๐๑๗.

<sup>๒</sup> Lin, Justin Yifu, Ran Tao, and Mingxing Liu, "Decentralization and Local Governance in China's Economic Transition," in Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee (eds.), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, (Cambridge: MIT Press, ๒๐๐๖), pp. ๓๐๕ - ๓๒๗.

## แนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่น

Abraham Lincoln อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ที่ให้คำนิยามความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย (Democracy) เอาไว้อย่างสั้นกระชับ แต่ทว่ามีนัยความหมายที่กว้างขวางลึกซึ้งซึ่งว่า ประชาธิปไตยนั้น ก็คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน<sup>๓</sup> ทั้งนี้โดยพื้นฐานแล้ว การปกครองของประชาชนก็ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า การปกครองหรือรัฐบาลที่ปรากฏอยู่ในรัฐหรือชุมชนทางการเมืองใดๆก็ตาม พึงยอมต้องถือเป็นการปกครองหรือรัฐบาลของประชาชนภายในรัฐหรือชุมชนทางการเมืองนั้นๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับการเป็นการปกครองโดยประชาชนนั้น ทำให้เราต้องพิจารณาเพิ่มเติมขึ้นไปอีกว่ารัฐบาลหรือการจัดการปกครองภายในรัฐนั้นๆ ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในรัฐได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองหรือเป็นรัฐบาลด้วยหรือไม่ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองดังกล่าวย่อมสามารถเป็นไปได้ทั้งที่เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการปกครองหรือในการกำหนดนโยบาย หรืออาจเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อมผ่านการใช้สิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองแทนตน สำหรับในความหมายที่ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองเพื่อประชาชนแล้ว ก็ย่อมมีนัยสำคัญที่ว่า การปกครองนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประชาชนภายในรัฐ หรือผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง<sup>๔</sup>

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าโดยพื้นฐานการจัดการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์เกื้อกูลกันโดยใกล้ชิด การพิจารณาถึงความก้าวหน้าของการจัดการปกครองท้องถิ่นในแต่ละสังคม การพิจารณาถึงระดับความเป็น “ประชาธิปไตยในท้องถิ่น (local democracy)” อาจถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณา ทั้งนี้สำหรับความหมายของประชาธิปไตยในท้องถิ่นนั้น เราอาจกล่าวได้ว่ก็คือการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ยึดหลักการหรือให้ความสำคัญกับแนวทางของระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง โดยในการพิจารณาถึงความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น เราอาจพิจารณาได้จากองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการ กล่าวคือ<sup>๕</sup>

องค์ประกอบแรก พิจารณาได้จากลักษณะของโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเปิด (openness) เพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม ทั้งนี้โดยพื้นฐานแล้วก็คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปเป็นผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสุดแล้วแต่กรณี หรือที่ก้าวหน้ามากขึ้นก็คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง การที่โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นมีลักษณะที่เปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมนี้ จะมีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้เกิดความ

<sup>๓</sup> Lincoln, A. อ้างถึงใน Heywood, A. *Political Ideologies: An Introduction*. (London: Macmillan, ๑๙๙๒), p. ๒๗๒.

<sup>๔</sup> Heywood, A. *ibid.*, p. ๒๗๓.

<sup>๕</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๙), น. ๔๘ - ๕๑.

โปร่งใส (transparency) และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงความรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชนมากขึ้น

องค์ประกอบที่สอง พิจารณาได้จากการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (responsive) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์หรือการปฏิบัติตามนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาของท้องถิ่น รวมถึงความต้องการของประชาชน การจัดการบริการสาธารณะต่างๆภายในท้องถิ่นควรมีลักษณะมุ่งแก้ปัญหาท้องถิ่น หรือมุ่งพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางที่ประชาชนมีความต้องการ หากประชาชนมีข้อเดือดร้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความสามารถในการจัดการกับปัญหาหรือความเดือดร้อนเหล่านั้นของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและทันที่

องค์ประกอบที่สาม พิจารณาได้จากการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ (autonomy) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องเป็นกลไกที่มีความเป็นอิสระจากการกำกับควบคุมของราชการส่วนกลางหรือรัฐบาล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการที่จะดำเนินการในเรื่องต่างๆได้เอง หากว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นความต้องการของประชาชน ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆที่กว้างขวางพอสมควร รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงรัฐบาลในทุกๆเรื่อง นอกจากนั้นแล้วความเป็นอิสระในที่นี้ยังอาจรวมถึงความเป็นอิสระจากการครอบงำหรือการแทรกแซงการบริหารจากกลุ่มหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นครรการเมืองในระดับชาติหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลใดๆ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระที่กล่าวถึงนี้ย่อมเป็นไปภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เพราะอย่างไรแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังนั้น รัฐยังจำเป็นต้องมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามกฎหมาย

องค์ประกอบสุดท้าย เนื่องจากประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันคือประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพราะฉะนั้น เราจึงอาจพิจารณาได้จากความเข้มแข็งในแนวคิดเรื่องการเป็นผู้แทน (representativeness) ในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนภายในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยประเด็นเรื่องศาสนา ชาติพันธุ์ สีผิว หรือแม้แต่สถานภาพในทางเศรษฐกิจและสังคม จะต้องไม่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดข้อจำกัด หรือความเหลื่อมล้ำในการเลือกผู้แทนของประชาชนที่เข้าไปทำงานในท้องถิ่น รวมทั้งตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไบนั้น ก็จำเป็นต้องทำหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าในช่วง ๒-๓ ทศวรรษหลังมานี้ สภาพบริบทของท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ในหลายประเทศล้วนมีความเปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะสืบเนื่องมาจากกระแสของการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (democratization) หรือจะเนื่องด้วยอิทธิพลของแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบเสรีนิยม

ใหม่ (Neoliberalism) ก็ตาม โดยในกรณีแรกนั้น เราจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงในประเทศแถบยุโรป ตะวันออกในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของบางประเทศในแถบเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ อย่างเช่น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ที่เป็นไปในทิศทางที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลทำให้ภาคประชาชน หรือประชาสังคม ทวีบทบาทความสำคัญในทางการเมืองมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ได้ทำให้ภาครัฐต้องจำกัดบทบาทของตนเองลง ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการทำงานหรือ จัดบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐมากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ยังผลให้สภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ตัวแสดงที่สำคัญในทางการเมืองมีได้จำกัดอยู่เพียงแค่ตัวแสดงในภาครัฐเท่านั้น แต่ยังมีภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (ประชาชน) ที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองและการ กำหนดนโยบาย ซึ่งแน่นอนว่าสถานการณ์ที่วุ่นวายย่อมเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นด้วย<sup>๖</sup>

ภายใต้บริบทของท้องถิ่นในยุคปัจจุบันนี้อาจมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น รูปแบบตลอดจนโครงสร้างการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไป เราจะเห็นว่าทุกวันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนารูปแบบของเครือข่ายการกำหนดนโยบายในเรื่องต่างๆที่มีความชัดเจนเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างของคณะกรรมการร่วม หรือกระบวนการการ เชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาพิจารณาและให้ความเห็นต่อแผนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ เพราะฉะนั้น ภายใต้รูปแบบใหม่ ในการทำงานของท้องถิ่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมองว่าทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ก็คือ “ภาคีหุ้นส่วน (partnership)” ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง<sup>๗</sup>

จากความหมายและกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยในท้องถิ่นตามที่ได้ทบทวนและกล่าวถึงมาข้างต้นนี้ เราสามารถนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาถึงความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นของประเทศไทยได้ต่อไป

<sup>๖</sup> Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli, “From Government Decentralization to Decentralized Governance,” in Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (eds.), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, (Washington D.C.: Ash Institute and Brookings Press, ๒๐๐๗), pp. ๑ – ๒๐.

<sup>๗</sup> Durose, Catherine, Stephen Greasley, and Liz Richardson, “Changing Local Governance, Changing Citizens: Introduction,” in Durose, Catherine, Stephen Greasley, and Liz Richardson (eds.), *Changing Local Governance, Changing Citizens*, (Bristol: The Policy Press, ๒๐๐๙), p. ๔.

## ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย

ในการที่จะประเมินถึงความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นของไทยเรานั้น เราอาจพิจารณาโดยแยกไปตามองค์ประกอบทั้ง ๔ ข้อ ของความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวถึงมาในส่วนที่แล้ว โดยสามารถพิจารณาแยกเป็นรายองค์ประกอบได้ดังนี้

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากหลักการพื้นฐานในการจัดการปกครองท้องถิ่น ก็คือ การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ดังนั้น การที่เราจะพิจารณาถึงความเป็นประชาธิปไตยของท้องถิ่น เราย่อมสามารถพิจารณาได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีโครงสร้างและรูปแบบการทำงานที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด

ทั้งนี้สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยแล้วนั้น นับตั้งแต่เมื่อครั้งที่มีการเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลราว ๑๒๕ ปีที่แล้ว (พ.ศ. ๒๔๔๐) จนกระทั่งถึงช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นปีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนั้น การปกครองท้องถิ่นของไทยมักถูกมองว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ถูกข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทสำคัญในการครอบงำการบริหาร ไม่ว่าจะเป็สุขาภิบาลในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่แทบมิได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่จะมีก็แต่เพียงเทศบาลเท่านั้น ที่รูปแบบการบริหารตามกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก ๒ รูปแบบพื้นฐานของช่วงเวลานั้น ก็ล้วนมีข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทยเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการบริหาร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอก็ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลสภาพข้างต้นจึงเท่ากับว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงดังกล่าวเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ถูกครอบงำจากข้าราชการ<sup>๔</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ นับได้ว่ามีบทบาทอย่างสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยในรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๙ ระหว่างมาตรา ๒๘๒ - มาตรา ๒๘๙ โดยในบทบัญญัติเหล่านั้น นับได้ว่ามีสาระสำคัญที่น่าสนใจอยู่หลายประการ เช่น ในมาตรา ๒๘๔ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ ที่สำคัญจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อเป็นการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อเป็นการกำหนดถึงบทบาทและภารกิจในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร รวมถึงการให้มีคณะกรรมการที่จะมาดูแล

<sup>๔</sup> ธนศวรรค์ เจริญเมือง, ๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๔๐), น. ๙๙-๑๐๐.

ขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าว ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้เอง ที่ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเวลาต่อมา โดยที่กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาต่อมา ในมาตรา ๒๘๕ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยที่สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย เพราะส่งผลทำให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอต้องยุติบทบาทในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา และในมาตรา ๒๘๖ – มาตรา ๒๘๗ ยังได้มีการบัญญัติถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อให้มีการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๔</sup>

จากที่ได้กล่าวมานี้ จึงนับได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีส่วนอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยรวมนับได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาสำคัญของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทยจากที่ในช่วงก่อนหน้านั้น การปกครองท้องถิ่นไทยอาจมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ข้าราชการประจำมีบทบาทนำ มาสู่ในช่วงสมัยที่การปกครองท้องถิ่นนั้นเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น เพราะอย่างน้อยสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และผู้บริหารก็อาจมาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชนหรือการเลือกโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งหากพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงนี้ ก็อาจถือว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ปรับตัวไปในทิศทางที่มีความสอดคล้องกับหลักการและองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นในเรื่องการมีโครงสร้างที่เปิดสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยในทิศทางดังกล่าวก็มีอันต้องสะดุดลงเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการรัฐประหารในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เพราะภายหลังการรัฐประหารนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้เปิดโอกาสให้มีการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอีกเลยแม้ว่าทั้งสมาชิกสภา และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะทยอยสิ้นสุดวาระลง โดยให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งมาก่อนหน้านั้นยังคงดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ต่อไป จนกระทั่งถึงในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จึงได้เริ่มต้นมีการเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบ.

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างกรุงเทพมหานคร รัฐบาลยังได้มีคำสั่งปลด ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งให้ พล.ต.อ. อัศวิน ขวัญเมือง ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสืบแทน<sup>๑๐</sup>

จากสถานการณ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นสิ่งที่ได้สะท้อนให้เห็นว่าแม้การปกครองท้องถิ่นของไทย จะมีพัฒนาการเชิงโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ทว่าการรัฐประหารและการหวนกลับมาใช้อำนาจของกองทัพ และพลังจากระบบราชการได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นได้กลับไปมีลักษณะที่จำกัดบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งต้องถือว่าเป็นช่วงเวลาที่นานพอสมควร

