

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากคำถามการวิจัยที่ว่าข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำเนินไปภายใต้กลไกรัฐธรรมนูญ มุ่งหวังที่จะลดบทบาทและอำนาจทางการเมืองของการเมืองท้องถิ่นมากกว่าการปฏิรูปเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่ ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดต่างๆ มาเป็นฐานในการทำความเข้าใจและเป็นกรอบการวิเคราะห์ในการทำวิจัยชิ้นนี้ โดยแนวคิดต่างๆ ประกอบด้วย

1. แนวคิดรัฐราชการ
2. แนวคิดการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์
5. แนวคิดเครือข่ายนโยบาย
6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เนื่องด้วยแนวคิดรัฐราชการได้แสดงให้เห็นถึงฐานคิดของระบบราชการหรือราชการบริหารส่วนกลางที่ต้องการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เหนือระบบราชการก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หากแต่ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจและการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกเสริมสร้างประชาธิปไตยจากระดับฐานราก แต่กระนั้น ภายหลังจากการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 7,852 แห่ง<sup>1</sup> กลับมีหลายฝ่ายมองว่าการมีองค์กรปกครอง

---

<sup>1</sup> ข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2562 สรุปว่า มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 7,852 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 179 แห่ง เทศบาลตำบล 2,233 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,332 แห่ง และองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบ

ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมาก หากแต่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและงบประมาณที่มีไม่มากเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมภารกิจ จะยังผลให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเจตจำนงของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ข้อเสนอหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีการนำแนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นกลไกในการลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีทรัพยากรและงบประมาณเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ งานวิจัยชิ้นนี้จึงนำแนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นฐานในการศึกษาว่าข้อเสนอในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นไปตามแนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

ในขณะที่การศึกษาบทบาทของภาคส่วนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และแนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาบทบาทของภาคส่วนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมุ่งศึกษาบทบาทของบุคคล กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยว่ามีส่วนร่วมในการผลักดัน ตีกรอบ และต่อต้านด้วยวิธีการและรูปแบบใดบ้าง และผลจากการแสดงบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ได้ก่อให้เกิดผลต่อแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

เนื่องด้วยตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์ พิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกทางการเมืองการปกครองเป็นดุลยภาพที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ในสังคม ซึ่งการเมืองเป็นเรื่องของการมีอิทธิพลต่อกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสัมพันธ์อันเกิดจากการมีความคิดเห็น ทศนคติ อุดมการณ์ และผลประโยชน์ร่วมกัน จึงเกิดการรวมตัวกันเป็น

---

พิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) 2 แห่ง ดูรายละเอียดใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ,” <http://www.dla.go.th/work/abt/> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2562

กลุ่มเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน โดยการเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจปฏิบัติกิจการที่สนองความต้องการของกลุ่ม ดังนั้น กิจกรรมทางการเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อที่จะเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองการปกครองให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนให้มากที่สุด ระบบการเมืองจึงต้องมีหน้าที่จัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกทางการเมืองการปกครองสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์มากที่สุด ซึ่งหากกลุ่มผลประโยชน์ใดมีอิทธิพลมากย่อมจะส่งผลให้โครงสร้างและกลไกทางการเมืองการปกครองเป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่มนั้นๆ เป็นสำคัญ

ในขณะที่แนวคิดเครือข่ายนโยบายมองว่ากลุ่มของตัวแสดงหรือภาคส่วนต่างๆ เป็นกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายโดยตรง และมีความสามารถในการผลักดันหรือทำให้นโยบายต่างๆ ประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้ ดังนั้นการศึกษาและทำความเข้าใจบทบาทการทำงานปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนโยบายจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่มีทั้งลักษณะของการต่อรอง ประนีประนอม การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการถกเถียงระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการออกแบบนโยบาย

นอกจากเนื้อหาในบทนี้จะนำเสนอแนวคิดทฤษฎีที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์แล้วนั้น ผู้วิจัยยังได้ทบทวนวรรณที่เกี่ยวข้องทั้งประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล และการขอเสนอในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังมีรายละเอียดดังนี้

## 1. แนวคิดรัฐราชการ

แนวคิดรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) เป็นหนึ่งในแนวคิดที่ถูกนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์การเมืองไทยอย่างแพร่หลาย นับตั้งแต่การเข้ามาทำวิจัยสภาพการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยงานกลุ่มนี้ในระยะแรกได้แก่งานของ เดวิด วิลสัน (David Wilson) และงานของเฟร็ด ริกส์ (Fred W. Riggs) สองนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน โดยเฟร็ด ริกส์ ศาสตราจารย์ด้านบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบชาวอเมริกัน แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาย ได้เสนอแนวคิดดังกล่าวไว้ในหนังสือที่มีชื่อว่า Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity

(1966) ด้วยมองว่าการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โครงสร้างการบริหารประเทศส่วนใหญ่มิได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างการเมือง หากแต่ยังคงเป็นโครงสร้างการบริหารราชการแบบเดิมตั้งแต่ครั้งรัชกาลที่ 5 ได้ปฏิรูประบบราชการไว้ เพียงแต่กลไกเชิงอำนาจที่เคยอยู่ที่สถาบันกษัตริย์และขุนนางดั้งเดิมได้เปลี่ยนมาอยู่ที่ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารเท่านั้น (ดูรายละเอียดใน ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561, น. 11-12)

ริกส์ได้เข้ามาศึกษาการเมืองไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นยุคที่ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงชั่วคราวในยุคนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงในแวดวง Ruling Clique ที่ประกอบไปด้วยข้าราชการทหารและพลเรือน ริกส์พัฒนาแนวคิดรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตยมาจากแนวคิดของ เดวิด วิลสัน (David A. Wilson) วอลเตอร์ เวลลา (Walter F. Vella) วิลเลียม ซิฟฟิน (William Siffin) และควินติน สกินเนอร์ (Quentin Skinner) วิลสันเสนอว่าการเมืองไทยเป็นการแข่งขันของกลุ่มข้าราชการเพื่อที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล ในกระบวนการดังกล่าวนี้ข้าราชการทหารเป็นผู้มีความเข้มแข็งที่สุดทำให้ได้ครองอำนาจอย่างต่อเนื่อง กอปรกับการที่ประเทศไทยขาดกลไกตรวจสอบชนชั้นนำทางราชการเหล่านี้และประชาชนยังคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องของข้าราชการและทหาร การเปลี่ยนแปลงและการปกครองใดๆ ในประเทศจึงเป็นหน้าที่ของข้าราชการและทหาร โดยริกส์ได้นำข้อเสนอนี้ของวิลเลียมมาศึกษาต่อ โดยเขาศึกษาไปที่นโยบายข้าวและบทบาทของกระทรวงเกษตร จนค้นพบพลังของระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสำคัญๆ ในการศึกษาของริกส์นั้นเขาได้นำแนวคิดเรื่องตัวแบบสังคมปริซึม (Prismatic Model) มาทำความเข้าใจปรากฏการณ์การพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) ในเมืองไทยด้วย ซึ่งการเปรียบเทียบโดยใช้รูปปริซึมสามารถอธิบายสภาพที่กลไกระบบราชการที่พ้นจากการควบคุมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว แต่ยังมีได้เคลื่อนไปอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงทำให้ระบอบการเมืองหลักจึงกลายเป็นรัฐราชการ กล่าวคือแม้จะมีสถาบันต่างๆ แยกหน้าที่ออกเป็นฝ่าย แต่สถาบันเหล่านั้นไม่ได้ทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย หากแต่ทำหน้าที่อื่นนอกกฎระเบียบราวกับเป็นหน้าที่หลักของตนซึ่งขัดกับกฎหมายและกระทบกับหน้าที่ของสถาบันอื่นในทางการเมืองจึงเป็นสภาพที่กลไกระบบราชการพ้นจากการควบคุมของรัฐสมบูรณาญาสิทธิ

ราชย์แล้ว แต่ยังมีได้เคลื่อนไปอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของผู้แทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย กลายเป็นระบอบครึ่งๆ กลางๆ อำนาจอรวมศูนย์อยู่ที่ชนชั้นนำใน ระบบราชการ (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561, น. 12)

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นนั้น ริกส์ได้แสดงให้เห็นว่าการเริ่มต้นขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของระบบราชการไทยลงไปทำงานในระดับพื้นที่ทั้งในส่วนองงานด้านการเกษตร การศึกษา การสื่อสาร และการคมนาคมนั้น ส่งผลให้กลไกระบบราชการมีอำนาจบริหารจัดการระดับท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้น ด้วยการให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการปกครองมณฑล ภาค และ จังหวัด อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างอำนาจหน้าที่รูปแบบใหม่ผ่านการจัดทำบริการ สาธารณะ เช่น การสร้างถนน การจดทะเบียนที่ดิน และสาธารณสุข เป็นต้น จนกระทั่งส่งผลให้ จังหวัดสามารถรวมศูนย์ในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ (Riggs, 1966, p. 144-146) ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้กลไกรัฐราชการมีบทบาทหลักในการปกครองท้องถิ่น มาตั้งแต่การปฏิรูประบอบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 และส่งผลต่อความล่าช้าในการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นในปัจจุบัน เนื่องด้วยกลไกของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เคยมีบทบาทและ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจบางด้านให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาของริกส์จึงแสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่า ความเป็นรัฐราชการของการเมืองไทยคือ สภาวะที่การเมืองอยู่ในมือของชนชั้นนำที่เป็นทั้งผู้นำทหารและผู้นำข้าราชการพลเรือน การต่อสู้ และการแข่งขันทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของคนเหล่านี้มากกว่าจะเป็นเรื่องของประชาชน หรืออีก นัยหนึ่งการเมืองไทยก็คือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic cliques) ที่ คุมอำนาจและทรัพยากรไว้ในมือ เงื่อนไขเช่นนี้ทำให้การกำเนิดและอำนาจในการควบคุมนโยบาย ของรัฐโดยราชการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มราชการทั้งทหารและพลเรือนดำรงสถานะของ ตนเองไว้ได้ ความเป็นรัฐราชการเช่นนี้ทำให้สามารถดึงเอาทรัพยากรจากสังคม และขณะเดียวกันก็ มีอำนาจในการควบคุมสังคม พร้อมกับการมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตนที่สังคม ไม่อาจควบคุมได้ทั้งหมดนี้มีวัตถุประสงค์หลักแต่เพียงประการเดียวก็คือ การดำรงสถานะแห่ง อำนาจและรักษาผลประโยชน์ของข้าราชการในระดับสูงที่อยู่ใต้วงจรแห่งอำนาจ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2561,14 กันยายน, น. 50-51)

ริกส์ชี้ให้เห็นว่าระบอบการปกครองของทหารที่เกิดขึ้นจากการโค่นรัฐบาลพลเรือนนั้น เมื่อต้องการทำการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ผู้นำทหารไม่สามารถสร้างรัฐทหารที่สมบูรณ์แบบที่จะมีแต่ทหารเท่านั้น หากแต่มีความจำเป็นต้องพึ่งพากระบวนการพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาชนชั้นนำราชการพลเรือนและกลไกราชการพลเรือน เพื่อจะทำให้ระบอบการปกครองของทหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้การเมืองไทยจะก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยเพียงใดก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภายังต้องพึ่งพาคณาจักรจากสายงานราชการ ดังนั้นผู้นำในระบบราชการจึงมีสถานะเป็นชนชั้นนำทางการเมืองในตัวเอง ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดข้อสังเกตในหมู่นักวิชาการที่ศึกษาระบบราชการไทยว่า คนเหล่านี้ได้กลายเป็นชนชั้นหนึ่งที่ซ่อนตัวอยู่ในการเมืองไทย หรือมองว่าชนชั้นนำราชการเป็น “ชนชั้นการเมือง” (political class) ที่มีบทบาทอย่างสำคัญของสังคมไทย หรือบางคนอาจเปรียบเทียบระบบราชการในความเป็นพรรคการเมืองว่าระบบนี้ก็คือ “พรรคราชการ” ที่ใหญ่ที่สุดและดำรงอยู่อย่างยาวนาน (สุรชาติ บำรุงสุข, 2561, 14 กันยายน, น. 51)

แนวคิดรัฐราชการจึงมีความสอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางการเมืองภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพราะกลไกรัฐบาลทหารภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้ใช้ระบบราชการเป็นกลไกหลักในการบริหารและขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน ที่สำคัญคือการปฏิรูปประเทศในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ยังคงมีการแต่งตั้งข้าราชการและอดีตข้าราชการ ทั้งในส่วนของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเข้าไปเป็นกลไกหลักในการดำเนินการ จนกล่าวได้ว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้นำแนวคิดรัฐราชการกลับมาเป็นกลไกหลักในการบริหารประเทศภายหลังการรัฐประหารเฉกเช่นเดียวกับที่รัฐบาลทหารของไทยเคยนำมาใช้ในหลายครา

## 2. แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา แนวคิดการกระจายอำนาจถูกทำให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจและเริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้นอย่างต่อเนื่องถึงแบบแผนการพัฒนาที่มีรัฐหรือรัฐบาลกลางเป็นศูนย์กลางหรือการรวมศูนย์อำนาจ จนกระทั่งหลายรัฐเริ่มพบว่าปัญหาหลายประการเป็นผลมาจากโครงสร้าง

การปกครองที่รวมศูนย์และทางออกหนึ่งซึ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้คือการกระจายอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ในระดับพื้นที่ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง สิ่งก็ตามมาคือการเพิ่มขึ้นขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากนี้ ความสำเร็จขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ยังเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำให้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเพิ่มความมั่นใจเกี่ยวกับการจัดการและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการนำแนวคิดการกระจายอำนาจมาปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่ต่างๆ (Nath, 2000, p. 1)

การกระจายอำนาจคือการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลกลางและหน่วยงาน ในสังกัดของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรสาธารณะ องค์กรส่วนภูมิภาค องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรและองค์กรอาสาสมัครเอกชน ฯลฯ (Rondinelli and Nellis, 1989, p. 5) โดยการกระจายอำนาจมีหลายรูปแบบ เช่น การแบ่งอำนาจปกครอง การถ่ายโอนอำนาจของส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่นซึ่งจะจำแนกไปตามลักษณะที่แตกต่าง รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ เพื่อก่อให้เกิด “การปรับปรุงการบริหารจัดการ” และไปสู่ความสำเร็จในการสร้าง “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ในท้ายที่สุด ในกรณีของการแบ่งอำนาจการปกครองนั้น ทรัพยากร เช่น ตำแหน่งของข้าราชการประจำหรืองบประมาณจะถูกนำไปจัดสรรปันส่วนใหม่เพื่อให้มีการถ่ายโอนจากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงานหรือองค์กรในระดับพื้นที่ และเมื่ออำนาจถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรในระดับพื้นที่ การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรืองบประมาณก็จะถูกถ่ายโอนยังไปเจ้าหน้าที่และผู้บริหารในพื้นที่ด้วยเช่นกัน (Nath, 2000, p. 1)

การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นกระบวนการที่มุ่งหวังจะมอบอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นให้กับประชาชนหรือผู้แทนของพวกเขาในการตัดสินใจเรื่องเกี่ยวกับสาธารณะ ซึ่งการกระจายอำนาจแบบนี้จะพบได้บ่อยในการเมืองแบบพหุนิยมและรัฐบาลแบบมีผู้แทน ถือเป็นการสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตยโดยการมอบอำนาจให้ประชาชนหรือผู้แทนมีอิทธิพลมากขึ้นในการวางนโยบายตลอดจนการบังคับใช้นโยบายต่างๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองมีความตรงกันข้ามกับการกระจายอำนาจในการบริหารซึ่งจะไม่คำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น การปรับปรุงการให้บริการประชาชนของรัฐบาล การกำจัดการติดขัดในการทำงาน การลดความล่าช้า การเพิ่ม

ความสามารถในการชดเชยความเสียหาย แต่จะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนที่เป็นรากหญ้าและนำไปสู่การสร้างรัฐบาลในระดับท้องถิ่น (Nath, 2000, p. 1)

อย่างไรก็ดี แนวคิดการกระจายอำนาจทางการเมืองตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นจะส่งผลดีต่อการปกครอง เนื่องด้วยประชาชนรู้จักและคุ้นเคยกับบุคคลที่พวกเขาจะเลือกมาเป็นผู้แทนเพื่อทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น ที่สำคัญการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นยังทำให้รัฐบาลกลางรับรู้ถึงความต้องการและความปรารถนาของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจทางการเมืองได้กล่าวถึงข้อดีจำนวนมากจากกระบวนการกระจายอำนาจ อาทิ การให้อำนาจการตัดสินใจกับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล รัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจจะเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ เพิ่มการกระจายทรัพยากร ตลอดจนปรับปรุงการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นการปูทางไปสู่ยุทธศาสตร์การลดความยากจนที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Nath, 2000, p. 1)

หนึ่งในความท้าทายที่ยากยิ่งในช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 คือการสร้างการทำงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพในรัฐที่ล้มเหลวหรือสภาวะการณืภายหลังเกิดความขัดแย้ง รายงานการศึกษาหลายฉบับมีการถกเถียงว่าเมื่อไม่มีรัฐบาลกลางที่มีประสิทธิภาพในการบริหาร ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการปกครองและการบริการสาธารณะให้ดีขึ้น (Boex, Kimble and Pigey, 2010, p. 1) สภาวะการณืดังกล่าวจึงอาจจะสะท้อนให้เห็นว่ากลไกการบริหารงานในระดับท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นได้ แม้ว่ากลไกรัฐบาลกลางจะไร้ประสิทธิภาพก็ตาม

ดังจะเห็นได้จากบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในรัฐที่ล้มเหลวและสภาวะการณืภายหลังเกิดความขัดแย้งภายในรัฐ บทวิจารณ์เกี่ยวกับประสบการณ์ของนานาประเทศได้แสดงให้เห็นถึงขอบเขตที่การกระจายอำนาจและรัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนช่วยการฟื้นฟูสภาวะการณืภายหลังเกิดความขัดแย้งได้อย่างมากในแต่ละประเทศ ในบางประเทศ โครงสร้างการกระจายอำนาจได้ก่อให้เกิดส่วนประกอบสำคัญของทางออกในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองด้วยตัวของมันเอง (เช่น ประเทศมาซิโดเนีย) ในประเทศอื่น การกระจายอำนาจได้ถูกใช้ในรูปแบบกลยุทธ์ในการส่งต่อโครงสร้างพื้นฐานหรือบริการสาธารณะในระหว่างช่วงเวลาเริ่มต้นของสภาวะการณืภายหลังเกิด



ความขัดแย้ง (กองทุนการพัฒนาท้องถิ่นของกัมพูชา) แต่กระนั้น ในกลุ่มประเทศที่สามบางประเทศ ภายหลังเกิดสภาวะการณ์ของรัฐล้มเหลวหรือสภาวะการณ์ภายหลังเกิดความขัดแย้งกลับมีแนวโน้มของการเพิ่มการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ (อ์ฟกานิสถาน อิรัก) (Boex, Kimble and Pigey, 2010, p. 1) ดังนั้นการกระจายอำนาจก็มีได้เป็นสูตรสำเร็จในการนำมาสู่การแก้ไขปัญหาความล้มเหลวหรือการฟื้นฟูรัฐภายหลังความขัดแย้งได้อย่างเสมอไป

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับในการควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542, น. 98) โดยลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองมีดังต่อไปนี้

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการส่วนกลาง ดังนั้นราชการส่วนกลางจึงเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นอาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำ

บริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางประการให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางการบริการนี้มีใช้เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเองและเป็นนิติบุคคล แต่การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542, น. 99-100)

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐหรือราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจปกครองบางส่วนในทางบริหารหรือการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่เพียงการกำกับดูแลเท่านั้น

หลักการกระจายอำนาจทางปกครองจึงทำให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลในท้องถิ่นเข้ามาบริหารท้องถิ่นของตนเอง หากแต่การกระจายอำนาจที่มากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อเอกภาพในการปกครองประเทศ ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควร

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น แนวคิดการกระจายอำนาจถูกนำมาใช้ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2540 ด้วยบทบัญญัติที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและสั่งการจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่สำคัญคือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

ของประชาชน ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวข้างต้นจึงส่งผลให้เห็นการนำแนวคิดการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินไทยอย่างเป็นรูปธรรม

### 3. แนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่น (Amalgamation) ได้รับการสนับสนุนว่าเป็นหนทางไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพ การลดค่าใช้จ่าย และการเพิ่มศักยภาพของการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น งานวิจัยเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการควมรวมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นได้พัฒนามาจนสามารถนำไปใช้ได้ทั้งในด้านของทฤษฎี การออกแบบการวิจัย และวิธีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดยในส่วนของผลจากการควมรวมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและการประหยัดงบประมาณ ความมีประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการ และการพัฒนาประชาธิปไตย แต่กระนั้นกลับเกิดความแตกต่างอย่างสำคัญในหลายประเทศภายหลังการนำแนวคิดการควมรวมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นไปเป็นกลไกในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เช่น แม้ว่าการควมรวมจะก่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณในเบื้องต้นด้วยจำกัดค่าใช้จ่ายในการบริหารทั่วไป อาทิ เงินเดือน ค่าอุปกรณ์สำนักงาน และอื่นๆ แต่กระนั้นกลับเกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในด้านคุณภาพของการบริหารจัดการและการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น อีกทั้งยังพบว่าในบางกรณีการควมรวมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นกระทบถึงคุณภาพของประชาธิปไตยท้องถิ่นด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่บทความและการศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปการควมรวมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นอาจประสบกับสถานะการต้องเลือกระหว่างประสิทธิภาพและประชาธิปไตย (Tavares, 2018)

ในขณะที่หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเน้นถึงคุณสมบัติของหน่วยของการปกครองซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการและดำเนินนโยบายระดับท้องถิ่นโดยหน่วยงานหรือรัฐบาลท้องถิ่นแล้วนั้น (Bish, 2001) แนวคิดการควมรวมอำนาจจะก่อให้เกิด “ระบบราชการแบบผสมผสานขนาดใหญ่ซึ่งควบคุมโดยนักการเมือง และดำเนินการโดยข้าราชการที่เป็นมืออาชีพ” (Bish, 2001, p.18) แต่กระนั้นแนวคิดดังกล่าวก็ยังคงถูกตั้งคำถามจากนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะและถูกอธิบายว่าเป็นทางออกที่ไม่ยืดหยุ่น ไม่

สามารถสะท้อนความพึงพอใจอันหลากหลายของประชาชนได้ แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งที่มองว่าแนวคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องเหมาะสมกับการบริหารหน่วยงานระดับท้องถิ่นและการปกครองแบบกระจายอำนาจ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีหลายประเทศนำแนวคิดการควบคุมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น อาทิ แคนาดา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อิสราเอล และหลายประเทศในยุโรปตะวันตก (Tavares, 2018) อีกทั้งยังมีแนวโน้มว่าอีกหลายประเทศกำลังศึกษาเพื่อพัฒนาหน่วยงานระดับท้องถิ่นตามแนวทางนี้มากขึ้นอีกด้วย

ดังจะเห็นได้ว่าในยุโรปตะวันตก ช่วงสองทศวรรษแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 21 ได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในการควบคุมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นโดยใช้แบบแผนการปฏิรูปด้วยการควบคุมภายหลังสงครามเป็นต้นแบบ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปส่วนใหญ่ซึ่งมุ่งเป้าหมายไปที่การควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นกลับไม่มีข้อมูลสนับสนุนจากการวิจัยเชิงประจักษ์และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ถูกต้องน่าเชื่อถือ ตามความเป็นจริง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การปฏิรูปด้วยการควบคุมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นดำเนินอย่างไรซึ่งข้อมูลเชิงวิชาการและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์รองรับมากนัก (Tavares, 2018)

แนวคิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควบคุมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นจึงเป็นนโยบายที่ถูกนำมาใช้ในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ ด้วยมีเหตุผลพื้นฐานของการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปก็คือ การได้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจหรือการประหยัดงบประมาณในด้านการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Reingewertz, 2012)

แต่กระนั้น การควบคุมองค์กรหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นก็ได้เป็นแนวทางเดียวในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นขนาดเล็ก หากแต่ยังสามารถแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Cooperation) หรืออาจจะใช้การควบคุมท้องถิ่นกับการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเป็นสองแนวทางในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไปพร้อมกันเลยก็ได้ (Wasan Luangprapat, 2006, pp. 167-168)

ด้วยเหตุดังกล่าว หลายประเทศที่ประสบปัญหาการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจัดกระจายจำนวนมาก (Territorial fragmentation) ทำให้ไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่ดี หลายประเทศจึงมีมาตรการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง 2 แนวทาง คือ การ

ควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Amalgamation) และการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperation) แต่กระนั้น มาตรการทั้งสองส่งผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป สำหรับผลกระทบในเชิงบวกจากการสร้างความร่วมมือพบว่า ช่วยลดภาระงานเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณและสามารถนำขีดความสามารถไปพัฒนาบริการอื่นต่อไปได้ ส่วนผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจเพราะมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากให้การรับรองหรืออนุมัติ การแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ ขณะที่การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เชื่อมันว่าการผนวกพื้นที่และประชาชนหลายแห่งเข้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียวจะทำให้ต้นทุนทางธุรกรรมลดต่ำลงและการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่กระนั้นการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าเป็นตัวบ่อนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ชนบทหรือประชากรกระจัดกระจาย หรือมีความหลากหลายของภูมิประเทศ สังคม และวัฒนธรรมจึงมักถูกโจมตีว่ามุ่งให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากกว่ามิติทางด้านการเมืองในการส่งเสริมรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย ละเลยมิติทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น (ชัชวรินทร์ ตันติเวชวาณิชย์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, 2562, น. 49)

แนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแสดงให้เห็นถึงกรอบคิดใหม่ในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการลดขนาดหรือจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีต้นทุนในการบริหารจัดการลดลง และสามารถนำงบประมาณมาใช้ให้เกิดศักยภาพกับพื้นที่ได้มากขึ้น หากแต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ก็ยังไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์มากพอที่จะยืนยันได้ว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปสู่การมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะเสมอไป เหตุเพราะในหลายกรณีกลับพบว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ขอบเขตพื้นที่ในการดูแลที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะหรือทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้รับการดูแลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้แนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังคงเป็นประเด็นที่มีความเห็นต่างและมีการถกเถียงกันอย่างต่อเนื่อง แต่กระนั้น แนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นหนึ่งในแนวทางที่หลายประเทศเลือกที่จะใช้ในการยกระดับประสิทธิภาพ

การจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น ด้วยการออกแบบวิธีการและกลไกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การสร้างแรงจูงใจในการควบคุมด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการควบคุมกัน เป็นต้น

#### 4. แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์เป็นแนวคิดที่เริ่มต้นจากการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มทางสังคมและเศรษฐกิจที่พยายามเข้ามามีบทบาททางการเมืองหรือนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการผลักดันกฎหมาย การมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสถาบันทางการเมือง และการร่วมกันผลักดันประเด็นสาธารณะ ดังนั้น การพัฒนากรอบแนวคิดดังกล่าวจึงมีการพื้นฐานของการมองว่าสังคมมีลักษณะของความเป็น “พหุนิยม” (pluralism) ส่งผลให้กลุ่มต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งในทางสังคมและเศรษฐกิจพยายามแข่งขันกันเพื่อให้กลุ่มของตนมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล (Grossman, 2014, p. 2-3)

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์จึงมองว่านโยบายสาธารณะเป็นดุลยภาพที่เกิดขึ้นจากการผลักดันและต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม เนื่องด้วยแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานทางความคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องของการมีอิทธิพลต่อกันระหว่างกลุ่มเหล่านั้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่มีความคิดเห็น ความเห็น ทศนคติและอุดมการณ์ที่คล้ายกันจึงมีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติกิจการที่สนองความต้องการของกลุ่ม ดังนั้นกิจกรรมทางการเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อที่จะเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนให้มากที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบการเมืองจึงต้องมีหน้าที่จัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ เข้าด้วยกัน จนออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะและให้นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติตาม ซึ่งหากกลุ่มใดมีอิทธิพลมากย่อมจะส่งผลให้การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปตามที่กลุ่มประสงค์ เพราะฉะนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้ว นโยบายสาธารณะก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย ทั้งนี้อิทธิพลของกลุ่มจะขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก ความสามารถของผู้นำ ความเข้มแข็งขององค์กร การเงินและความสามัคคีของกลุ่มนั้นๆ กล่าวโดยสรุปกลุ่ม

ผลประโยชน์สามารถใช้ได้ในความหมายของกลุ่มผลักดันและกลุ่มอิทธิพล (ดูรายละเอียดในสรรพงศ์ ศรียานงค์, 2539, น. 27-31)

โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์มักจะมีกิจกรรมทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง กิจกรรมอันหนึ่งคือการพยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันผลประโยชน์อันหมายถึงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มหรือผลประโยชน์ภายนอกกลุ่ม คือ ผลประโยชน์ทั่วไปที่เป็นของสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นตามสภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรม โดยกลุ่มผลประโยชน์มีการแสดงบทบาทในหลายลักษณะอันก่อให้เกิดผลในเชิงนโยบายหลายประการ ดังนี้

1. บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองนั้น จำเป็นต้องมีฐานะและบทบาทที่ประสานกับองค์การอื่นๆ ในระบบการเมือง ซึ่งบทบาทและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1.1 บทบาทหน้าที่ในการเสนอนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ต่างใช้อิทธิพลของกลุ่มผลักดันให้ฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาลและระบบราชการ ให้กำหนดนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตน โดยมีรูปแบบที่ใช้ในการผลักดัน 2 วิธี คือ 1) วิธีป้อนข้อมูลข่าวของกลุ่ม เพื่อให้ฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนำข้อเสนอของกลุ่มตนเองไปพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย ทั้งนี้กลุ่มสามารถให้ข้อมูลได้โดยผ่านขั้นตอนทั้งชอบธรรมและไม่ชอบธรรม และ 2) วิธีการเรียกร้อง เป็นรูปแบบการแสดงออกของกลุ่มผลประโยชน์ที่เห็นชัดอย่างเป็นรูปธรรมว่าสนับสนุนหรือต่อต้านการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น การยื่นหนังสือ เดินขบวน การชุมนุมประท้วง เป็นต้น

1.2 บทบาทหน้าที่ในการประสานและนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มผลประโยชน์ต้องทำหน้าที่ประสานและสนับสนุนนโยบายที่กลุ่มเห็นด้วย เพื่อให้นโยบายออกมาสามารถบรรลุผลสำเร็จในทางปฏิบัติที่กว้างขวางขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคอยขานรับนโยบายของฝ่ายตน และเพื่อดำเนินการต่อต้านกลุ่มต่อต้านอื่นเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น

2. การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ สำหรับการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์นั้นจะมียุทธวิธีในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่กลุ่มตนมีอยู่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มให้มากที่สุด โดยกลุ่มผลประโยชน์มียุทธวิธีในการดำเนินกิจกรรมในระบบการเมือง ดังนี้

2.1 การกระตุ้นให้สมาชิกสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์ที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากหรือสมาชิกที่มีคุณภาพสูง สามารถใช้พลังของสมาชิกดำเนินการเรียกร้องหรือผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามแนวทางที่กลุ่มเสนอได้มากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีฐานพลังสนับสนุนจากสมาชิกในระดับต่ำ

2.2 การสร้างแนวร่วม โดยเร่งรัดดำเนินการขยายฐานสมาชิก การรวมมือกับองค์กรอื่นๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นจะทำให้พลังในการต่อรองในระดับสูงขึ้น และได้รับความสนใจต่อสาธารณชน

2.3 การใช้วิธีการล็อบบี้ (lobby) กลุ่มผลประโยชน์มักดำเนินการให้ผู้นำหรือผู้มีชื่อเสียง มีความสามารถเป็นตัวแทนกลุ่มเข้าดำเนินการเจรจาทันทีกับรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อโน้มน้าวให้นโยบายที่ออกมาเป็นที่ยอมรับของกลุ่ม จากยุทธวิธีการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการมียุทธวิธีที่ถูกต้องและทรัพยากรทางการเมืองที่พร้อมจะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพในการแสดงบทบาทและหน้าที่ของตนต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งประสิทธิภาพของกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการ ดังนี้

2.3.1 กลุ่มมีอิทธิพลน้อยเพราะไม่มีการดำเนินยุทธวิธีทั้งทางด้านสนับสนุนและคัดค้านต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่างๆ

2.3.2 ประสิทธิภาพของกลุ่มจะผันแปรไปตามอายุของสังคม ความสำคัญของปัญหา ประเภทของระบบการเมือง ความตั้งใจของกลุ่มในการเคลื่อนไหว การประเมินประสิทธิภาพของกลุ่มในมุมมองของรัฐบาล ในขณะที่กลุ่มมีความมุ่งมั่นในการเคลื่อนไหวเรียกร้องหรือผลักดันแนวทางใดแนวทางหนึ่งในระดับสูงจะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพสูงขึ้นในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว และถ้าเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้องประเมินสถานการณ์การเคลื่อนไหวของกลุ่มจะทำให้กลุ่มได้รับการยอมรับสามารถเข้ามามีบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และข้อเสนอของกลุ่มเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ใดจะ



ประสบความสำเร็จ ปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์คือ ผลกระทบจากภายนอกประเทศ ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากชุมชนหรือองค์กรระหว่างประเทศจะสามารถต่อรองกับรัฐบาลได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน องค์กรระหว่างประเทศสามารถมีศักยภาพสูงขึ้นเมื่อรัฐบาลในประเทศต่างๆยอมรับและปฏิบัติตามมติหรือประกาศของตน

3. ผลกระทบของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง การประเมินผลกระทบของกลุ่มในทางการเมือง เป็นการประเมินประสิทธิภาพของกลุ่มที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐนั้น ต้องพิจารณาถึงปัจจัย ดังนี้

3.1 สถานภาพหรือตำแหน่งของกลุ่มได้รับการกำหนดที่ใดในโครงสร้างของสังคม

3.2 กลุ่มมีทรัพยากรที่สนับสนุนการดำเนินงานเพียงใด

3.3 กลวิธีแบบใดที่กลุ่มจะใช้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในสถานการณ์หนึ่งๆ

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มกับผลประโยชน์ที่ประกาศเป็นนโยบาย

3.5 การรวมศูนย์อำนาจของระบบการเมืองมีระดับใด

3.6 ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองเห็นพ้องหรือแตกแยกในระดับใด

3.7 อัตราและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม

3.8 ความแตกต่างระหว่างภาคที่มีการจัดตั้งทางการเมืองอย่างดีกับภาคที่ไร้การ จัดตั้งทางการเมืองในสังคมนั้นๆ เป็นอย่างไร

3.9 บทบาทกิจกรรมของกลุ่มนั้นมีนัยสำคัญเพียงใดต่อระบบ

ผลกระทบของกลุ่มที่เกิดขึ้นต่อระบบในทางการเมืองนั้นแสดงถึงประสิทธิภาพการงานของกลุ่ม ซึ่งทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ (Interaction Theory) ถือว่าความชอบธรรมสัมพันธ์กับประสิทธิภาพ ในฐานะที่เป็นผลพลอยได้ของกิจกรรมของกลุ่ม กล่าวคือ เมื่อใดกลุ่มสามารถมีบทบาทสร้างผลกระทบทางการเมืองได้ในระดับสูงจะสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มดังกล่าวมีประสิทธิภาพในทางการเมืองสูง ส่งผลให้กลุ่มนั้นมีความชอบธรรม มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ดังนั้นกลุ่มต่างๆ จะแสดงบทบาททางการเมืองให้เป็นที่ยอมรับและมีประสิทธิภาพในระดับสูงจำเป็นต้องมี

กระบวนการ ขั้นตอนดำเนินกิจกรรม ยุทธวิธีในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ (ดูรายละเอียดในสรรพงศ์ ศรียานงค์, 2539, น. 27-31)

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์จึงสามารถนำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ว่ากลุ่มใดเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดและผลักดันข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้วิธีการรูปแบบใด และกลุ่มใดคือผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว โดยมียุทธวิธีการต่อสู้แบบใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ สามารถอธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในพหุสังคมไทยปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

## 5. แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Network Policy)

การเสนอให้มีการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน กลายเป็นแรงผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต่อข้อเสนอดังกล่าวเกิดการรวมกันตัวเป็นเครือข่ายนโยบาย เพื่อแสดงจุดยืนต่อต้านการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเครือข่ายนโยบายที่มองว่านโยบายสาธารณะมีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่างๆ มากกว่าเป็นเรื่องของรัฐแต่เพียงด้านเดียว เนื่องด้วยแนวคิดเครือข่ายนโยบายเห็นว่าการที่รัฐใช้กลไกระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาคส่วนอื่นๆ มักนำมาซึ่งความล้มเหลวในกระบวนการนโยบาย เหตุเพราะนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดโดยรัฐอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือก่อให้เกิดผลเชิงลบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จนนำไปสู่การต่อต้านหรือไม่สนับสนุนการดำเนินนโยบายให้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้

แนวคิดเครือข่ายนโยบายจึงแสดงให้เห็นว่านโยบายสาธารณะมีความเกี่ยวข้องทั้งกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน นอกจากนั้นภายในโครงสร้างของแต่ละภาคส่วนยังมีความเชื่อมโยงกันอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีภาครัฐของไทยนั้น มีความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยภาคส่วนต่างๆ ล้วนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายในฐานะบุคคล (Actors)

หรือกลุ่ม (Groups) ในลักษณะต่างๆ จึงกล่าวได้ว่าบุคคลหรือกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะเป็นระบบย่อยของนโยบาย (policy subsystem) ซึ่งการศึกษาาระบบย่อยของนโยบายคือแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบาย (policy network) นั่นเอง เครือข่ายนโยบายจึงเป็นความเกี่ยวโยงหรือโยงใยที่ไม่เป็นทางการ (informal linkages) ระหว่างบุคคลและกลุ่มต่างๆ ในระบบย่อยของนโยบายหนึ่งๆ สายสัมพันธ์โยงใยเหล่านี้จะเหนียวแน่นมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความรู้สึกร่วมกันและผูกพันร่วมกันที่จะกระทำหรือผลักดันประเด็นนโยบายหนึ่งๆ หรืออาจจะเป็นความสัมพันธ์แบบหลวมๆ ที่เข้ามาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายจะพยายามแสดงตัวว่าสนับสนุน หรือผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือริเริ่มใหม่ๆ ทางนโยบาย (พัชรี สิโรต, 2555, น. 32)

แนวคิดเครือข่ายนโยบายมีพัฒนาการมาจากแนวคิดเรื่อง Sub-government ของทีโอดอร์ โลวี (Theodore J. Lowi) โดยโลวีเห็นว่าสังคมอเมริกันมักถูกมองว่าเป็นพหุนิยมที่นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อสู้เคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการนโยบาย หากแต่ในความเห็นของโลวีนั้น นโยบายสาธารณะของสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะปิด กล่าวคือมีผู้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายอย่างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ นักการเมือง (ในคณะกรรมการรัฐสภา) และนักธุรกิจ กลุ่มทั้งสามที่เป็นตัวแสดงหลักนี้ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงและจะคุมทิศทางนโยบายและโครงการต่างๆ ไว้อย่างเหนียวแน่น เป็นความสัมพันธ์สามฝ่ายที่เป็นพันธมิตรกันอย่างมั่นคง กลุ่มภายนอกมีโอกาสน้อยมากที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ทำให้กระบวนการนโยบายมีลักษณะแยกตัวโดดเดี่ยวจากกลุ่มอื่นๆ ในสังคมค่อนข้างมาก หากแต่แนวคิด Sub-government นี้ ภายหลังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากพหุนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือฮูโก เฮลโก (Hugo Helco) ผู้นำเสนอแนวคิดเรื่อง Issue Networks กล่าวคือขณะที่เฮลโกศึกษากระบวนการนโยบายที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. นั้น เขาพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายมีผู้ที่เกี่ยวข้องหรือตัวแสดง (actors) มากกว่าที่แนวคิด Sub-government คิดไว้มาก อีกทั้งตัวแสดงในกระบวนการนโยบายก็ไม่ใช่แค่บุคคลจาก 2-3 กลุ่มที่เป็นแกนนำในการตัดสินใจและคอยปิดกั้นกลุ่มภายนอกเท่านั้น เฮลโกมองว่ารอบๆ แกนนำเดิมก็จะพบตัวแสดงใหม่ๆ เช่น หน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ สมาคมอุตสาหกรรม สถาบันวิจัย กลุ่มบริษัทที่ปรึกษา (Think Tanks) นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ฯลฯ โดยตัวแสดงเหล่านี้จะเข้าๆ ออกๆ กระบวนการนโยบายตลอดเวลา และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจะโยงใยกันอย่าง

หลวมๆ กลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะมีมากหรือน้อย ย่อมขึ้นอยู่กับประเด็นนโยบายนั้นๆ (ดูรายละเอียดในพัชรี ลิโรธ, 2555, น. 36) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการศึกษาศรีอชายนโยบายของนักวิชาการอเมริกันที่กล่าวถึงข้างต้น ล้วนแล้วแต่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ธุรกิจในระดับย่อยหรือเป็นการวิเคราะห์ระดับจุลภาค (micro level analysis) อีกทั้งยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าการศึกษาในลักษณะดังกล่าวอาจจะเหมาะสมกับสังคมอเมริกันเท่านั้น

ในส่วนของนักวิชาการอังกฤษที่เสนอแนวคิดเครือข่ายนโยบายสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวแบบไรด (Rhodes Model) หรือกลุ่มความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง-ท้องถิ่น (Intergovernmental Relations: IGR) และกลุ่มความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคอุตสาหกรรม (Government-industry Relations: GIR)

โดยกลุ่มความสัมพันธ์รัฐบาลระหว่างรัฐบาลกลาง-ท้องถิ่น มีจุดเด่นอยู่ที่การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ธุรกิจ โดยดูถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในประเด็นนโยบายหนึ่งๆ เนื่องด้วยกลุ่มนี้เชื่อว่าองค์กรมีลักษณะพึ่งพิงทรัพยากรซึ่งองค์กรอื่นครอบครองอยู่เพื่อให้องค์กรของตนอยู่รอดต่อไป การศึกษาตามแนวทางนี้จึงให้ความสนใจในการวิเคราะห์การแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการพึ่งพิงระหว่างองค์กรต่างๆ และให้ความสนใจเครือข่ายของการพึ่งพิงและการที่องค์กรที่มีทรัพยากรพยายามใช้ยุทธวิธีเพื่อให้ตนมีอิทธิพลในเครือข่าย และการสร้างกลไกการประสานงานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรแต่ละแห่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อไปได้ ดังนั้นกลุ่มความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง-ท้องถิ่นจึงมีสมมติฐานดังนี้

1. หน่วยงานหนึ่งยอมพึ่งพาหน่วยงานอื่นๆ ด้านทรัพยากรที่ตนขาดแคลนทรัพยากรในที่นี้หมายถึง อำนาจตามกฎหมายที่หน่วยงานมีอยู่ เงิน หรืองบประมาณ ความชอบธรรม ข้อมูล และสถานภาพขององค์กร
2. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ หน่วยงานต้องยอมแลกเปลี่ยนทรัพยากร
3. แม้ว่าการตัดสินใจภายในองค์กรอาจถูกจำกัดเนื่องจากองค์กรภายนอก แต่ภายในองค์กรที่จะตัดสินใจยอมจะมีกลุ่มแกนนำที่คอยทำหน้าที่วินิจฉัยว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ธุรกิจอันใดมีปัญหาและองค์กรจะสรรหาทรัพยากรอย่างไร

4. กลุ่มแกนนำจะใช้ยุทธวิธีที่เรียกกันว่า กติกาของเกม (Rules of the game) เพื่อควบคุมกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

5. การตัดสินใจจะแตกต่างกันไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่องค์กรตั้งไว้ และศักยภาพที่จะติดต่อกัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ อำนาจขององค์กรที่จะตัดสินใจจึงขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่องค์กรมีอยู่ ขึ้นอยู่กับเกมที่จะใช้ในการต่อสู้ และกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์กรต่างๆ (ดูรายละเอียดในพัชรี ลิโรรส, 2555, น. 34-36)

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง-ท้องถิ่น จึงถูกมองว่าเป็น “เกม” ที่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น พยายามเล่นเกมเพื่อผลประโยชน์ โดยแต่ละฝ่ายจะใช้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบตัวกฎหมาย องค์กร การเงิน การเมือง ข้อมูล ฯลฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดและพยายามลดการพึ่งพิงอีกฝ่ายหนึ่งให้น้อยที่สุด ดังนั้นการวิเคราะห์เกมดังกล่าวจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจการจัดสรรทรัพยากรและกติกา รวมถึงพิจารณาบริบทของรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น ต่อมาจึงได้มีการนำแนวคิดภาคีรัฐ-สังคมนิยมมาเป็นกรอบในการมองความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งทำให้พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนจากลักษณะการแข่งขันต่อรองระหว่างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับหน่วยงานรัฐบาลกลาง มาเป็นระบบซึ่งมีการจัดองค์กรตัวแทนระดับท้องถิ่นมาเป็นตัวแทนต่อรอง ดังนั้นจึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นจึงเป็นเกมที่ซับซ้อน มีหน่วยงานหลายระดับที่พึ่งพิงซึ่งกันและกัน และความสัมพันธ์ของพวกเขาได้เปลี่ยนจากการเจรจาต่อรองแบบพหุนิยมมาเป็นภาคีรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) (ดูรายละเอียดในพัชรี ลิโรรส, 2555, น. 38-39)

แนวคิดเครือข่ายนโยบายจึงสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจในอีกลักษณะหนึ่งซึ่งแตกต่างไปจากการมองเพียงว่าในกระบวนการนโยบายมีกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แต่เพียงอย่างเดียวที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดังกล่าว เนื่องด้วยแนวคิดเครือข่ายนโยบายได้แสดงให้เห็นว่าภายใต้กลไกระบบราชการมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่สลับซับซ้อนและความสัมพันธ์ในลักษณะนี้มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกระบวนการนโยบาย

## 6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีงานทางวิชาการจำนวนมากที่ศึกษาเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและการกระจาย

อำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ได้หยิบยกวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่มีประเด็น การศึกษาสอดคล้องและเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้มากที่สุด จำนวน 6 ชิ้น ได้แก่ 1) รายงานการ สัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “สร้างการปกครองท้องถิ่นไทยให้เป็นรากฐานพัฒนาประชาธิปไตย” ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า 2) รายงานเรื่อง “กรอบความเห็น ร่วมในการปฏิรูปประเทศไทยด้านการปกครองท้องถิ่น” คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืน ความสุขให้คนในชาติ 3) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน” ของคุณสวัสดิ์ ชัชวาล 4) บทความวิชาการ เรื่อง “ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สปช. กับการ ปฏิรูป” ของปธาน สุวรรณมงคล 5) รายงานผลการศึกษา เรื่อง “โครงการศึกษาวิจัยวิเคราะห์ร่าง พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่....) พ.ศ. ....” ของवलันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ และ 6) วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง “พลวัตและการปรับตัว ของรัฐราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐราชการสมัยสุโขทัยและรัฐราชการสมัย คสช.” ของชัชฎา กำลิ่งแพทย์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

รายงานสรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “สร้างการปกครองท้องถิ่นไทยให้เป็น รากฐานพัฒนาประชาธิปไตย” (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2551) จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ได้รวบรวมความเห็นจาก นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเมืองการปกครองและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผลจากการ สัมมนาสรุปได้ว่า รัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคต้องส่งเสริมให้เกิดการ กระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง และเป็นแรงเสริมเพื่อสนับสนุนในการทำงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยลดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี อิสระในการกำหนดทิศทางการบริหารมากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องลดลักษณะ ความเป็นราชการ (รัฐ) ลงและเพิ่มลักษณะทางสังคมมากขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ตระหนักว่าตนไม่ใช่ “องค์กรรัฐ” แต่เป็น “องค์กรภาคสังคม” ที่มีความถนัดและสันถัดในการ ทำงานร่วมกับประชาชนและชุมชนต่างๆ อย่างเป็นกันเอง ท้องถิ่นจึงต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นและปลูกฝังให้ประชาชนเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจที่ได้มีส่วนร่วมใน

การเห็นปัญหาและแก้ไขปัญหาในชุมชนด้วย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหลักการ  
บริหารงานบุคคลของตนเอง ไม่ควรใช้หลักการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับราชการส่วนกลางหรือ  
ส่วนภูมิภาค เป็นต้น

ประเด็นที่น่าสนใจในงานสัมมนาฯ ดังกล่าวอยู่ที่ความเห็นต่างในเรื่องขนาดที่เหมาะสม  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งเห็นว่า องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นควรมีขนาดเล็กกระทัดรัดอันจะทำให้เกิดการปกครองของประชาชนด้วยตนเองได้ง่ายขึ้น  
สะดวกขึ้น และมีความเป็นไปได้มากขึ้น ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ควรมีขนาดใหญ่ ซึ่งจะส่งผลให้มีภารกิจและหน้าที่มากขึ้น ก็จะทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทาง  
การเมืองมากขึ้นตามไปด้วย ยังผลให้ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โดยประเด็นนี้  
ความเกี่ยวเนื่องกับงานวิจัยชิ้นนี้อ่างมาก เหตุเพราะข้อถกเถียงในเรื่องการควรรวมองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอที่เกิดขึ้นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเองก็ยังมีข้อถกเถียง  
ในประเด็นนี้เช่นกัน

ในส่วนของรายงาน “*กรอบความเห็นร่วมในการปฏิรูปประเทศไทยด้านการปกครอง  
ท้องถิ่น*” (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ, 2557) ซึ่งคณะทำงาน  
เตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติได้รวบรวมสภาพปัญหาและนำเสนอทางเลือกให้กับ  
สภาพปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติได้จำแนกปัญหา  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ 1) ปัญหาด้านอำนาจในการบริหาร  
จัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น 2) ปัญหาด้านโครงสร้างของระบบบริหารท้องถิ่นที่ไม่  
เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งยังมีส่วนคาบเกี่ยวหรือเหลื่อมทับกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม  
และ 3) ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาด้านนโยบายและแผนการ  
บริหารท้องถิ่น ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น และปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล ได้ศึกษาเรื่อง “*การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่าน  
บทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*” (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555) โดยมี  
เป้าหมายสำคัญในการทบทวนกระบวนการกระจายอำนาจที่เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ.  
2540 ซึ่งงานศึกษานี้มุ่งไปที่บทบาทของตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจหรือได้รับ

ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ เพื่อแสดงให้เห็นว่าตัวแสดงเหล่านั้นมีบทบาทหรือทำที่อย่างไรต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มนักวิชาการมีบทบาทอย่างมากต่อการจุดกระแสความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในสังคมไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 ซึ่งศุภสวัสดิ์มองว่าหากไม่มีบทบาทของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งแล้ว กระแสการกระจายอำนาจก็อาจจะไม่เกิดขึ้นหรือหากเกิดขึ้นก็ล่าช้ากว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ กลุ่มนักวิชาการยังได้เข้าไปเป็นกลุ่มพลังที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทยผ่านกระบวนการจัดทำแผนการกระจายอำนาจอีกด้วย ในส่วนของบทบาทของระบบราชการพบว่ายังคงมีบทบาทเข้มแข็งในกระบวนการกระจายอำนาจ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนและจำนวนของตัวแทนของระบบราชการที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการต่างๆ ที่มีหน้าที่วางหลักเกณฑ์และกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจ ซึ่งการเข้าไปมีบทบาทนั้น พลังระบบราชการได้เข้าไปวางกฎและกติกาที่มีลักษณะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ให้แก่พลังระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นรากฐานที่มั่นคงสำคัญของพลังจากระบบราชการเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเสริมบทบาทและความเข้มแข็งให้แก่กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ในส่วนของบทบาทนักการเมืองระดับชาตินั้น นับได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและจังหวะก้าวของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่มีการเมืองมีเสถียรภาพ ซึ่งนักการเมืองระดับชาติจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นเครื่องมือสำคัญของเกมการเมืองของการกระจายอำนาจ เพราะการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวย่อมมีส่วนในการเสริมสร้างเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากขึ้น หากแต่ในส่วนบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นกลับพบว่าไม่มีความเด่นชัดมากนักในการผลักดันและเรียกร้องให้การกระจายอำนาจมีความก้าวหน้า เนื่องด้วยการเคลื่อนไหวของนักการเมืองท้องถิ่นผ่านกลไกของสมาคมของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เป็นกระบวนการที่แยกส่วนและขาดพลังในการต่อรอง ในขณะที่บทบาทของภาคประชาชนก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดเช่นกัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะเปิดพื้นที่ให้



ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น หากแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้กำหนดเงื่อนไขที่ยุ้งยากในการนำไปปฏิบัติ จึงทำให้ภาคประชาชนยังมิได้ใช้กลไกดังกล่าวในการกำกับและควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก

บทความวิชาการ เรื่อง “ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สปช. กับการปฏิรูปท้องถิ่นไทย” (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558: 115-127) ของปธาน สุวรรณมงคล ได้แสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปท้องถิ่นไทยที่ได้ดำเนินไปผ่านรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันนำมาซึ่งความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หากแต่ก็ยังคงพบว่าการปกครองท้องถิ่นไทยมีปัญหาในหลายลักษณะ เช่น ความไม่เป็นอิสระในการปกครองตนเอง การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่ยังไม่บริสุทธิ์และเที่ยงธรรม ปัญหาการคลังท้องถิ่น การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เข้มแข็ง

แม้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำข้อเสนอสำคัญในการปฏิรูปท้องถิ่นในหลายด้าน เช่น การจัดระบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้ง “สภาปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ” (สทช.) เพื่อเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมาย การจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น การตรวจสอบบัญชีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกครึ่งปี การจัดตั้ง “คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น” (กถ.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล และการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น หากแต่ปธาน สุวรรณมงคล มองว่าแนวทางดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ในการปฏิรูปต่างๆ ด้านที่เป็นปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยที่ดำรงอยู่มาช้านาน และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากฝ่ายการเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปธานเสนอว่า การปฏิรูปตามข้อเสนอดังกล่าวจำเป็นต้องมีการกำหนดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของการดำเนินการปฏิรูปและต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการปฏิรูปในแต่ละประเด็นให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในช่วงเวลาใด โดยปธานได้เสนอให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนการปฏิรูป ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปตามแนวทางที่มีการเสนอไว้และสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี

ในขณะที่รายงาน “การศึกษาวิจัยวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่...) พ.ศ....” ของวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ได้มุ่งศึกษาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่...) พ.ศ. .... โดยเฉพาะที่ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีขอบเขตการศึกษาครอบคลุมในประเด็นกระบวนการจัดการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง วิธีการหาเสียงเลือกตั้ง การลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้ง การควบคุมการเลือกตั้ง และบทกำหนดโทษ

ความน่าสนใจประการสำคัญของการศึกษาวิจัยนี้อยู่ที่การนำวิธีการศึกษาเปรียบเทียบมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาว่าการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของไทยมีความเหมือนหรือแตกต่างอย่างไรกับการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยได้นำเสนอการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส มาเป็นคู่เทียบ เพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น รูปแบบการปกครองท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ซึ่งทำให้เห็นถึงความแตกต่างหลากหลายของทั้ง 3 ประเทศ ทั้งความแตกต่างของการเป็นรัฐเดี่ยวและรัฐรวม การบริหารราชการแผ่นดิน และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น การศึกษาวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่ผ่านมา กระทบมหาดไทยยังคงมีบทบาทสำคัญในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งในด้านของการเป็นผู้ควบคุมการเลือกตั้งอย่างเบ็ดเสร็จ ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วก็ตาม หากแต่การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นยังคงเป็นไปในทิศทางที่จะถูกควบคุมจากการบริหารราชการส่วนกลางเช่นเดิมในฐานะผู้กระทำตามกฎหมายที่ถูกออกโดยหน่วยงานกลางด้านการเลือกตั้ง ซึ่งเปลี่ยนจากกระทรงมหาดไทยเป็นสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หากแต่ผลการศึกษาวิจัยของวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ กลับพบว่าภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... ไม่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนหรือมีความเปลี่ยนแปลงในกฎหมายอย่างขนานใหญ่ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมรายละเอียดในบางมาตราเพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม รวมถึงมีกลไกในการกำกับควบคุมการเลือกตั้งที่เข้มงวดกว่าเดิม ในส่วนการเปลี่ยนแปลงในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวฯ อีกทางหนึ่งเป็นผลมาจากกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ส่งผลให้เนื้อหาสาระบางส่วนต้องมีการปรับเปลี่ยนตาม ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เป็นร่างฯ ที่ปรับปรุงเพื่อให้ความสำคัญกับการตรวจสอบทุจริตการเลือกตั้งและสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปประเทศของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นเอง

ในส่วนของการศึกษารัฐราชการในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้วิจัยได้เลือกงานของชัชฎา กำลังแพทย์ เรื่อง *“พลวัตและการปรับตัวของรัฐราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐราชการสมัยสฤษดิ์และรัฐราชการสมัย คสช.”* มาเป็นฐานในการทำความเข้าใจการใช้กลไกรัฐราชการในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติมาเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการปฏิรูปท้องถิ่น เนื่องด้วยงานของชัชฎาได้ทำการศึกษาพลวัตและการปรับตัวของรัฐราชการไทยภายใต้การบริหารงานของจอมพลสฤษดิ์และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ปฏิสัมพันธ์ของรัฐราชการไทยกับตัวแสดงนอกระบบราชการ และความเหมือนหรือต่างของรัฐราชการยุคจอมพลสฤษดิ์และรัฐราชการยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะการปรับตัวของระบบราชการไทยผ่านแนวคิดรัฐราชการ ความสัมพันธ์รัฐกับสังคม ความสัมพันธ์รัฐกับทุน และสัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำเพื่อเปรียบเทียบลักษณะของรัฐราชการไทยภายใต้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ผลการศึกษาของชัชฎาพบว่า รัฐราชการไม่ใช่แค่ระบบการเมือง แต่รัฐราชการเป็นโครงข่ายของตัวแสดงในระบบราชการที่มีการปรับตัวเพื่อรักษาอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจสำคัญของประเทศ โดยรัฐราชการมีการปรับตัวด้วยการดึงเอากลุ่มพลังบางกลุ่มทางสังคมเข้ามารวมเป็นพันธมิตร เช่น สถาบัน พลังต่างชาติ กลุ่มทุน และภาคประชาสังคม ซึ่งชัชฎามองว่าลักษณะเด่นของรัฐราชการในสมัยจอมพลสฤษดิ์คือการที่พลังในระบบราชการทั้งทหารและ

พลเรือนเข้ามามีบทบาทในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระบวนการริเริ่ม ขับเคลื่อนและการนำนโยบายไปปฏิบัติมาจากระบบราชการ ในขณะที่รัฐราชการสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น แม้จะปรากฏลักษณะที่คล้ายกับรัฐราชการของจอมพลสฤษดิ์ในด้านที่ข้าราชการยังมีบทบาทในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ หากแต่มีการตั้งกลไกคณะกรรมการใหม่ๆ ขึ้นมานอกจากเพื่อปฏิรูปประเทศตามเป้าหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติแล้ว ยังเพื่อสร้างตำแหน่งให้เครือข่ายกลุ่มทุนและภาคประชาสังคมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติอีกด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้ง 6 ชิ้นข้างต้น จึงมีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจกลไกการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ด้วยการเสนอให้มีการรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินไปท่ามกลางข้อเสนอละเอียดและความคิดเห็นที่แตกต่างจากหลายฝ่ายที่สะท้อนให้เห็นผ่านการจัดทำข้อเสนอ การศึกษาวิจัย และการเคลื่อนไหวผ่านระบบการเมืองเพื่อผลักดันให้กลไกการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยมีทิศทางและจังหวะก้าวไปในแนวทางที่แต่ละฝ่ายต้องการ ดังนั้นแนวคิดและการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจึงสามารถนำมาเป็นฐานในการทำความเข้าใจกรอบโครงสร้างความคิดที่แต่ละฝ่ายใช้เป็นกลไกในการจัดตั้งและผลักดันการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายใต้ข้อเสนอให้มีการรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