### **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน**

ในประเด็นต่อมา เราอาจพิจารณาถึงความเป็นประชาธิปไตยของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากเงื่อนไขที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งการพิจารณาองค์ประกอบในข้อนี้ เราอาจแยกพิจารณาได้ใน ๒ มุมมอง กล่าวคือ ในมุมมองแรกเป็นมุมมองที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชน กับมุมมองที่สอง เป็นการพิจารณาได้จากหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีภูมิหลังของการครอบงำจากพลังจากระบบราชการมาอย่างยาวนานนับแต่ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ – พ.ศ. ๒๕๔๐ ย่อมมีส่วนทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมิได้ทำหน้าที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ในทางกลับกันกลไกการปกครองท้องถิ่นย่อมทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อความต้องการของรัฐหรือระบบราชการเสียมากกว่า ต่อประเด็นนี้นับได้ว่ามีความสอดคล้องกับงานศึกษาหรือข้อถกเถียงของ Fred W. Riggs ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ชาวสหรัฐอเมริกาที่แม้จะเป็นการศึกษาการเมืองไทยในระดับชาติก็ตาม โดย Riggs ก็ได้เสนอว่าการเมืองไทยนั้นมีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เนื่องจากการเมืองไทยนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนกระทั่งถึงในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เขาศึกษานั้น มีลักษณะเป็นระบบการเมืองที่ปิด เพราะประเทศไทยมักไม่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่อย่างต่อเนื่อง การรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งทำให้จะมีก็แต่เพียงกลุ่มพลังภายในระบบราชการ (ข้าราชการประจำ) เท่านั้น ที่สามารถเข้าไปมีบทบาทในระบบการเมือง ผ่านการเป็นรัฐมนตรีในหลากหลายกระทรวง ซึ่งสถานการณ์ดังว่่านี้ย่อมส่งผลให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีลักษณะที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของพลังจากระบบราชการเอง มากกว่าที่จะสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชน<sup>๑๑</sup> ซึ่งปรากฏการณ์ใน

<sup>๑๐</sup> คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๙.

<sup>๑๑</sup> Riggs, F. W., *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, (Honolulu: East West Center Press, ๑๙๖๖).



ลักษณะดังกล่าวนี้เมื่อนำมาพิจารณาถึงท้องถิ่น เราก็จะเห็นว่าหน้าที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงกว่า ๖ ทศวรรษ (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่มีข้าราชการประจำผูกขาดการทำหน้าที่ ก็ย่อมมีผล ทำให้การทำงานของท้องถิ่นอาจมิได้ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างที่ควรจะเป็น

การพิจารณาถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ยังอาจพิจารณาได้จากหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งต่อประเด็นนี้ ในงานศึกษาของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ก็ได้มีการอธิบายถึงสภาพปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยว่า สำหรับประเทศไทยแล้วนั้น การที่โครงสร้างของรัฐและระบบราชการไทยมีลักษณะที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ได้ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีบทบาทภารกิจที่จำกัดมาก โดยภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่มีความสำคัญสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนล้วนอยู่ในความดูแลของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีลักษณะเป็นภารกิจพื้นฐาน เช่น การจัดเก็บขยะ การดูแลโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็ก การดูแลสุขอนามัยของประชาชนขั้นพื้นฐาน การปลูกและดูแลต้นไม้ เป็นต้น ซึ่งทำให้ เอนก มองว่าประเทศไทยมีลักษณะการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง ปัญหาของท้องถิ่นหลายปัญหา กลายเป็นว่าต้องได้รับการดูแลและแก้ไขโดยนักรการเมืองระดับชาติที่มีอำนาจและขอบเขตในการใช้ทรัพยากรที่กว้างขวางมากกว่า<sup>๑๒</sup>

จากสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศไทยตามที่ได้กล่าวมานี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงได้บัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ ซึ่งแม้ต่อมาจะได้มีการผ่านพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังได้มีการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจตามมาอีก ๒ ฉบับ แต่เราก็ยังพบว่ากระบวนการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการหรือขับเคลื่อนให้เป็นไปตามแผนได้ ส่วนหนึ่ง เป็นเพราะส่วนราชการที่เป็นเจ้าของภารกิจเหล่านั้น อาจมีการตั้งหลักเกณฑ์เฉพาะขึ้น โดยที่หลักเกณฑ์เหล่านี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขในการรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายโอนโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือการถ่ายโอนสถานีอนามัยจากกระทรวงสาธารณสุข ที่ในการรับโอนภารกิจเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการประเมินความพร้อมเสียก่อน<sup>๑๓</sup> โดยต้องมีผลการประเมินในเกณฑ์ผ่าน จึงจะสามารถรับโอนภารกิจนั้นๆได้

<sup>๑๒</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง*, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓).

<sup>๑๓</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทย: จาก พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๖๑*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๒), น. ๑๓๒-๑๓๓.

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องที่จำกัด ดังว่านี้ ย่อมทำให้เราอาจไม่สามารถคาดหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่

### **ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

องค์ประกอบที่สำคัญประการต่อมาในการพิจารณาถึงความเป็นประชาธิปไตยของท้องถิ่น เราสามารถพิจารณาได้จากความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจดูว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถให้บริการสาธารณะต่างๆ ได้โดยอิสระปราศจากการกำกับและควบคุมจากรัฐหรือราชการ มากน้อยเพียงใด ซึ่งในเบื้องต้นหากเราพิจารณาถึงบทบัญญัติที่กฎหมายได้กำหนดในเรื่องของการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เราก็อาจสังเกตเห็นได้ว่ากลไกราชการจากส่วนกลาง รวมถึงองค์กรอิสระ สามารถที่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งในลักษณะที่เป็นการกำกับดูแลก่อน และหลังการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตัวอย่างเช่น รัฐไทยโดยผ่านกลไกข้าราชการประจำ อย่างผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงนายอำเภอ มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบถือเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในภารกิจหน้าที่ นอกจากนั้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีการดำเนินการโดยการเบิกจ่ายงบประมาณไปจัดทำโครงการต่างๆ ที่อยู่ในแผนพัฒนาของท้องถิ่นไปแล้วก็ตาม องค์กรอิสระอย่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ก็ยังคงมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งอาจเป็นการพิจารณาถึงความเหมาะสมและคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินโครงการต่างๆ เหล่านั้น อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลภายหลังการกระทำนี้ยังอาจรวมถึงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ยังมีอำนาจในการสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาทบทวนการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ให้มีความเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายรวมถึงระเบียบปฏิบัติต่างๆ อันเป็นอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอีกด้วย ซึ่งลักษณะดังที่ได้กล่าวมานี้ ก็คือการกำกับดูแลภายหลังการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่มีลักษณะเป็นระบบการกำกับดูแล ทั้งก่อนและหลังการกระทำเช่นนี้ หากเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่าง ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีลักษณะโครงสร้างรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและมีโครงสร้างการบริหารราชการที่ประกอบไปด้วย การบริหารรัฐการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้ว เราก็จะพบว่าในมิติของการกำกับดูแลนั้น นับตั้งแต่เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๒ อันเป็นปีที่มีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นครั้งสำคัญในประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลได้ยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ทั้งการกำกับดูแลทางปกครอง

การกำกับดูแลทางการคลัง และยังได้ยกเลิกอำนาจการให้ความเห็นชอบ ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสสามารถทำนิติกรรมใดๆได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีแค่เพียงอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากสงสัยว่าการดำเนินการใดๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นการดำเนินการที่มีชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเป็นผู้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยและออกคำสั่ง ดังนั้น จึงเท่ากับว่าอำนาจในการกำกับดูแลที่ยังคงมีอยู่นั้น มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลภายหลังการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น<sup>๑๔</sup>

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลแล้ว การพิจารณาถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมองได้จากหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นับว่าเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่จะกำหนดถึงรายละเอียดของภารกิจต่างๆ ที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยเจตนารมณ์แล้วหากมีการปฏิบัติตามกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจย่อมจะยังผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆที่กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว เรากลับพบว่าลำพังเพียงการมีกฎหมายกระจายอำนาจและแผนการกระจายอำนาจยังไม่สามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องต่างๆได้เองโดยอิสระ ทั้งนี้ก็เพราะว่าโดยระบบวิธีคิดของกฎหมายไทยนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสถานะเป็นเพียงพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งแม้ในกฎหมายฉบับนี้จะมีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆเอาไว้โดยกว้างขวางก็ตาม แต่ในภารกิจเหล่านั้น หากมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรง ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเฉพาะในเรื่องเหล่านั้นเพื่อเป็นการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้โดยสมบูรณ์<sup>๑๕</sup> เพราะฉะนั้น การจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆให้ครอบคลุมกว้างขวางตามที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายกระจายอำนาจหรือแผนการกระจายอำนาจ ยังจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้านอีกด้วย

<sup>๑๔</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษร, ๒๕๔๓).

<sup>๑๕</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ความก้าวหน้าในกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), น. ๕๔.

### สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเลือกตัวแทน

องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ก็คือ ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นผู้แทน (representativeness) ในระดับท้องถิ่น โดยประเด็นการพิจารณาที่สำคัญอยู่ที่การพิจารณาว่าประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกตัวแทนของตนกว้างขวางและครอบคลุมเพียงใด ทั้งนี้คงต้องยอมรับว่าการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ได้มีการดำเนินการมาตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมานั้น ได้มีส่วนอย่างสำคัญทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เพราะมีการเลือกตั้งในการจัดการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทำให้อำนาจของข้าราชการประจำในการบริหารงานท้องถิ่นถูกลดทอนลงไป ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการส่งเสริมหลักความเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของรัฐบาลภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการยับยั้งไม่ให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกรูปแบบเมื่อสมาชิกสภาและผู้บริหารของท้องถิ่นได้ทยอยหมดวาระลงตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และยังมี การปลดผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร แล้วใช้อำนาจในการแต่งตั้งผู้ไปดำรงตำแหน่งสืบแทนนั้น ย่อมถือได้ว่ามีส่วนในการบั่นทอนความเข้มแข็งของการเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยสถานการณ์การแข่งขังการเมืองในระดับท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีส่วนทำให้ประชาชนขาดความยึดโยงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากที่เคยเป็นสถาบันหรือกลไกทางการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนและดูแลผลประโยชน์ของประชาชน กลับกลายเป็นกลไกที่มีความเป็นราชการมากยิ่งขึ้นเพราะผู้ที่ทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างสามารถอยู่ในตำแหน่งของตนต่อไปได้อย่างไม่มีกำหนด จนกว่ารัฐบาลจะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอีกครั้ง ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลได้เริ่มให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๓

นอกจากปรากฏการณ์ที่การเมืองในระดับท้องถิ่นถูกแข่งขังแล้ว การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังนับได้ว่ามีส่วนต่อการลดทอนความเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลไปไม่มากก็น้อย ทั้งนี้เนื่องจากว่าสาระสำคัญประการหนึ่งของการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็คือ การลดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลง จากเดิมที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีจำนวนหมู่บ้านละ ๒ คน ให้เหลือเพียงหมู่บ้านละ ๑ คน<sup>๑๖</sup> ซึ่งการปรับปรุงบทบัญญัติเช่นนี้ ก็ย่อมส่งผลทำให้ประชาชนในระดับตำบล มีโอกาสในการเลือกตัวแทนของตนได้น้อยลงตามไปด้วย

<sup>๑๖</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔.

จากที่ได้มีการนำเอาองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นมาแยกวิเคราะห์กับการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นรายองค์ประกอบแล้ว ได้ทำให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยยังคงมีโอกาสนในการปรับปรุงและพัฒนาได้อีกในหลายด้าน ทั้งมิติในเชิงโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ รวมถึงมิติในเชิงกระบวนการในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยหากพิจารณาในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยแล้วนั้น คงต้องยอมรับว่ามีความถดถอยไปจากช่วงเวลาก่อนหน้าอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่การปกครองท้องถิ่นของไทยได้มีความก้าวหน้าไปอย่างก้าวกระโดดในหลายมิติ เพราะฉะนั้น นับจากช่วงเวลานี้ไป (ปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๕) ซึ่งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ กำลังที่จะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง การเลือกตั้งทั่วไปย่อมใกล้เข้ามา ช่วงเวลานับจากนี้จึงเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญ เราควรตระหนักว่าการจะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากผู้มีอำนาจซึ่งนั่นก็คือรัฐบาลนั่นเอง ดังนั้น เราในฐานะประชาชนจึงควรช่วยกันพิจารณาไตร่ตรองว่าพรรคการเมืองทั้งหลายที่เสนอนโยบายให้กับประชาชนเพื่อประกอบการรณรงค์ทางการเมืองนั้น มีพรรคใดที่สนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจบ้างหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เพียงแต่ความสนใจอย่างเดียวก็อาจยังไม่พอ เราคงต้องพิจารณาต่อด้วยว่านโยบายที่พรรคการเมืองเสนอนั้น มีความเป็นรูปธรรม และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติด้วยหรือไม่อย่างไร และหากเราพบว่านโยบายของพรรคการเมืองใดมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และเหมาะสมกับบริบทในการพัฒนาประชาธิปไตยของท้องถิ่น เราก็อาจช่วยกันพิจารณาสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นๆ เพื่อให้เราได้มีรัฐบาลที่มีความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย