

กระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชน : กรณีศึกษายุทธวิธีการผลักดันนโยบายจังหวัดจัดการตนเอง

นายพีระฉัตร ดาบเพชร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PROCESS OF DECENTRALIZATION TO THE LOCAL GOVERNMENT : A CASE STUDY
OF SELF-GOVERNING PROVINCE MOVEMENT

Mr. Peerachat Dabpetch



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชน : กรณีศึกษายุทธวิธี

การผลักดันนโยบายจังหวัดจัดการตนเอง

โดย

นายพีระฉัตร ดาบเพชร

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ตรีภูมิกุล มีชัย)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล)

พีระฉัตร ตาบทเพชร : กระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชน : กรณีศึกษายุทธวิธีการผลักดันนโยบายจังหวัดจัดการตนเอง (THE PROCESS OF DECENTRALIZATION TO THE LOCAL GOVERNMENT : A CASE STUDY OF SELF-GOVERNING PROVINCE MOVEMENT) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 159 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เพื่อศึกษาจุดเริ่มต้น ยุทธวิธี และผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหว

ผลการวิจัยพบว่า จังหวัดจัดการตนเองพัฒนามาจากกระแสปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 และการเกิดรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้จังหวัดจัดการตนเองยังขึ้นมาจากความเหลื่อมล้ำทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นออกมาเคลื่อนไหวเสนอกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง

จังหวัดจัดการตนเองก่อให้เกิดผลสะท้อนทางการเมืองและสังคมอย่างน้อยสองประการ ประการแรก ในด้านการเข้ามามีส่วนร่วมออกแบบนโยบายโดยตรงของประชาชน ประการที่สอง ได้สร้างองค์ความรู้เรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาควิชา การปกครอง

ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา การปกครอง

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2557

5480618824 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: DECENTRALIZATION / LOCAL GOVERNMENT / SOCIAL MOVEMENT

PEERACHAT DABPETCH: THE PROCESS OF DECENTRALIZATION TO THE LOCAL GOVERNMENT : A CASE STUDY OF SELF-GOVERNING PROVINCE MOVEMENT.

ADVISOR: ASSOC. PROF. PRAPART PINTOBTANG, Ph.D., 159 pp.

The purposes of this research were to study the movement of decentralization to the local government by the self-goverment province to understand the beginning, tactics and the impact of the movement.

The result of the study revealed that the self-goverment province developed from the political reforms after Black May 1991 and Constitution of 1997 furthermore developed from the disparity of the power between the central and local government which effect to the local residents so they moving out to propose the law in order to change the structure of local government by themselves.

The self-goverment province made at least two impacts. The first is the participate in policy by themselves and the second is to created the knowledge of decentralization to Thailand society.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Department: Government

Student's Signature

Field of Study: Government

Advisor's Signature

Academic Year: 2014

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้สำเร็จลงได้ต้องขอขอบคุณผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำทุกท่าน ขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษา รศ. ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ คำวิจารณ์ และข้อชี้แนะให้แก่ข้าพเจ้าโดยตลอด ขอขอบคุณ รศ.ตระกูล มีชัย และ รศ. ดร.อรทัย ก๊กผล ประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ให้ความเมตตากรุณาแก่ข้าพเจ้า

ขอขอบคุณอาจารย์และบุคลากรของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน และขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโททุกท่านที่ช่วยกันฟันฝ่าการศึกษาและให้ความช่วยเหลือความห่วงใยซึ่งกันและกันมาโดยตลอด

ขอขอบคุณอาจารย์เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ และอาจารย์ ดร.ศุภชัย ศุภผล เพื่อนที่ให้ความช่วยเหลือแก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอดตั้งแต่ศึกษาระดับปริญญาตรี และคอยกระตุ้นให้ข้าพเจ้ามีความขยัน อีเกียม จนสำเร็จการศึกษาลุล่วงด้วยดี

และท้ายที่สุด ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณด้วยความซาบซึ้งอย่างยิ่งกับครอบครัวของข้าพเจ้า ทั้งป้า แม่ และพี่สาว ที่มีความเข้าใจในความต้องการของข้าพเจ้า ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนข้าพเจ้าเสมอมา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1	10
บทนำ	10
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	10
1.2 คำถามในการศึกษา.....	16
1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	16
1.4 สมมุติฐาน.....	17
1.5 ขอบเขตการศึกษา.....	17
1.6 วิธีการศึกษา.....	20
1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา.....	21
1.8 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย.....	21
บทที่ 2	23
กรอบแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23
2.1 แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดัน (Interest Group).....	23
2.2 แนวคิดของทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization)	25
2.3 แนวคิดกระบวนการทางการเมือง (Political Process Approach).....	28
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหว.....	32
2.5 แนวคิดประชาสังคม (Civil Society Approach)	36
2.6 แนวคิดประชาธิปไตย (Democracy Approach).....	38

2.7 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	43
2.7.1 งานศึกษาในประเด็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น	43
2.7.2 งานศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับประเด็นทางสังคมในประเทศไทย.....	49
2.8 กรอบการศึกษากระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชนกรณีศึกษายุทธวิธีการผลักดัน นโยบายจังหวัดจัดการตนเอง.....	51
บทที่ 3	54
พัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศไทยภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535.....	54
3.1 บริบทเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการกระจายอำนาจ	54
3.2 กระแสการกระจายอำนาจในงานศึกษาเชิงวิชาการ.....	56
3.2.1 การศึกษาความพร้อมในการจัดการตนเองของท้องถิ่น	59
3.3 ท่าทีต่อกระแสการกระจายอำนาจของนักการเมืองระดับชาติ	63
3.4 กระแสการกระจายอำนาจ กฎหมาย และองค์กรที่เกิดขึ้นหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2540	68
3.5 จังหวัดจัดการตนเอง กระแสการกระจายอำนาจรูปแบบใหม่	74
3.6 สรุปท้ายบท	78
บทที่ 4	82
การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจโดยกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง	82
4.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของจังหวัดจัดการตนเอง.....	83
4.1.1 โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจครั้งใหม่	84
4.2 รูปแบบ จุดประสงค์การเคลื่อนไหว และข้อเสนอของจังหวัดจัดการตนเอง	86
4.2.1 เชียงใหม่จัดการตนเอง.....	86
4.2.2 ภูเก็ตจัดการตนเอง	94
4.2.3 อำนาจเจริญจัดการตนเอง	99

4.2.4 ระยองจัดการตนเอง	100
4.2.1 เครือข่ายแนวร่วมจังหวัดจัดการตนเอง	103
4.3 ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันเสนอกฎหมาย	113
4.3.1 ยุทธศาสตร์พื้นที่ทางนโยบาย.....	114
4.3.2 ยุทธศาสตร์พื้นที่รูปธรรม	116
4.3.3 ยุทธศาสตร์พื้นที่ทางสังคม.....	117
4.4 การสร้างกรอบโครงความคิดและการปะทะกัน	120
4.5 ผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจของจังหวัดจัดการตนเอง	132
4.6 อุปสรรคและตัวขัดขวางการเคลื่อนไหวหลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557	140
4.7 สรุปท้ายบท	143
บทที่ 5	144
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	144
5.1 สรุปผลที่ได้จากการวิจัย	145
5.1.1 สาเหตุที่ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและที่มา ของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง	145
5.1.2 ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง	148
5.2 ผลสะท้อนต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทย	150
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี.....	151
5.4 ข้อเสนอแนะ	152
รายการอ้างอิง	153
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	159

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปรียบเทียบได้กับโรงฝึกหัดประชาธิปไตยขั้นเริ่มแรกของประชาชน จากหนังสือของ Dilys Hill (Hill, 1974) ที่ได้พยายามที่พยายามชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น (Local Government) นั้นเป็นสิ่งที่ไม่ขัดกับหลักการของความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ สำหรับ Hill ประชาธิปไตยได้อยู่บนหลักการห้าประการก็คือ เสรีภาพ (Liberty) เสมอภาค (Equality) ความเป็นพี่เป็นน้องกัน (Fraternity) การสื่อสาร (Communication) และการมีส่วนร่วม (Participation) โดย Hill เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่สามารถทำให้หลักการเหล่านี้เป็นไปได้ เหตุผลก็คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ปรากฏอยู่ตามประเทศไม่สามารถที่จะทำให้หลักการที่กล่าวมานี้เป็นไปได้เลย ยกตัวอย่างเช่น การทำให้ประชาชนมีหน้าที่เพียงเลือกผู้แทนผ่านการเลือกตั้ง เท่ากับว่าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมกิจกรรมทางการเมืองใดๆ นอกเหนือจากการเลือกตั้งเลย ขณะเดียวกัน ความเป็นรัฐชาติมีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลจนทำให้รัฐบาลและข้าราชการส่วนกลางไม่สามารถเข้าใจปัญหาเฉพาะท้องถิ่นได้ แต่การเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นอาณานิคมที่เล็กและประชาชนสามารถตรวจสอบถ่วงดุลผู้บริหารท้องถิ่นได้ ขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นก็สามารถรับรู้เข้าใจปัญหาในระยะเวลานั้น

นอกจากนี้ Hills ยังพิจารณาต่อไปอีกว่าการปกครองท้องถิ่นนี้เองเป็นสิ่งที่สามารถจะทำให้แนวคิดเรื่องความเสมอภาคเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ความเสมอภาคที่เรามักจะได้ยินกันอยู่บ่อยๆ ก็คือ ความเสมอภาคในการที่ทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการลงคะแนนเท่ากัน (One Man One Vote) แต่ถ้าพิจารณาดีๆ แล้วเรื่องนี้เป็นเพียงความเสมอภาคแต่เพียงเล็กน้อย เพราะในทางเศรษฐกิจหรือในทางสังคมประชาชนยังคงไม่เท่าเทียมกัน แต่การปกครองท้องถิ่นจะเป็นการกระจายอำนาจที่ให้แก่คนในชนบทนั้นสามารถที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตัวเองขึ้นมาได้ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ความเสมอภาคเกิดขึ้นได้จริง

สำหรับประเทศไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ได้เกิดพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล ปีพ.ศ.2476 โดยให้ท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินและมีโครงสร้างการบริหารงานแบบสภาและนายกเทศมนตรี ซึ่งค่อนข้างมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก เนื่องจากให้ประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อม ผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550) อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ของคณะราษฎรในการจัดตั้งเทศบาลให้เต็มพื้นที่ทั่วประเทศก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากความต้องการจัดรูปแบบการปกครองของผู้นำในยุคต่อมานั้นไม่มีความเห็นที่ตรงกัน เช่น การเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารให้ข้าราชการส่วนกลางเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม หรือการยกเลิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดแล้วให้ปลัดจังหวัดทำหน้าที่แทนนายกเทศมนตรี และปัญหาทางการเมืองที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย มีรัฐบาลทหารสลับกับรัฐบาลพลเรือน(ภายใต้อำนาจทหาร)เรื่อยมา ทำให้กระแสการกระจายอำนาจไม่สามารถเข้ากับบริบทการเมืองไทยช่วงนั้นได้ เนื่องจากโอกาสทางการเมืองไม่เปิดกว้างและไม่เป็นประชาธิปไตยมากพอ

จากสาเหตุเหล่านี้ทำให้การพัฒนาของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความชะงักเรื่อยมา จนกระทั่งปีพ.ศ.2535 เกิดการประชุมต่อด้านรัฐบาลทหาร ผลการประท้วงทำให้ต้องทลายยุทธิบาททางการเมืองไป หลังจากนั้นก็เกิดกระแสปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ข้อเสนอหนึ่งที่ถูกหยิบยกมาพูดถึงคือเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจนกระทั่งการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นได้หลายลักษณะ เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการกิจกรรมของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการกิจการบริหารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้ต่อมาเกิดพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในปีพ.ศ.2547 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของไทยได้ใช้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล

ขณะเดียวกันก็มีกระแสของนักวิชาการทั้งนักวิชาการมหาวิทยาลัย และนักวิชาการอิสระเสนอเรื่องการกระจายอำนาจมากมาย ยกตัวอย่างเช่นกระแสการเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยในปี พ.ศ. 2536 มีการตีพิมพ์หนังสือรวมบทความชื่อ “เลือกตั้งผู้ว่าฯ” โดยโครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2534ที่สำคัญคือ ในหนังสือเล่มนี้มีบทความของนักวิชาการมากมาย อาทิ ธเนศวร์ เจริญเมือง, จุมพล

หม่อมพานิช, นิธิเอียวศรีวงศ์, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, พิชาयरัตนดิถก ฅ ภูเก็ด, อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, ถวิล ไพรสณธ์ และอมร รักษาสัตย์ เนื้อหาในหนังสือจะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยมุ่งประเด็นไปที่การกระจายอำนาจ ผ่านข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดต่อมาได้มีหนังสือที่รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ชื่อ การกระจายอำนาจ โดยตระกูล มีชัย (ตระกูล มีชัย, 2538) ที่ให้ความหมายและแนวคิดการกระจายอำนาจของนักวิชาการต่างๆ ทำให้ได้เห็นกระแสของการนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจในสังคมไทย จากหลากหลายแนวคิด รวมถึงการแบ่งประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจในประเด็นต่างๆ เช่น การคลัง, การปกครองและการเลือกตั้งโดยเฉพาะข้อเสนอของชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่เสนอให้มีการปรับโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐและโครงสร้างการบริหารทางการเมือง และการกระจายอำนาจและการจัดการให้เป็นแบบเครือข่ายเพื่อการทำงานที่สอดคล้องและสัมพันธ์กันทั้งภายในองค์กรด้วยและระหว่างองค์กรกับภาคประชาชน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535)

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2541 ประเวศ วะสี ได้นำเสนอปาฐกถาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม : ข้อเสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” ในงานสัมมนาวิชาการ “การปกครองท้องถิ่นที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม” ประเวศได้นำเสนอให้ประชาสังคมเป็นตัวแสดงหลักในการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแค่การเลือกตั้งไม่เพียงพอ ชาวบ้านในท้องถิ่นต้องรวมตัวเป็นประชาสังคมและต้องเอาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาเชื่อมโยงกับประชาสังคมให้ได้

หลังจากเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และเกิดงานเขียนของนักวิชาการกลุ่มต่างๆ ทั้งในช่วงก่อนและหลังการประกาศรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540อย่างที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วล่าสุดในปี พ.ศ.2552 ก็เกิดการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจอีกกระแสหนึ่งคือกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง

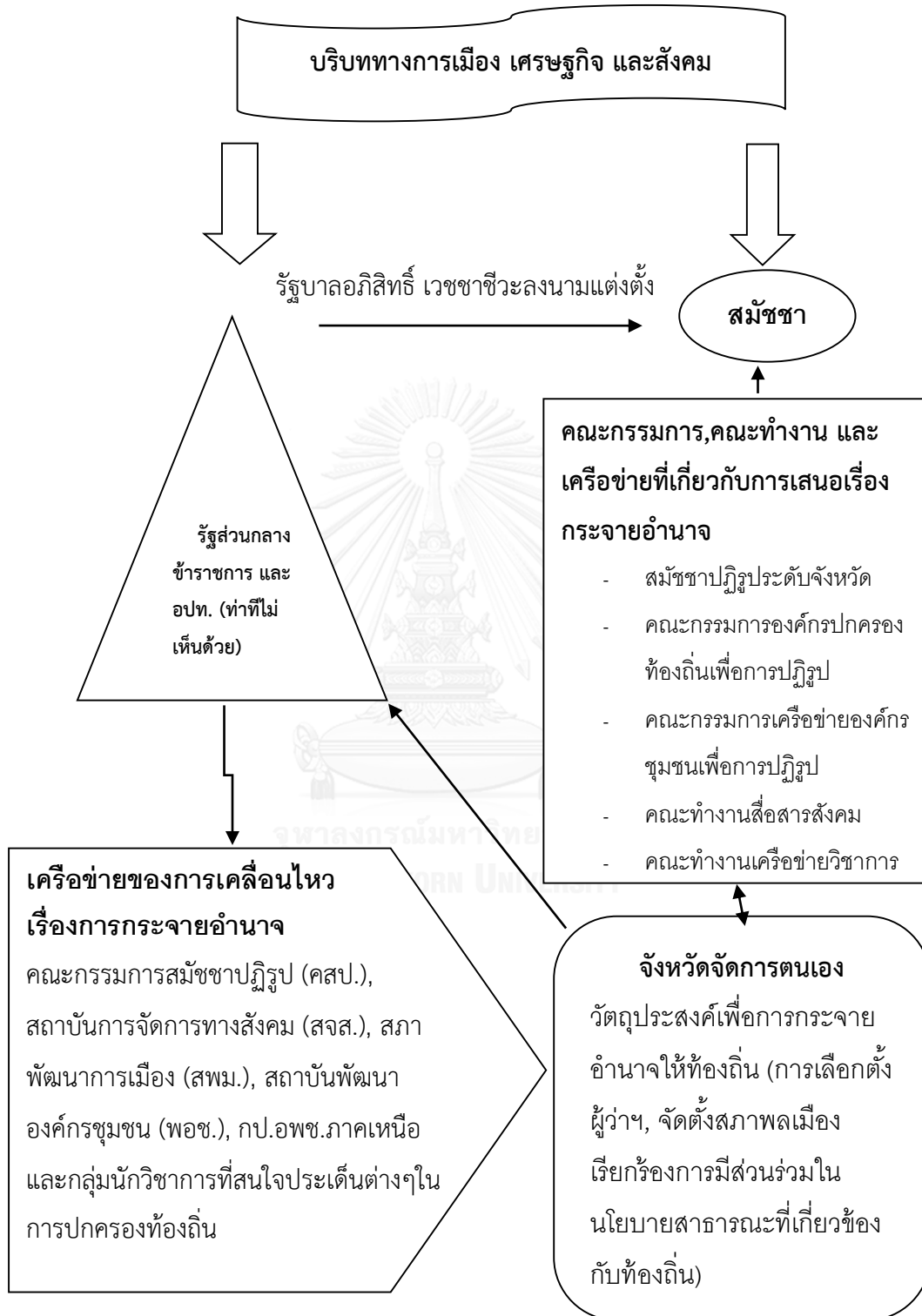
กลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง (Self-governing Province) มีจุดประสงค์เพื่อเรียกคืนอำนาจในการปกครองกลับสู่ท้องถิ่น และให้คงเหลือรูปแบบการปกครองเพียงสองรูปแบบ คือ การปกครองรวมศูนย์อำนาจที่ให้รัฐบาลกลางจัดการปกครองประเทศ และการปกครองแบบกระจายอำนาจที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารชุมชน แต่รูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจึงต้องการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกอำนาจคืนให้กับท้องถิ่นและขยายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแต่ระดับเทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลมหานคร ให้ขยายขึ้นไปสู่ระดับจังหวัดเพื่อสามารถเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ด้วยตนเอง

การเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง พยายามเปลี่ยนแปลงวิธีการจากในอดีตที่ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายของภาครัฐ มาเป็นการเสนอกฎหมายด้วยตนเองจากการร่วมตัวของกลุ่มประชาสังคมภายในแต่ละจังหวัดและร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆซึ่งเริ่มเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ.2552 โดยมีองค์กรที่เข้าร่วมอย่างเช่น สถาบันการจัดการทางสังคม(สจส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ(กป.อพช ภาคเหนือ) จากงานศึกษาของพลศักดิ์ ชัยศรีเรื่อง“จังหวัดจัดการตนเอง” ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ สู่อารยธรรมประเทศไทย (พลศักดิ์ ชัยศรี, 2555) พบว่า การเคลื่อนไหวเริ่มต้นมาจากการสนับสนุนของสององค์กรคือคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ(กป.อพช ภาคเหนือ) และสถาบันการจัดการทางสังคม(สจส.) โดยการนำเสนอแนวคิดการจัดการตนเองขึ้นมาเป็นประเด็นแลกเปลี่ยนในเวที โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดทางภาคเหนือการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองที่ได้เริ่มขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ ได้เกิดผลสำเร็จระดับหนึ่งในเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2554 จากการ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครซึ่งถือเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เกิดขึ้นจากเครือข่ายองค์กรต่างๆ โดยมี ชำนาญ จันทร์เรืองเป็นประธานร่างพระราชบัญญัติ และการนำเสนอร่างเพื่อนำไป (พลศักดิ์ ชัยศรี, 2555)ปรับปรุงแก้ไขต่อไปความสำเร็จในขั้นต้นของจังหวัดเชียงใหม่ที่กล่าวถึงไปแล้ว ทำให้ประชาสังคมภายในจังหวัดอื่นๆ รวมตัวกันก่อตั้งคณะทำงานจังหวัดจัดการตนเองด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดภูเก็ต, จังหวัดปัตตานี, จังหวัดอำนาจเจริญ, จังหวัดขอนแก่น, จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น ซึ่งขณะนี้คณะทำงานจังหวัดจัดการตนเองในจังหวัดต่างๆที่ยกมา กำลังอยู่ในช่วงการประชุมเพื่อจัดเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภา

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่การเกิดกระแสปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.2535 ทำให้แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของการแก้ไขปัญหาทางการเมืองผ่านข้อเสนอและงานวิจัยของนักวิชาการกลุ่มต่างๆ มาสู่องค์กรภาคประชาสังคมต่างๆที่นำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจมาแก้ไขปัญหาการเมืองและสังคมต่าง จนถึงการเคลื่อนไหวเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง จนนำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครในเดือนมกราคม พ.ศ. 2554จนนำไปสู่แม่แบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในจังหวัดต่างๆ เพื่อทำการกระจายอำนาจการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่น ซึ่งหลังจากพิจารณาทบทวนงานวิจัยชิ้นต่างๆ จะพบว่า ยังไม่มีงานนำเสนอการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่นำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจมากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นงานลงพื้นที่ศึกษาความสำเร็จ ประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคประชาสังคมต่างๆในท้องถิ่น อีกส่วนหนึ่งจะเป็นงานที่ศึกษาในเชิงของกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ไม่พบงานที่นำเสนอว่า ระยะเวลาที่ผ่านมา มีกลุ่มหรือองค์กร

ไต่บ้างที่เคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งปัจจุบันนี้ตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจคือภาคประชาสังคมภายในท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกับกระแสกระจายอำนาจในช่วงแรกที่นักวิชาการเป็นผู้เริ่มต้นและมีบทบาทหลัก การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในปัจจุบันมีตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องตามแผนภาพต่อไปนี้





ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้ต้องการจะศึกษาว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา มีกลุ่มใดบ้างที่นำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และแต่ละกลุ่มได้ดำเนินการไปถึงขั้นตอนและกระบวนการไหน และเคลื่อนไหวอย่างไร รวมไปถึงการอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กร และหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเคลื่อนไหวขับเคลื่อนเรื่องการกระจายอำนาจว่ามีการรวมตัวเป็นเครือข่ายหรือไม่ และมีในลักษณะใดอันเป็นที่มาและวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

1.2 คำถามในการศึกษา

1. อะไรคือสาเหตุที่ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองมีที่มาอย่างไร
2. กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองใช้ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวอย่างไร มีข้อเสนอและให้ความหมายเรื่องการกระจายอำนาจไว้อย่างไร รวมถึงมีการติดต่อสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มเคลื่อนไหวอื่นๆ ที่เสนอเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือไม่
3. กลุ่มเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่ทำการศึกษารับการสนับสนุนหรือต่อต้านการเคลื่อนไหวหรือไม่ และได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในระยะเวลาที่ทำการศึกษา ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
2. เพื่อศึกษาความเข้าใจว่ากลุ่มจังหวัดจัดการตนเองมียุทธวิธีการเคลื่อนไหวอย่างไร มีวิธีการระดมทรัพยากรและสร้างเครือข่ายอย่างไร
3. เพื่อศึกษาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมือง การสนับสนุนและการต่อต้านจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อวิเคราะห์ว่าจังหวัดจัดการตนเองได้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มหรือไม่ อะไรคือสิ่งที่ทำให้ประสบความสำเร็จหรือเป็นตัวขัดขวางต่อต้านการเคลื่อนไหว

1.4 สมมุติฐาน

การเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองมีพัฒนาการการเคลื่อนไหวและก่อให้เกิดผลสะท้อนต่อการเมืองและสังคมไทยดังนี้

1. กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองเป็นพัฒนาการต่อเนื่องมาจากกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในระยะก่อนหน้า ประกอบกับบริบทโครงสร้างทางการเมืองที่เกิดความขัดแย้งในการเมืองระดับชาติเอื้อให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

2. กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองกำหนดยุทธวิธีหลักในการเคลื่อนไหวตามช่องทางในระบบการเมืองปกติ คือการนำเสนอกฎหมาย ประกอบกับใช้การสร้างแรงจูงใจเพื่อหาผู้สนับสนุนการเคลื่อนไหว โดยไม่ใช้ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวเผชิญหน้ากับรัฐโดยตรง ส่วนลักษณะการรวมกลุ่มจะอยู่ในลักษณะการรวมกลุ่มแบบหลวม ไม่ได้มีการรวมตัวเคลื่อนไหวเป็นองค์กรทางการเมือง โดยแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัดและเคลื่อนไหวตามแต่วัตถุประสงค์ที่กลุ่มต้องการเรียกร้องเปลี่ยนแปลง

3. กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองประสบความสำเร็จในการทำให้ข้อเสนอทางนโยบายได้รับการยอมรับเป็นกฎหมาย แม้ไม่มีการต่อต้านที่ชัดเจนจากนักการเมืองระดับชาติ ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประสบความสำเร็จมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ปิดกั้นโอกาสการเคลื่อนไหว และกลุ่มไม่สามารถสร้างเสริมอำนาจเผชิญหน้ากับรัฐได้

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในแง่ของขอบเขตด้านเนื้อหา งานวิจัยนี้จะทำการศึกษาลักษณะและวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในนามของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง โดยจะทำการวิเคราะห์สาเหตุของการรวมกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง โดยให้ความสำคัญไปที่การอาศัยโอกาสโครงสร้างทางการเมือง ที่โอกาสมักจะเกิดขึ้นหลังจากเกิดความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติที่

รุนแรง และจะเกิดข้อสรุปเพื่อแก้ไขป้องกันความขัดแย้งในอนาคตว่า สังคมการเมืองไทยจะต้องได้รับการปฏิรูปการเมือง เช่นเดียวกับข้อสรุปหลังเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะกับแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ใช้การปฏิรูปการเมืองเข้ามาเป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งอีกครั้ง ทำให้กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองได้อาศัยโอกาสทางการเมืองนี้นำเสนอประเด็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มไปด้วย จากนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จะทำการพิจารณาวิเคราะห์ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว โดยมีได้เจาะจงไปที่กลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะ เพราะการเคลื่อนไหวครั้งนี้มีกลุ่มในหลายจังหวัดเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยจะพิจารณาการเคลื่อนไหวในลักษณะอย่างกว้าง โดยเริ่มจากทำการวิเคราะห์ความแตกต่างของการเคลื่อนไหวและประเด็นการนำเสนอในการกระจายอำนาจที่ผ่านมา เปรียบเทียบกับกระแสการกระจายอำนาจในรอบใหม่ ทั้งนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการศึกษาเจาะลึกในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมของการเคลื่อนไหวผ่านวิธีการขับเคลื่อน การวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นตัวผลักดันหรืออุปสรรคขัดขวางการเคลื่อนไหว การสร้างอำนาจต่อรองและสร้างแนวร่วมผ่านการนำเสนอแนวคิดของกลุ่มออกไปสู่สังคมการเมือง ผ่านการพิจารณาตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ เช่น กลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มองค์กรนอกภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

ขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษา

การศึกษาเรื่องยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เป็นการศึกษาภาพรวมของการเคลื่อนไหวของจังหวัดต่างๆ ทั้งประเทศ ทำให้ไม่สามารถระบุเขตพื้นที่การศึกษาได้ชัดเจน เนื่องจากมีกลุ่มเคลื่อนไหวยากมาย และครอบคลุมไปถึงกลุ่มอื่นๆที่เป็นการรวมตัวของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เข้าร่วมการเคลื่อนไหวด้วย และเพื่อให้เห็นลักษณะยุทธวิธีของกลุ่มในภาพรวมระดับประเทศ ตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยที่ตั้งไว้ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น งานศึกษาชิ้นนี้จึงมีความหลากหลายทางด้านพื้นที่ในการวิจัย ถึงกระนั้น ผู้วิจัยได้เน้นศึกษาพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นอันดับแรก เนื่องจากนี่คือพื้นที่แรกที่เริ่มเคลื่อนไหวในประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์การเคลื่อนไหวในภาพรวมของกลุ่มในจังหวัดต่างๆ ต่อไป

ขอบเขตด้านเวลา

สำหรับขอบเขตด้านเวลาที่ทำการศึกษา ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 – 2557 เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวมีการนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจให้การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางทั้งในงานวิชาการ และการเคลื่อนไหวของนักการเมือง ทั้งการที่พรรคการเมืองเริ่มใช้นโยบายกระจายอำนาจในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป รวมถึงการนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาของนักการเมืองกลุ่มหนึ่ง ต่อเนื่องมาจนถึงเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเมื่อเดือน พฤษภาคมปี 2535 หรือที่เรียกว่าพฤษภาทมิฬ'35 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวก็เกิดการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างจริงจังควบคู่ไปกับกระแสการปฏิรูปการเมือง กลายเป็นกระแสที่ได้รับการพูดถึงอย่างกว้างขวาง และมีงานวิชาการจำนวนมากที่ผลิตออกมาเพื่อแสดงความคิดเห็นเรื่องการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งการริเริ่มออกกฎหมายหลายฉบับที่เกื้อหนุนให้เกิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวก็เกิดการต่อต้าน หรือพยายามลดกระแสจากหลายฝ่าย ทั้งข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และนักการเมือง เป็นต้น จนกระทั่งถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในปี 2552 กระแสการกระจายอำนาจรอบใหม่ก็เริ่มก่อตัวขึ้นและมีการเคลื่อนไหวต่อเนื่องขยายไปอีกหลายจังหวัด และได้มีการดำเนินการจนสามารถร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานครได้สำเร็จเป็นแห่งแรกในปี 2556 ขณะเดียวกันก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติในเวลาต่อมา ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ที่เป็นฐานความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวของกลุ่มหมุดอำนาจลง

ดังนั้น การศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีความน่าสนใจ และแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจในสังคมการเมืองไทย ที่เริ่มต้นจากการเคลื่อนไหวในแวดวงวิชาการ ขยับมาสู่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวผลักดันสู่สังคม ด้วยการสร้างยุทธวิธีการเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มองค์กรต่างๆในท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงเลือกทำการศึกษาการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในช่วงเวลาดังที่กล่าวมานี้

1.6 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษา 2 ลักษณะคือใช้การศึกษาทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ

ในส่วนของ การวิจัยเชิงคุณภาพ จะใช้การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) เช่น เอกสารวิชาการ หนังสือ งานวิจัย และบทความทางวิชาการ รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 และ บทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณจะใช้วิธีการวิจัยภาคสนาม (field work research) การสำรวจ (surveyresearch) และการสัมภาษณ์ (interview research)

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพจะใช้ข้อมูลเอกสารจะใช้ข้อมูลจากทั้งสองแหล่งคือ

ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Document) เช่น เอกสารเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ กฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนเอกสารของหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง (Secondary Document) เช่น ข้อมูลจากหนังสือ หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสารรายสัปดาห์ บทความทางวิชาการ เอกสารประกอบการประชุม ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งสารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ และดุชฎินิพนธ์ รวมทั้งฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เว็บไซต์ของชุมชนออนไลน์

สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ จะอาศัยการเก็บข้อมูลตัวอย่างจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม (questionnaire) โดยที่ลักษณะของคำถามจะเป็นแบบปลายปิดทั้งหมด ส่วนวิธีการสัมภาษณ์จะใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interviews) ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interviews) โดยมุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรง หรือเป็นบุคคลที่มีความสนใจในการเมืองท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการเลือกผู้ที่จะสัมภาษณ์ โดยกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์อาจจำแนกได้ตามสถานะและบทบาทที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นอย่างกว้างๆ อย่างเช่น ตัวแทนของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง กลุ่มผู้เคลื่อนไหวในองค์กรนอกภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนการเคลื่อนไหว เป็นต้น

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. สามารถอธิบายพัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศไทยผ่านการศึกษากลุ่มเคลื่อนไหวในยุคต่างๆที่กำหนดได้
2. มีความรู้ความเข้าใจในสาเหตุการเกิดขึ้นและวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองที่นำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในประเทศไทย
3. มีความเข้าใจในวิธีการสร้างปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง และเข้าใจวิธีการเชื่อมโยงหรือส่งทอดทางความคิดกับสังคมภายนอกกลุ่ม
4. สามารถสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศไทยในประเด็นที่ทำการศึกษา ทั้งแง่ของการเลือกใช้กรอบทฤษฎี และในแง่ของการศึกษาต่อยอดทางทฤษฎี

1.8 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอถึงภาพรวมของการศึกษาวิจัย โดยจะกล่าวถึงสภาพทั่วไปของประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย คำถามในการวิจัย ตลอดจนวิธีการและกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ ประเภทของข้อมูลที่ใช้ ขอบเขตและระยะเวลาในการศึกษาวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการศึกษา

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทที่สองเป็นการกล่าวถึงกรอบแนวคิดทฤษฎีและการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการศึกษา โดยจะชี้ให้เห็นถึงที่มาและเหตุผลในการใช้กรอบแนวคิดระดมทรัพยากร (Resource Mobilization), แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group), แนวคิดประชาคม (Civil Society) และแนวคิดประชาธิปไตย (Democracy Theory) ในการศึกษา และอภิปรายรายละเอียดของวรรณกรรมต่างๆที่เกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่จะนำมาใช้ศึกษาเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ

บทที่ 3 พัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศไทยภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยเริ่มระยะเวลาจากหลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์ในการวิจัยข้อที่หนึ่งถึงที่มาของกระแสการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยจะนำเสนอผ่าน

การศึกษาบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยจะแบ่งการนำเสนอเป็นทงส่วนด้วยกันคือ (1) กระแสการเคลื่อนไหวในการกระจายอำนาจหลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ.2535(2) บทบาทในการขยายประเด็นโดยเครือข่ายนักวิชาการก่อนและหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540(3) ผลกระทบจากนโยบายในสมัยรัฐบาลทักษิณและการรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ.2549 ที่มีต่อการกระจายอำนาจ(4)การเกิดกระแสการกระจายอำนาจโดยกลุ่มจังหวัดจัดการผ่านกรอบทฤษฎีระดมทรัพยากร, ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์และทฤษฎีประชาคม รวมถึงการอธิบายข้อเสนอและการให้ความหมายเรื่องการกระจายอำนาจของกลุ่มต่างๆที่มีความเหมือนหรือความแตกต่างกันในประเด็นอะไรบ้าง

บทที่ 4 ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเอง สำหรับบทนี้จะการวิเคราะห์ถึงการเคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเอง เพื่อหาคำตอบว่าทางกลุ่มใช้ยุทธวิธีอะไรในการขยายประเด็นการเคลื่อนไหว มีการปฏิสัมพันธ์และสร้างเครือข่ายกับกลุ่มอื่นๆมากน้อยเพียงใด รวมถึงศึกษาผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหว เพื่อนำไปวิเคราะห์ว่าเกิดจากสาเหตุอะไร อะไรคือสิ่งที่ทำให้ประสบความสำเร็จหรือเป็นตัวขัดขวางต่อต้านการเคลื่อนไหวโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเป็นตัวสนับสนุนหรือตัวขัดขวางการเคลื่อนไหว

บทที่ 5 ข้อสรุป บทสุดท้ายจะเป็นการสรุปถึงผลที่ได้จากการศึกษา รวมไปถึงข้ออภิปรายเกี่ยวกับกรอบแนวคิด ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของการศึกษาที่ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ต่อไป ทั้งในแง่ของกรอบแนวคิดทฤษฎี และในแง่ของประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษา

บทที่ 2

กรอบแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในงานวิจัยชิ้นนี้มีการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาแนวคิดทฤษฎีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Approach)
2. แนวคิดระดมทรัพยากร (Resource Mobilization Approach)
3. แนวคิดกระบวนการทางการเมือง (Political Process Approach)
4. แนวคิดเกี่ยวกับผลสะท้อนของการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหว
5. แนวคิดประชาคม (Civil Society Approach)
6. แนวคิดประชาธิปไตย (Democracy Approach)
7. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดัน (Interest Group)

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์เห็นยามไว้ว่า เป็นการรวมตัวของกลุ่มอาชีพ หรือผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มหรือผลประโยชน์สาธารณะ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, 2539) ส่วน ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มผลักดันจากการศึกษาของอัลมอนต์ และเพาเวลล์ไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง “กลุ่มคนที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยมีสิ่งที่สนใจหรือห่วงใยในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และโดยมีสำนึกอยู่ไม่มากก็น้อยว่าเรามีความเชื่อมโยงดังกล่าวกันอยู่” (พฤษิสาณ ชุมพล. ม.ร.ว., 2548)

การเมืองแบบกลุ่มผลักดันมีประเด็นสำคัญสำหรับการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองว่าเป็นการต่อรองต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่างๆในสังคม เพื่อที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในทางการเมือง หรือผลักดันในสิ่งที่สมาชิกในกลุ่มเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี จุดมุ่งหมายในการรวมกลุ่มก็คือ ความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในการผลักดันนโยบายต่างๆต่อรัฐ ในอันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม ดังนั้นหัวใจของการเมืองแบบ

กลุ่มผลักดันก็คือ การแข่งขันทางการเมืองเพื่อกระจายทรัพยากรหรือการเข้าถึงผลประโยชน์ทางสังคม (Politics of Redistribution) โดยกลุ่มผลประโยชน์จะแบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มผลักดันจริง และกลุ่มผลักดันแฝง

กลุ่มผลักดันจริงหมายถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ที่สำคัญคือกลุ่มจะต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างชัดเจนและไม่มีจุดประสงค์จะเข้าไปบริหารประเทศ ส่วน กลุ่มผลักดันแฝงกลุ่มประเภทนี้จะไม่มีวัตถุประสงค์ในการบีบบังคับทางการเมืองอย่างชัดเจน แต่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สื่อมวลชน เป็นต้นซึ่งกลุ่มผลักดันแฝงนี้คือกลุ่มที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษา

การดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์

วิธีการเคลื่อนไหวต่อสู้และจุดหมายทางการเมืองบนฐานคิดของกรอบการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มผลักดัน จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองเพื่อเข้าสู่ศูนย์กลางการตัดสินใจ โดเมนการอาศัยทรัพยากรของกลุ่มในเรื่องทรัพยากรและความชำนาญของสถาบัน เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจในการกระจายทรัพยากรหรือการเข้าถึงผลประโยชน์ทางสังคมต่างๆ

กลุ่มผลประโยชน์จะเข้าไปมีอิทธิพลบีบบังคับในการเมืองทุกระดับภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น และในระดับประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน แต่กลุ่มผลประโยชน์มิได้ต้องการเข้าไปบริหารประเทศโดยตรง การบีบบังคับสามารถทำได้ทั้งแบบโดยตรงและโดยอ้อม

การบีบบังคับโดยตรงจะมีทั้งแบบเปิดเผยและไม่เปิดเผย และเกิดขึ้นด้วยกันหลายระดับทั้งต่อหน่วยงานของรัฐ สมาชิกสภา คณะรัฐมนตรี จะเป็นการบีบบังคับแบบเปิดเผยผ่านทางสาธารณชนโดยอาจจะอาศัยช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเพิ่มแรงกดดัน ส่วนในแบบไม่เปิดเผยจะเกิดขึ้นในรูปแบบของการให้เงินช่วยเหลือพรรคการเมืองหลังจากนั้นจะเป็นการเจรจาส่วนตัวระหว่างตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์และตัวแทนของรัฐบาลสำหรับการบีบบังคับโดยทางอ้อม จะใช้อิทธิพลบังคับให้รัฐบาลดำเนินการวัดดูประสงค์ของกลุ่มโดยมีด้วยกัน 2 วิธีการคือ วิธีการรุนแรง และวิธีการไม่รุนแรง

วิธีการรุนแรงจะถูกนำมาใช้โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการการตอบสนองจากรัฐบาลอย่างรวดเร็วโดยใช้วิธีการปิดกั้นการจราจร การนัดหยุดงาน การไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเข้ายึดโรงงานหรือโรงเรียน เป็นต้น สำหรับวิธีการไม่รุนแรงจะใช้วิธีจิตวิทยา เช่นการโฆษณาชวนเชื่อด้วยการสร้างข่าวเพื่อเป็นแรงจูงใจให้มวลชนสนับสนุน และวิธีการโฆษณาอย่างเปิดเผยผ่านสื่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ภายนอกกลุ่มหันมาสนับสนุน

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาของความหมายและวิธีการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ มีค ทำให้สรุปได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์จะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยปัจจัยบริบททางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ที่มีหลายกลุ่มแข่งขันกัน นักทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์มองว่า การมีกลุ่มผลประโยชน์ที่มากมายและหลากหลายจะคอยถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาล รวมทั้งการรักษาดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันเองและช่วยให้รัฐบาลมีอิสระพอสมควรในการทำงานด้วย

2.2 แนวคิดของทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization)

ทฤษฎีการระดมทรัพยากรจะใช้สำหรับวิเคราะห์รูปแบบการจัดตั้งองค์กรที่มีทั้งปัจจัยในตัวผู้นำ โครงสร้างการบริหาร การสร้างแรงจูงใจให้คนเข้าร่วม และวิธีจัดหาทรัพยากรหรือผู้สนับสนุน (McAdam & Scott, 2005)

การเกิดขึ้นของทฤษฎีการระดมทรัพยากรมีจุดประสงค์เพื่ออุดช่องโหว่ในการอธิบายสาเหตุของการรวมกลุ่มด้วยการเพิ่มเงื่อนไขอื่นๆเข้าไป อย่างเช่นในงานของ Mancur Olson อุดช่องโหว่ของทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์โดยเพิ่มเงื่อนไขเรื่องเหตุกระตุ้นส่วนบุคคล และเพิ่มมิติของเหตุกระตุ้นที่ไม่ใช่วัตถุ เช่น ความพึงพอใจด้านอุดมการณ์ และสถานภาพทางสังคม ทฤษฎีการระดมทรัพยากรจะให้ความสำคัญเรื่องของทรัพยากรในองค์กร บทบาทของผู้ประกอบการทางการเมือง (Political Entrepreneur) และองค์การเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคม (Social Movement Organization) ด้วยการพิจารณาปัจจัยต่างๆที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการ เช่น แหล่งของทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการเคลื่อนไหว, สมาชิกในขบวนการ, เครือข่ายแนวร่วมหรือพันธมิตรและโอกาสทางการเมือง (McAdam & Scott, 2005) เป็นต้น

นอกจากนี้ทฤษฎีการระดมทรัพยากรยังเสนอตัวแบบการอธิบายสาเหตุการรวมตัวกันของฝูงชนชื่อ “ตัวแบบมนุษย์เศรษฐกิจที่สมเหตุสมผล” (Rational Economic Man Model) ของ Mancur Olson (ประกาศ ปีต้นบแต่่ง, 2552) ซึ่งเพิ่มเงื่อนไขในการอธิบาย “ผู้ตัดสินใจที่สมเหตุสมผล” ว่าปัจเจกชนจะตัดสินใจบนผลประโยชน์สูงสุดด้วยการเลือกเข้าสู่การรวมกลุ่ม หรือในการกระทำร่วม (Collective Action) ถ้าการรวมตัวดังกล่าวสามารถเสนอผลประโยชน์ได้มากกว่าหรือเท่ากับต้นทุนที่ต้องจ่ายไปในการเข้าร่วม

ลักษณะสำคัญของทฤษฎีการระดมทรัพยากร

ในงานของประกาศ ปีต้นบแต่่ง ได้กล่าวถึงงานของ Kitchelt ซึ่งได้อธิบายถึงปัจจัยหลักขององค์กรหรือขบวนการเคลื่อนไหวในการเข้าร่วมการกระทำรวมหมู่โดยสามารถนำมาเขียนสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่งในเรื่องยุทธวิธีการเคลื่อนไหว จะต้องมีการคำนวณถึงขีดความสามารถของกลุ่มหรือองค์กรว่ามีมากแค่ไหน อย่างไร รวมถึงคำนึงผลได้ผลเสียของการเข้าไปเคลื่อนไหวโดยการพิจารณาเป้าหมาย กลวิธี จากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในขณะนั้น

ประการที่สองโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure)¹ เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญขององค์กรเคลื่อนไหว นอกจาก ความรู้ เงิน แรงงาน และความชอบธรรมในการเคลื่อนไหว โครงสร้างโอกาสทางการเมืองจะเป็นได้ทั้งปัจจัยผลักดันให้เกิดความสำเร็จ หรือเป็นปัจจัยที่ทำให้การเคลื่อนไหวล้มเหลวก็ได้

ประการที่สาม ทฤษฎีการระดมทรัพยากรจะให้ความสำคัญแก่องค์กรเคลื่อนไหวเป็นอย่างมาก ถือว่าเป็นตัวแสดงหลักทางการเมืองก็ว่าได้ และปัจจัยอย่างหนึ่งที่สามารถทำให้องค์กรมีความ

¹ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) คือบริบทหรือกระบวนการทางสังคมในระดับกว้างที่เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสถาบันทางการเมือง โครงสร้าง หรือเหตุการณ์ทางการเมืองในระบบการเมืองปกติขณะนั้น ความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ส่งผลให้เกิดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อขบวนการทางสังคม เนื่องจากเกิดสภาวะไร้เสถียรภาพในระบบการเมืองปกติ เกิดความสั่นคลอนทางอำนาจแบบเดิม และทำให้ช่องว่างทางอำนาจเดิมลดลง จึงเป็นประโยชน์ต่อขบวนการทางสังคมที่มีอำนาจการต่อรองเพิ่มขึ้น สามารถเผชิญหน้าหรือท้าทายกับฝ่ายตรงข้ามได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้อาจไปเพิ่มต้นทุน ระดับการปราบปราม และการทำลายขบวนการได้เช่นเดียวกัน

มันคงคือการสร้างวิธีการกระตุ้นให้มวลชนที่อาจจะเข้ามารวมตัวกันจากความต้องการบางอย่างที่เหมือนกัน หรือแตกต่างกัน เข้ามารวมอยู่ในองค์กรให้มีวัตถุประสงค์การเคลื่อนไหวอย่างเดียวกันได้

ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหว

ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวหมายถึง วิธีหลักในการเคลื่อนไหวเพื่อบรรลุจุดหมาย เป้าประสงค์ ผลประโยชน์หรือความต้องการของขบวนการทางสังคม คือการใช้การกระทำร่วม (Collective Action) ด้วยยุทธวิธีการขัดขวางระบบปกติ (Disruptive Tactics) ได้แก่ การกระทำการระดมมวลชน และผู้สนับสนุน (Mass Mobilization) การสร้างอัตลักษณ์ร่วม (Collective Identity) ของผู้คนในขบวนการ หรือการสร้างเหตุการณ์การชุมนุมประท้วง เป็นต้น การสร้างอำนาจและอิทธิพลผ่านวิธีการดังกล่าวนี้จึงเกิดขึ้นนอกพื้นที่และช่องทางของระบบการเมืองปกติ

การที่ขบวนการใดจะมีอิทธิพลหรือประสิทธิผลมากกว่าขบวนการอื่นนั้นจะเกิดขึ้นไม่ได้หากขบวนการนั้นไม่มีการเคลื่อนไหวที่มีประสิทธิภาพ การเคลื่อนไหวนั้นจะต้องอาศัยยุทธวิธีการวางจุดประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน นอกจากนี้กิจกรรมของขบวนการเคลื่อนไหวจะต้องสามารถเชื่อมโยงกับกลุ่มทางสังคมอื่นๆ อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมืองและความร่วมมือแบ่งปันทรัพยากร ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุจุดหมายที่ขบวนการเคลื่อนไหววางเอาไว้ เช่น การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำองค์กรต่างๆ ให้เข้ามารวมมือ การสร้างอัตลักษณ์ร่วมกัน การเรียกร้องผลักดันผ่านสื่อมวลชน หรือการประท้วงด้วยการระดมมวลชนเพื่อสร้างแรงกดดัน เป็นต้น

โดยสรุป แนวคิดการระดมทรัพยากรจะให้ความสำคัญกับตัวขบวนการเคลื่อนไหว โดยเฉพาะการรวบรวมทรัพยากรในการเคลื่อนไหวและปัจจัยต่างๆ เพื่อทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องทางการเมือง เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจยอมรับ รวมทั้งศึกษาการตัดสินใจของปัจเจกในการเข้ามาร่วมเคลื่อนไหว ด้วยการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวโดยการพิจารณาปัจจัยภายในองค์กรเพียงอย่างเดียวไม่มีความเพียงพอ โดยจะต้องพิจารณาปัจจัยภายนอกขบวนการด้วย ดังจะกล่าวต่อไป

2.3 แนวคิดกระบวนการทางการเมือง (Political Process Approach)

เป็นแนวคิดที่พัฒนาต่อเนื่องจากแนวคิดการระดมทรัพยากร ที่ไม่ได้สนใจยุทธวิธีการเคลื่อนไหวโดยให้ความสำคัญไปที่ปัจจัยภายในองค์กรหรือขบวนการเคลื่อนไหวเพียงอย่างเดียว แต่จะวิเคราะห์ไปถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างขบวนการเคลื่อนไหวกับรัฐ และสังคมภายนอก รวมถึงศึกษากระบวนการทางการเมืองของขบวนการทั้งหมด ไม่ใช่ศึกษาในช่วงใดช่วงหนึ่ง นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้ขบวนการประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว รวมถึงการพิจารณาการตอบโต้ของฝ่ายต่อต้านขบวนการด้วยงานศึกษาที่สำคัญของแนวคิดกระบวนการทางการเมืองคืองานของ Doug McAdam วิเคราะห์สาเหตุการลุกขึ้นสู้ซึ่งสามารถสรุปปัจจัยได้สามประการ (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552) คือ

ประการที่หนึ่ง ปัจจัยองค์กรเคลื่อนไหว ที่ความเข้มแข็งขององค์กรจะเกิดขึ้นจากผู้นำหรือแกนนำเคลื่อนไหว และสมาชิกภายในองค์กรหรือขบวนการ ทางด้านแกนนำมีความสำคัญในการคิดค้นยุทธวิธีการเคลื่อนไหว การระดมทรัพยากร และการรวบรวมมวลชนเข้ามาเคลื่อนไหว สำหรับสมาชิก สมาชิกที่เข้ามาเคลื่อนไหวจะต้องมีความพร้อม ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงการมีเป้าหมายแบบเดียวกัน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้หากสามารถสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงสามารถรวบรวมสมาชิกที่มีประสบการณ์เคลื่อนไหวร่วมกับขบวนการทางสังคมที่เกิดขึ้นก่อนหน้าเข้ามาร่วมขบวนการที่เกิดขึ้นใหม่ได้

ประการที่สอง ปัจจัยในการตั้งเป้าหมาย หรือเรียกว่าปัจจัยในการสร้างจิตสำนึกรับรู้ เพื่อให้เกิดจิตสำนึกการลุกขึ้นสู้ (cognitive liberation) เช่น สร้างความตระหนักรู้ต่อสมาชิกว่า การเคลื่อนไหวของขบวนการมีความสำคัญ และหากประสบความสำเร็จจะเกิดประโยชน์แก่สังคม ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความเข้มแข็งและหล่อเลี้ยงให้ขบวนการเคลื่อนไหวดำรงอยู่ต่อไปได้

ประการที่สาม ปัจจัยโครงสร้างโอกาสทางการเมือง นอกจากความสามารถในการคิดค้นยุทธวิธี และสร้างความตระหนักรู้เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรแล้ว โครงสร้างโอกาสทางการเมืองก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว โดยมีรายละเอียดดังนี้

โครงสร้างของโอกาสทางการเมือง(Political Opportunity Structure)

โครงสร้างของโอกาสทางการเมืองมีฐานคิดที่ว่า ขบวนการทางสังคมเกิดขึ้นและเคลื่อนไหว อยู่ภายใต้โครงสร้างของโอกาสที่ไม่แน่นอนอาจจะเอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหวก็ได้ ซึ่งจะพิจารณาจากปัจจัยในเชิงโครงสร้างอันได้แก่ สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองใน ขณะนั้น หรือเกิดจากความเปลี่ยนแปลงที่สั่งสมมาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้า สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของขบวนการยกตัวอย่างเช่น ในสภาวะที่ประเทศมีปัญหาทาง เศรษฐกิจ เช่นปัญหาการว่างงาน หรือปัญหาค่าแรงต่ำ ขบวนการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานย่อมจะ ออกมาเรียกร้องต่อรัฐบาลเพื่อโน้มน้าวการตัดสินใจของรัฐบาลในการเพิ่มค่าแรง หรือในประเทศที่มี การละเมิดสิทธิมนุษยชนสูง ขบวนการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนก็จะออกมาเคลื่อนไหว แต่ก็ต้องไม่ ลืมพิจารณาว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมืองนี้เป็นได้ทั้งการเปิดโอกาสทางการเมือง เช่นการลด ช่องว่างทางอำนาจให้ขบวนการสามารถเคลื่อนไหวได้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็อาจเป็นปัจจัยที่ ทำให้เกิดการต่อต้านขบวนการเคลื่อนไหว หรือเพิ่มโอกาสทำลายขบวนการได้ด้วย

นอกจากนี้ ประภาส ปันตบแต่งยังเสนอว่า การพิจารณาโครงสร้างโอกาสทางการเมือง สามารถศึกษาได้จากตัวชี้วัด 4 ประการ ตามแนวคิดของ Sidney Tarrow คือ (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552)

ประการที่หนึ่ง ระดับการเปิดหรือปิดของระบบการเมือง (degree of openness or closure of polity)

ประการที่สอง เสถียรภาพหรือความไร้เสถียรภาพทางการเมือง (stability or instability of political alignment)

ประการที่สาม การมีหรือไม่มีพันธมิตรหรือกลุ่มสนับสนุน (presence or absence of allies and support groups)

ประการที่สี่ การแตกแยกในหมู่ชนชั้นนำหรือ ความอดกลั้นผ่อนปรนหรือไม่มีความอดทนอด กลั้นของชนชั้นนำ (divisions within the elite or its tolerance or intolerance of protest)

งานศึกษาอีกชิ้นหนึ่งที่นิยามความหมายของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเอาไว้คืองานของ Kriesi และคณะ และสร้างตัวชี้วัดความสามารถของขบวนการทางสังคมกับโอกาสทางการเมืองไว้ 4 ข้อคือ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552)

ข้อที่หนึ่ง โครงสร้างรอยปริแยกระดับชาติ (national cleavage structure) คือสถานะที่ชนชั้นนำทางการเมืองมีความแตกแยกกัน ซึ่งหมายรวมถึงกลุ่ม องค์กร และสถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เปิดโอกาสให้ขบวนการทางสังคมสามารถรวมตัวเคลื่อนไหวได้ ซ้ำยังอาจรวบรวมสมาชิกที่มีความขัดแย้งกันเข้ามาเป็นพันธมิตรทางการเมืองได้ง่าย

ข้อที่สอง โครงสร้างเชิงสถาบัน (institutional structure) คือสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ ในบางช่วงเวลาอาจเปิดโอกาสทางการเมืองให้ขบวนการได้ เช่น การคานอำนาจกันระหว่างสถาบันการเมืองในระบบการเมืองปกติ คือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หรือในระบบการเมืองที่ไม่มีระบบราชการรวมศูนย์ที่เข้มแข็ง เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้ขบวนการประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวได้

ข้อที่สาม ยุทธศาสตร์เชิงโครงสร้างที่ดำรงอยู่ (prevailing structure strategies) หมายถึง ท่าทีของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจในการตัดสินใจข้อเรียกร้องของขบวนการ ให้มีผลลัพธ์ออกมาในรูปของกฎหมาย หรือนโยบายที่เป็นทางการ และปฏิบัติการที่เป็นการดำเนินงานที่ไม่เป็นทางการหรือไม่ผ่านช่องทางในระบบการเมืองปกติ

ข้อที่สี่ โครงสร้างพันธมิตร (alliance structures) คือ ความเปลี่ยนแปลงทางบริบทการเมือง ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่เปิดให้ขบวนการทางสังคมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองปกติได้ เช่นงานของ Schumaker ที่ค้นพบว่าการได้รับการสนับสนุนจากสังคม คือ หน่วยงานราชการ องค์กร ท้องถิ่นที่มาจากทางเลือกตั้ง สื่อมวลชน กลุ่มคนในท้องถิ่น ต่างมีผลต่อความสำเร็จของขบวนการทั้งสิ้น

ฝ่ายต่อต้านขบวนการทางสังคม (counter-movement)

ในการศึกษาขบวนการทางสังคมในปัจจุบัน การศึกษาโดยเน้นไปที่ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองและอำนาจระหว่างรัฐกับขบวนการทางสังคมเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจกระบวนการเคลื่อนไหวทั้งหมดได้ การศึกษาฝ่ายต่อต้านที่เป็นความขัดแย้งระหว่างขบวนการสังคม

ด้วยกันเองก็มีความสำคัญและเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณา เพราะส่งผลต่อการเคลื่อนไหวอย่างมาก หากฝ่ายต่อต้านสามารถระดมมวลชนได้มาก ก็ยิ่งส่งผลคุกคามขบวนการเคลื่อนไหวได้มากยิ่งขึ้น และอาจทำให้เป้าหมายของขบวนการไม่ประสบผลสำเร็จในที่สุด

ฝ่ายต่อต้านหรือฝ่ายขบวนการโต้กลับ (reactive movement) (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552) มักจะเกิดขึ้นเมื่อมีขบวนการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นก่อนหน้า หรือที่เรียกว่า ขบวนการสังคมนิยมบุกเบิก (initative movement) ทั้งนี้มาจากสาเหตุที่ข้อเรียกร้องของขบวนการส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของฝ่ายต่อต้าน หรือเป็นความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ และยังขบวนการประสบความสำเร็จมากเท่าใด ฝ่ายต่อต้านก็สามารถรวมตัวได้เข้มแข็งมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ ฝ่ายต่อต้านจะเป็นได้ทั้งขบวนการที่เสนอการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสังคมไปด้วย หรืออาจจะเป็นขบวนการที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านข้อเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวก่อนหน้าเท่านั้น และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเผชิญหน้ากับรัฐโดยตรง โดยขบวนการในลักษณะนี้ มักจะถูกเรียกว่าฝ่ายต่อต้านอนุรักษนิยม

การวิเคราะห์การเคลื่อนไหวในเชิงวัฒนธรรม

จากแนวคิดพฤติกรรมรวมหมู่ การระดมทรัพยากร และกระบวนการทางการเมือง แนวคิดเหล่านี้สนใจศึกษาการกระทำในเชิงการเมือง วิเคราะห์สาเหตุการลุกขึ้นมาเคลื่อนไหว รวมถึงศึกษายุทธวิธีให้ได้มาซึ่งความสำเร็จตามเป้าหมายที่ขบวนการตั้งเอาไว้ ฉะนั้นการศึกษาจากแนวคิดเหล่านี้จะมององค์กรหรือขบวนการเคลื่อนไหวเป็นหน่วยวิเคราะห์ แต่ในระยะต่อมา การศึกษาขบวนการทางสังคมได้เพิ่มมิติทางด้านวัฒนธรรมเข้ามาเสริมโดยนำแนวคิดการระดมทรัพยากรและแนวคิดจิตวิทยาสังคมเข้าด้วยกันโดยเรียกว่าการสร้างกรอบโครง (framing) โดยมีตัวแบบการจัดระเบียบกรอบโครง (frame alignment model) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552)

ในการวิเคราะห์เชิงวัฒนธรรมนี้จึงมองขบวนการทางสังคมในฐานะเป็นผู้สร้างคำอธิบาย หรือความหมายบางอย่างให้กับการเคลื่อนไหว และทำการผลิตซ้ำความหมายนั้นผ่านการทำกิจกรรมต่างๆ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552) ความสำเร็จของขบวนการจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างความตระหนักรู้ต่อปัจเจกบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรทางสังคมให้เข้ามาร่วมเคลื่อนไหว หรือยอมรับความคิดที่ถูกสร้างขึ้น โดย David Snow และคณะได้เสนอวิธีการสามประการที่จะทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวประสบความสำเร็จ คือ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552)

ประการแรก การสร้างกรอบวินิจฉัยปัญหา (diagnostic framing) คือ การนิยามปัญหา และความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ขบวนการสามารถตั้งเป้าหมายการเคลื่อนไหวได้แบบชัดเจน

ประการที่สอง การสร้างกรอบโครงแนวทางออก (prognostic framing) คือ การเสนอทางเลือกอื่น หรือทางออกของปัญหา รวมไปถึงยุทธศาสตร์ที่จะไปสู่การแก้ปัญหาที่ได้นิยามไว้ในประการแรก

ประการที่สาม การสร้างกรอบในการจูงใจ (motivational framing) คือ การกระตุ้นสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนกระทำตามกรอบโครงแนวทางออกที่ได้ตั้งไว้ในประการที่สอง เพื่อให้ความหมายที่ขบวนการผลิตขึ้นมาถ่ายทอดออกไปสู่สาธารณะ และสร้างความตระหนักรู้แก่สังคม ทั้งปฏิสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว หรือการสื่อสารผ่านสื่อต่างๆ

ดังนั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวโดยเริ่มต้นจากการอธิบายโอกาสโครงสร้างทางการเมือง ที่เป็นผลมาจากการเปิดกว้างจากระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ส่งเสริมให้เกิดขบวนการ จากนั้นผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ยุทธวิธีการขับเคลื่อนนโยบายของขบวนการ ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจยอมรับ เช่นการตั้งจุดประสงค์การเคลื่อนไหว ความเข้มแข็งขององค์กรและสมาชิก การสร้างกรอบโครงความคิด พร้อมทั้งศึกษาวิธีการเผยแพร่แนวคิดให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณะ และศึกษาการตอบโต้ของกลุ่มต่อต้านการเคลื่อนไหวของขบวนการด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหว

หลังจากมีการศึกษาสาเหตุการก่อตัวของขบวนการเคลื่อนไหวและการศึกษายุทธวิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จตามข้อเรียกร้องของขบวนการแล้ว ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การประเมินผลความสำเร็จของขบวนการเคลื่อนไหว โดยปกติมักมองไปที่ผลสำเร็จสุดท้าย คือ ความสำเร็จในลักษณะที่ข้อเรียกร้องได้รับการตอบสนองจากผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการประเมินผลสำเร็จในมิติของการศึกษากลุ่มผลประโยชน์เท่านั้นทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงผลสำเร็จอื่นๆ ที่ได้มาจากการเคลื่อนไหว แต่ในการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจะรวมเอาการศึกษาผลสะท้อนทั้งเป็นผลสะท้อนที่ขบวนการตั้งใจให้เกิดขึ้น หรือไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น รวมถึงเป็นผลสะท้อนที่เกิดขึ้นขณะที่ขบวนการยังเคลื่อนไหวอยู่ หรืออาจ

เป็นผลสะท้อนหลังจากที่กระแสของขบวนการค่อยๆ เลื่อนหายไปแล้ว โดยในงานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นการศึกษาผลสะท้อนในเชิงการกำหนดนโยบายทางการเมืองของโดยการเคลื่อนไหวจากขบวนการทางสังคม

การศึกษาผลสะท้อนมีประเด็นวิเคราะห์สำคัญอยู่สองประเด็นคือ หนึ่ง ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นภายในขบวนการทางสังคม และ สอง ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นภายนอกขบวนการทางสังคม

1. ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นภายในขบวนการทางสังคม (Internal Impact) คือ ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นต่อองค์กรเคลื่อนไหว ซึ่งได้แก่ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรทรัพยากร และยุทธวิธีการเคลื่อนไหว เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกิดผลสะท้อนต่อการสร้างและขยายอัตลักษณ์ของผู้ที่ร่วมอยู่ในขบวนการ เช่น ความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน แบบแผนการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปของสมาชิกหลังจากเข้าร่วมขบวนการ โดยความเปลี่ยนแปลงนี้ขึ้นอยู่กับระดับความเกี่ยวข้องของสมาชิกต่อการเคลื่อนไหวด้วย

2. ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นภายนอกขบวนการทางสังคม (External Impact) จากการเคลื่อนไหวเรียกร้องของขบวนการทางสังคมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งต่อโครงสร้างระบบการเมืองซึ่งแบ่งได้เป็นสี่ประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง ผลสะท้อนด้านการเข้าถึงระบบการเมืองปกติ (Procedural Impacts) คือ ความสามารถในการเข้าถึงระบบการเมืองปกติในด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจในเชิงนโยบายทางการเมืองโดยผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ในที่นี้คือการที่ขบวนการเคลื่อนไหวใช้ช่องทางในระบบการเมืองปกติสร้างการเจรจาต่อรอง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งแบ่งเป็นการตอบสนองแบบชั่วคราว คือ การที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเชิงนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยขึ้นมาพิจารณา และแบบถาวร คือ ผลสะท้อนเป็นในลักษณะที่ขบวนการสามารถเข้าถึงช่องทางการกำหนดนโยบายได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ประการที่สอง ผลสะท้อนในเชิงเนื้อหา (Subsistence Impacts) แบ่งได้เป็นสองประเด็นคือ

หนึ่ง ผลสะท้อนในเชิงเนื้อหาจากนโยบายด้านลบ หมายถึง ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปขัดขวางยับยั้ง หรือยกเลิกนโยบาย

สอง ผลสะท้อนในเชิงเนื้อหาจากนโยบายด้านบวก หมายถึง การได้มาซึ่งนโยบายตามข้อเรียกร้องจากผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจนโยบาย

ประการที่สาม ผลสะท้อนต่อโครงสร้าง (Structural Impacts) คือ การเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบายและการตัดสินใจทางการเมือง ตั้งแต่การเข้าเสนอข้อมูล เรียกร้องให้ประเด็นที่ต้องการนำเสนอเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง สามารถเข้าถึงกลไกการตัดสินใจภายในรัฐบาล ตลอดจนการเจรจา จนถึงระดับที่ได้รับการรับรองข้อเสนออย่างเป็นทางการจากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจทางนโยบาย ได้รับการกำหนดเป็นนโยบายหรือส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายได้ หรือในอีกด้านหนึ่งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการเข้าไปขัดขวางนโยบายของผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางการเมือง อาจเกิดขึ้นในลักษณะของการเปลี่ยนรูปแบบสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ เช่น การเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองที่เป็นผู้นำรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายและกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลให้กลไกทางการเมืองที่เอื้อต่อขบวนการเคลื่อนไหว

ประการที่สี่ ผลสะท้อนในเชิงพื้นที่สาธารณะ (Sensitizing Impacts) หมายถึง โอกาสที่ขบวนการเคลื่อนไหวเข้าไปเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความรู้สึกด้านบวกต่อขบวนการเคลื่อนไหวในพื้นที่สาธารณะ เช่น การทำให้ประเด็นที่เรียกร้องกลายเป็นประเด็นถกเถียงอย่างกว้างขวางในพื้นที่สาธารณะ การได้รับความเห็นอกเห็นใจจากสังคม และการได้รับความสนับสนุนจากสังคมเพิ่มขึ้น ทั้งการเข้าร่วมขบวนการหรือการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวมีพื้นที่สื่อแสดงข้อเรียกร้องได้มากขึ้น จนส่งผลให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในเชิงนโยบาย หรือผู้ต่อต้านออกมาเปิดประเด็นตอบโต้ข้อเสนอ หรือการสร้างทัศนคติในเชิงบวกต่อขบวนการเคลื่อนไหว ให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณะชนมากขึ้น

นอกจากนี้ ประภาส ปันตบแต่งอธิบายกรอบการวิเคราะห์ในการศึกษางานที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคม และสร้างตัวชี้วัดจากการศึกษางานของ Schumaker โดยพิจารณาในประเด็นการตอบสนองนโยบายจากรัฐ (policy responsiveness) โดยแบ่งตัวชี้วัดได้เป็นดังนี้

1. การตอบสนองโดยการยอมรับฟังข้อเรียกร้อง (access responsiveness)
2. การตอบสนองโดยการนำข้อเรียกร้องไปเป็นวาระทางการเมือง (agenda responsiveness)
3. การตอบสนองโดยการนำข้อเรียกร้องมากำหนดเป็นนโยบายใหม่ของรัฐ (policy responsiveness)
4. การตอบสนองโดยการนำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติ (output responsiveness)
5. การตอบสนองในระดับที่ประสบความสำเร็จ คือการบรรเทาความเดือดร้อน (impact responsiveness)

นอกจากนี้ ในงานที่ศึกษาผลสะท้อนจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ได้แบ่งการวิเคราะห์ในรูปแบบอื่นอีก ดังเช่นในงานของเอกพล เสียงดั่ง ได้แบ่งประเภทของผลสะท้อนที่เกิดขึ้นภายนอกขบวนการทางสังคมไว้สองประเภท คือ ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการท้าทายรัฐโดยตรง (Impact of state-oriented challengers) และผลสะท้อนเชิงวัฒนธรรมจากการต่อสู้ของขบวนการทางสังคม (Culture impact of social movement action)

ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการท้าทายรัฐโดยตรง (Impact of state-oriented challengers) การศึกษาผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการท้าทายอำนาจรัฐโดยตรง โดยเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการทางสังคม ในประเด็นนี้ได้รับการศึกษาออกมาเป็นงานวิชาการมากที่สุด เนื่องจากเป็นประเด็นศึกษาที่ค้นพบได้ในเชิงประจักษ์ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายที่ตอบรับข้อเรียกร้องของขบวนการหรือการยกเลิกกฎหมายที่ขบวนการเคลื่อนไหวร้องขอ (เอกพล เสียงดั่ง, 2550)

ผลสะท้อนเชิงวัฒนธรรมจากการต่อสู้ของขบวนการทางสังคม (Culture impact of social movement action) การศึกษาผลสะท้อนในเชิงวัฒนธรรมเป็นประเด็นศึกษาที่พบบ่อยมากในงานวิชาการ ซึ่งการศึกษาผลสะท้อนทางวัฒนธรรมสามารถแบ่งวิธีการศึกษาออกได้ดังนี้ (เอกพล เสียงดั่ง, 2550)

1. การศึกษาผลสะท้อนเชิงวัฒนธรรมในเชิงจิตวิทยาสังคม เป็นการศึกษาค้นคว้าผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ของขบวนการทางสังคมในเชิงของการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยม ความเชื่อ ความคิดเห็นของผู้คนในสังคม ผ่านการศึกษากายวิภาคกรรมที่ขบวนการได้สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการ

อธิบายและเผยแพร่แนวคิด พร้อมทั้งจุดประเด็นปัญหาที่ขบวนการทางสังคมเผชิญได้อย่างครอบคลุม ชัดเจน รวมทั้งการเสนอทางแก้ปัญหาที่เหมาะสม

2. การศึกษาผลสะท้อนเชิงวัฒนธรรมในเชิงสัญลักษณ์ ที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ของขบวนการทางสังคมที่สร้างความเปลี่ยนแปลงในด้านผลิตทางวัฒนธรรม การปฏิบัติทางวัฒนธรรม ผลลัพธ์ที่ได้จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะออกมาในรูปแบบของวรรณกรรม ดนตรี การเผยแพร่ข่าวสารโดยสื่อมวลชน รูปแบบเสื้อผ้า เครื่องแต่งกายในแต่ละยุค ภาษาและวาจากรรม เป็นต้น

3. การศึกษาผลสะท้อนเชิงวัฒนธรรมในรูปแบบอัตลักษณ์ร่วมและวัฒนธรรมย่อย ผลสะท้อนในลักษณะนี้เป็นผลสะท้อนในระดับมหภาค โดยเข้าไปเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์และชุมชนที่มีอยู่เดิมไปเป็นอัตลักษณ์ร่วมใหม่ หรือเรียกว่าวัฒนธรรมย่อยใหม่ เพื่อให้สังคมได้รับรู้ถึงความมีตัวตนของขบวนการทางสังคม โดยส่วนใหญ่แล้วจะเรียกขบวนการทางสังคมนี้ว่า ขบวนการทางสังคมรูปแบบใหม่

จากการศึกษาแนวคิดการพิจารณาผลสะท้อนที่ได้จากการเคลื่อนไหว สำหรับในงานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นศึกษาถึงผลสะท้อนที่เกิดขึ้นภายนอกขบวนการทางสังคมเพียงเท่านั้น โดยจะร่วมพิจารณา กับผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการทำทนายรัฐโดยตรง ผลสะท้อนเชิงวัฒนธรรมจากการต่อสู้ของขบวนการทางสังคมและผลสะท้อนในแง่ของการตอบสนองนโยบายจากรัฐ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.5 แนวคิดประชาสังคม (Civil Society Approach)

แนวคิดประชาสังคมเกิดขึ้นมาจากการเกิดประเด็นปัญหาทางสังคมในเรื่องใหม่ๆ นอกเหนือไปจากการเรียกร้องสิทธิทางการเมือง ปัญหาทางการเมืองระดับชาติ และอยู่นอกเหนือจากพื้นที่ทางการเมืองปกติ ประเด็นที่แนวคิดประชาสังคมสนใจคือเรื่องของอัตลักษณ์, วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม จุดมุ่งหมายของประชาสังคมคือต่อสู้เพื่อเชิดชูคุณค่า หรืออัตลักษณ์ของตนเอง, การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยที่เครือข่าย หรือสมาชิกของกลุ่มที่จะเข้ามาร่วมเคลื่อนไหวเป็นใครก็ได้ ไม่มีการจำกัดพื้นที่ เพศ หรือว่าชนชั้น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความหมายของประชาสังคมไว้ว่า ตามแบบตะวันตก ประชาสังคมคือองค์กรที่จัดตั้งโดยไม่ใช่อำนาจรัฐ ไม่มีอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง (หรือสังคมนอกภาครัฐ) (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2540) แต่ในเมืองไทยนั้นภาครัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงได้ทุกพื้นที่ ดังนั้น ประชาสังคมในเมืองไทยนอกจากจะมีภาคเอกชน และภาคประชาชนแล้ว จะต้องรวมภาครัฐเข้าไปด้วย ขณะที่นิธิ เอียวศรีวงศ์ กล่าวว่าประชาสังคมคือกลุ่มคนที่รู้สึกว่าคุณเองเป็นกลุ่มเดียวกันหรือพวกเดียวกัน โดยความสัมพันธ์จะอยู่บนฐานของการยอมรับสิทธิของกันและกัน จึงนับว่าเป็นประชาสังคม (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2540) นิธิได้กล่าวถึงความเข้มแข็งของประชาสังคมว่าขึ้นอยู่กับการจัดองค์กรของฝ่ายประชาชนว่าจะทำอะไร ถ้าหากไม่สามารถจัดองค์กรได้ ความเข้มแข็งของประชาสังคมก็จะไม่มี

นอกจากนี้ ธีรยุทธ บุญมี ได้นำเสนอเรื่องประชาสังคมไว้ในหนังสือชุดผลึกทางความคิดทางการเมืองและปรัชญาทางการเมือง ธีรยุทธอธิบายความหมายของประชาสังคมไว้ว่า ประชาสังคมคือการคานอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสาธารณะ และเกิดขึ้นในพื้นที่เปิดที่เรียกว่า “ภาคสาธารณะ” หรือ “ประชาสังคม” ซึ่งประชาสังคมเหล่านี้เกิดขึ้นได้ทั้งในระดับท้องถิ่น จังหวัด ประเทศ หรือระดับประชาคมโลกก็ได้ (ธีรยุทธ บุญมี, 2547)

จากความหมายของประชาสังคมข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่าประชาสังคมชูประเด็นเชิงสังคมมากกว่าประเด็นทางการเมือง กล่าวคือ ในลักษณะการเคลื่อนไหวของขบวนการทางการเมืองจะเน้นไปที่การเรียกร้องเรื่องระบบตัวแทน ต่อรองผลประโยชน์ โดยอาศัยช่องทางทางการเมืองที่เป็นทางการ ขณะที่ประชาสังคมจะมีจุดเน้นที่พื้นที่ทางวัฒนธรรม เพื่อสร้างอัตลักษณ์ ค่านิยม โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การระดมมวลชนและการสร้างเครือข่ายมากกว่าการสร้างระบบตัวแทนและเข้าไปต่อรองกับอำนาจทางการเมืองโดยตรง

ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวขบวนการทางสังคมใหม่จะคล้ายคลึงกับยุทธวิธีการเคลื่อนไหวในแนวคิดกระบวนกรทางการเมือง คือ การพยายามสร้างการเมืองในเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic politics) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545) อาศัยการสร้างนวัตกรรมเชิงวัฒนธรรม การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายชุมชนเพื่อทำกิจกรรมโดยการลอดหรือข้ามอำนาจรัฐ พร้อมกับทำท่ายสิ่งต่างๆที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมเดิมของสังคม เช่น ขบวนการสิ่งแวดล้อมเอิร์ธเฟิร์ส ที่เคลื่อนไหวด้วยการประท้วงเชิงสัญลักษณ์ อย่างการใส่เสื้อยืดที่มีข้อความอนุรักษ์ธรรมชาติ หรือการบริโภคสินค้าที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ไชยรัตน์ยังอธิบายว่า ในการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคมใหม่ได้เพิ่มวิธีการต่อต้านรูปแบบอื่นๆ เช่น การทำท่ายกฎหมายของรัฐโดยการอ้างสิทธิที่จะไม่เชื่อฟังรัฐ (Civil disobedience) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่ชอบ

ธรรมของกติกาสังคม นักวิชาการที่เสนอแนวมองว่าระบอบประชาธิปไตยมีมากกว่าแค่การปฏิบัติ ตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างคุณค่า หรือเรียกร้องสิทธิในรูปแบบใหม่ๆให้เกิดขึ้น เช่นการ เสนอแก้กฎหมาย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในงานวิจัยชิ้นนี้ จะอาศัยแนวคิดประชาสังคมซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นจากบริบทของสังคมสมัยใหม่ มาทำการวิเคราะห์ สาเหตุของการรวมตัวเคลื่อนไหว ที่ตัวขบวนการมีความเห็นว่า ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ตัวแทนไม่สามารถสนองต่อการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ จึงมีการรวมตัวในรูปแบบ ขบวนการที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างชัดเจน มีการกำหนดวัตถุประสงค์การเรียกร้องและมีการจัดการ ภายในองค์กร ยึดโยงกันด้วยกรอบแนวคิดที่ได้ตกลงร่วมกัน โดยมีพื้นฐานการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้อง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง รวมถึงวิจารณ์จุดอ่อนของระบบ ราชการที่ไม่มีความยึดโยงกับท้องถิ่น

2.6 แนวคิดประชาธิปไตย (Democracy Approach)

งานวิจัยชิ้นนี้ยังต้องการศึกษาในแง่ของอุดมการณ์ประชาธิปไตย ในเรื่องการกระจายอำนาจ มาเป็นอุดมการณ์ในการเคลื่อนไหวด้วย

การศึกษาโดยใช้แนวคิดประชาธิปไตยมาประกอบกับแนวคิดการระดมทรัพยากร จะ สอดคล้องกับการพิจารณาโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ที่ในปัจจุบันมีการพูดถึงการกระจายอำนาจ กันอย่างกว้างขวาง และปัจจุบันการเมืองระดับชาติไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้ ซ้ำยังเป็นตัวอุปสรรคขัดขวางและทำลายทรัพยากรในท้องถิ่น โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ สามารถทัดทานได้อีกด้วย

จากการสำรวจวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดประชาธิปไตยที่กล่าวถึงความสำคัญของ ท้องถิ่น และประชาสังคม (Civil Society) พบว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเสมือนกลไกหนึ่งในการ เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยอย่างเช่นในงานของ Dilys Hill ในหนังสือ Democratic theory and local government ที่กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นแบบจำลองทางการเมืองระดับชาติ และเป็นพื้นที่ฝึกหัดประชาธิปไตยของพลเมือง (Hill, 1974)

นอกจากนี้ Hill ยังได้กล่าวถึงเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นจากมุมมองของนักปรัชญาด้วย โดยเริ่มจาก มองเตสกีเอร์ (Montesquieu) กับ รูสโซ (Rousseau) โดยพวกนี้ได้เสนอแนวคิดที่ว่า การปกครองของรัฐสมัยใหม่แม้ว่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมตัวกันของท้องถิ่นต่างๆเข้าเป็นรัฐชาติขนาดใหญ่และประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อให้เข้าไปบริหารประเทศ แต่การรวมตัวกันนั้นก็ควรรวมเพียงแต่ในเรื่องการทหาร การต่างประเทศเท่านั้น ส่วนเรื่องการปกครองภายในก็ควรที่จะให้ท้องถิ่นหรือเมืองต่างๆปกครองกันเอง เนื่องจากการที่รัฐเล็กเหล่านี้ได้ปกครองตัวเองจะทำให้คุณธรรมของความเป็นพลเมือง ความเสมอภาค และเสรีภาพปรากฏออกมาเด่นชัด โดยเฉพาะรูสโซซึ่งกับปฏิเสธรูปแบบการปกครองในระบอบตัวแทนภายใต้รัฐชาติขนาดใหญ่

ลักษณะรูปแบบการปกครองนี้ ท็อกเกอร์วิลล์ (Tocqueville) นักคิดชาวฝรั่งเศสผู้ได้เดินทางไปอเมริกาและเขียนหนังสือเรื่อง Democracy in America โดยเขาได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยในอเมริกานั้นที่เจริญก้าวหน้าขึ้นได้ก็เนื่องจากมีรากฐานการปกครองของท้องถิ่นที่เข้มแข็งโดยตามเมืองขนาดเล็กโดยเฉพาะแถบฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือ ประชาชนมารวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนและปรึกษาหารือเกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆโดยแทบจะไม่ต้องพึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเลย ซึ่งท็อกเกอร์วิลล์พบว่าประชาชนเหล่านี้มีจิตสำนึกอยู่ในระดับสูงและนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมอยู่เสมอ มากไปกว่านั้น การที่ประชาชนมาทำการปรึกษาหารือในเรื่องต่างๆยังเป็นเสมือนการให้ความรู้ทางด้านการเมืองแก่ประชาชนไปในตัวอีกด้วย ด้วยเหตุนี้พลเมืองของอเมริกาจึงมีคุณภาพสูง (Hill, 1974)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เช่นเดียวกับ Wolfgang Merkel ที่ได้ทำงานเขียนของท็อกเกอร์วิลล์ ไว้ในบทความของเขาชื่อ Embedded and defective democracies (Merkel, 2004) ว่า การรวมกลุ่มเป็นประชาสังคมเปรียบเสมือนกับเป็นโรงเรียนประชาธิปไตย (School of democracy) ที่ฝึกฝนให้พลเมืองรู้จักปกครองตนเองและคุ้นเคยกับประชาธิปไตย การรวมกลุ่มของพลเมืองจะสร้างความรู้ในการเป็นพลเมือง และรู้จักใช้ความอดทนอดกลั้น การยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง ความซื่อสัตย์ และความเชื่อใจซึ่งกัน นอกจากนี้ยังเป็นเสริมสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคง ด้วยการการถ่วงดุลอำนาจกับผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ให้ใช้อำนาจที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ไปในทางทรราชหรือเผด็จการ

จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ก็เสนอว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่สำหรับประชาชนฝึกหัดเรื่องต่างๆเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ กล่าวง่ายๆก็คือ การปกครองท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนกับโรงเรียนในการฝึกหัดประชาชนให้กลายเป็นพลเมือง ซึ่งวิธีคิดเช่นนี้ก็เหมือนกับนักรัฐศาสตร์ร่วมสมัยในปัจจุบันที่ชื่อว่า โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) ที่เสนอว่า การปกครองท้องถิ่น

คือการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจการมีส่วนร่วมทางการเมือง ให้เห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ตลอดจนเป็นการฝึกหัดให้ประชาชน ถกเถียงและสามารถเลือกนโยบายสาธารณะซึ่งเกี่ยวข้องกับตนได้อย่างมีวิจารณญาณ กล่าวง่าย ๆ ก็คือการปกครองท้องถิ่นเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองขึ้นมา

สำหรับนักวิชาการไทย เอนก เหล่าธรรมทัศน์ได้เสนอความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับ ประชาธิปไตยในหนังสือชื่อ แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของ ประชาธิปไตย โดยมุ่งนำเสนอว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลในฐานะ เจ้าของอำนาจที่แท้จริง และประชาธิปไตยที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้จะต้องเริ่มทำในระดับท้องถิ่น เพราะ ท้องถิ่นจะเป็นรากฐานใหม่ที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ผ่านการจัดระบบท้องถิ่นที่มี สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแสดงศักยภาพของท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552)

นอกจากนี้งานของไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร เรื่องขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ กล่าวถึงความสำคัญของประชาสังคมที่เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยจากประชาธิปไตย แบบตัวแทน (Electoral Democracy) ที่ไม่เพียงพอต่อการตอบสนองการเสริมสร้างความเป็น พลเมืองที่สมบูรณ์และตัวระบบยังมีคับแคบอยู่มาก สังคมจะต้องพัฒนาไปให้ถึงระบอบประชาธิปไตย เสรี (Liberal Democracy) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยประชาสังคมที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย มาสนับสนุน (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545) ดังนั้น การศึกษาประชาสังคมเป็นสิ่งสำคัญต่อทฤษฎี ประชาธิปไตย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาแนวคิดต่างๆเกี่ยวกับความสำคัญของการเมืองการปกครองท้องถิ่นกับ ประชาธิปไตย จึงพบว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มิใช่เป็นการลดทอนอำนาจอธิปไตยของรัฐ ส่วนกลาง กลับเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพของประชาธิปไตยของประเทศ กระตุ้นการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability) เป็น รากฐานในการสร้างนักรบการเมืองระดับชาติและเป็นสถานที่ฝึกหัดประชาธิปไตยให้กับพลเมือง

ในงานของ Paul De Guzman ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและการ ปกครองท้องถิ่นในด้านการกระจายอำนาจไว้ว่าการกระจายอำนาจคือระบบของการแยกอำนาจ ผู้ กุมอำนาจ และความรับผิดชอบออกจากศูนย์กลางไปยังรอบนอก จากข้างบนลงสู่ข้างล่าง หรือจาก รัฐบาลระดับชาติสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีมุมมองในการใช้เพื่อศึกษาเรื่องการกระจาย อำนาจอยู่ด้วยกัน 4 มุมมองคือ การโอนอำนาจ (Devolution) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การแปรรูป (Privatization) การใช้องค์กรภายนอกระบบการเมือง (Use of non-government organizations (NGOs) and other alternative channels for service delivery) (De Guzman & Reforma, 1993c)

การโอนอำนาจ (Devolution) จะศึกษาเรื่องการเมืองในการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ผ่านการโอนอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย ความรับผิดชอบ และทรัพยากรจากรัฐบาลระดับชาติมาให้กับท้องถิ่น การศึกษาในเชิงอำนาจหมายความว่า รัฐบาลระดับชาติจะต้องผ่อนถ่ายอำนาจมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น อำนาจในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อำนาจในการกำหนดนโยบาย

การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) คือการลดทอนอำนาจจากรัฐบาลระดับชาติไปยังหน่วยงานอื่นเพื่อเป็นตัวแทนในการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาล

การแปรรูป (Privatization) คือการผ่อนถ่ายความรับผิดชอบจากองค์กรภาครัฐไปยังเอกชน ไม่ว่าจะทั้งหมด หรือเป็นการบริหารร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชน การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เน้นเพื่อการระดมจัดทำบริหารสาธารณะ และเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกิจการที่มักจะได้รับการแปรรูปคือ กิจการโรงพยาบาล โรงเรียน การจัดทำประกันสุขภาพ

การใช้องค์กรภายนอกระบบการเมือง (Use of non-government organizations (NGOs) and other alternative channels for service delivery) คือการกระจายอำนาจโดยอาศัยการขับเคลื่อนขององค์กรนอกภาครัฐ ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายสาธารณะ การติดตามและประเมินผลจากนโยบาย เพื่อให้มีความแน่ใจว่าในชุมชนนั้นๆจะได้รับประโยชน์จากนโยบายอย่างแท้จริง

ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างขบวนการเคลื่อนไหวกับประชาธิปไตย Donatella Della Porta และ Mario Diani เสนอว่า นอกเหนือจากระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่ประชาชนเลือกผู้แทนผ่านระบบการเลือกตั้ง ขบวนการเคลื่อนไหวได้ทำให้ระบบประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นได้จริง และใกล้ชิดกับผลประโยชน์ของประชาชนได้มากกว่าระบบประชาธิปไตยเสรี (liberal democracy) เพราะระบบนี้ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนที่พวกเขาเลือกเข้าไปทำงานได้ เฉพาะเมื่อมีการเลือกตั้งเท่านั้น และจะได้ควบคุม หรือมีส่วนร่วมตัดสินใจอีกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้งครั้ง

ถัดไป ขบวนการทางสังคมจึงเข้ามาส่งเสริมระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วยการสร้างวิธีการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบาย และเพิ่มอำนาจการต่อรองให้มากขึ้น (Della Porta & Diani, 2006) เช่น การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การกดดันเรียกร้องเสนอให้ออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนที่ขบวนการเคลื่อนไหวเผชิญ และการสร้างความตระหนักรู้ในปัญหาที่ขบวนการต้องเผชิญให้กับสาธารณะชนรวมทั้งสื่อมวลชน เนื่องจากโดยทั่วไปรัฐบาลหรือคณะผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งมักกำหนดนโยบายโดยเอาฐานทั้งประเทศเป็นตัวตั้ง โดยไม่คำนึงถึงความต้องการที่หลากหลายของประชาชน และความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ ขบวนการทางสังคมจึงเป็นกลุ่มที่เข้ามาเสริมสร้างอำนาจการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

แต่ก็ต้องพิจารณาด้วยว่า ไม่ใช่ขบวนการทางสังคมจะเป็นขบวนการที่สนับสนุนประชาธิปไตยทั้งหมด ยังมีขบวนการฟาสซิสต์และนีโอฟาสซิสต์ที่ปฏิเสธประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง หรือขบวนการซ้ายใหม่ในละตินอเมริกา ก็ปฏิเสธกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเช่นกัน ดังนั้นการแยกแยะว่าขบวนการไหนสนับสนุนหรือส่งเสริมประชาธิปไตยหรือไม่จะต้องพิจารณาจาก เป้าหมายของการเคลื่อนไหวว่ามีลักษณะที่นำไปสู่การสร้างความเท่าเทียม และปกป้องชนกลุ่มน้อย (minority) ที่ไม่มีอำนาจหรือไม่ เพราะบางครั้งขบวนการเคลื่อนไหวอาจรวมตัวกันเพื่อต่อต้านระบอบเผด็จการ หรือบางครั้งอาจนำไปสู่การทำลายหรือทำให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ก็ได้เช่น ความล้มเหลวในการสร้างประชาธิปไตยของอิตาลีในช่วงปี 1920 – 1930 โดยการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน ชาวนา และฝ่ายต่อต้านฟาสซิสต์ (Della Porta & Diani, 2006) ดังนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงมีความแตกต่างกันทั้งจากวัตถุประสงค์และบริบททางการเมืองในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยตัวแทน ขบวนการเคลื่อนไหวมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น ด้วยการเข้าไปเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะในประเด็นเฉพาะต่างๆ เพื่อเป็นตัวแทนในการสื่อสาร สร้างอำนาจการต่อรองและตัดสินใจระหว่างรัฐประชาชนให้เท่าเทียมกัน

ในกรณีศึกษากระบวนการกระจายอำนาจในงานวิจัยชิ้นนี้ จึงรวมการศึกษาผลสะท้อนที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อระบบประชาธิปไตยด้วย เช่นการขยายสิทธิของพลเมืองในการปกครองตนเอง การเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบผู้บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ทำให้การดำเนินนโยบายใดๆ ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น

2.7 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นเรื่องการปกครองท้องถิ่นในแวดวงการศึกษาทางสังคมศาสตร์ส่วนใหญ่จะให้ความสนใจไปที่การให้ความหมายและรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการศึกษาในด้านการเมืองเปรียบเทียบ เป็นงานเขียนลักษณะเชิงพรรณนาเกี่ยวกับที่มาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ระยะเวลาจะเป็นงานที่ศึกษาปัญหาและประสิทธิภาพในการบริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและประสิทธิภาพของการบริหารราชการ จนมาถึงการกล่าวถึงเรื่องกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะของงานที่พบทั้งหมดจึงเป็นงานเชิงพรรณนาเกี่ยวกับพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น ว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีความเปลี่ยนแปลงในแต่ละสมัยอย่างไรบ้าง พร้อมกับมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการตนเองมากขึ้น และลดอำนาจของการบริหารงานส่วนภูมิภาคลงขณะเดียวกันก็จะวิพากษ์การรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลกลางและระบบราชการควบคู่ไปด้วย

2.7.1 งานศึกษาในประเด็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

ซึ่งในงานศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจคือที่สำคัญชิ้นหนึ่งคือ “เลือกตั้งผู้ว่าฯ” โดยมี ธเนศวร์ เจริญเมืองเป็นบรรณาธิการ เนื้อหาในหนังสือจะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยมุ่งประเด็นไปที่การเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด (บ. ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2536) เช่นบทความของธเนศวร์ที่ชื่อ “ผู้ว่าฯเชียงใหม่ ควรมาจากการเลือกตั้ง” ของธเนศวร์ เจริญเมือง โดยเสนอว่า เมื่อเมืองเชียงใหม่มีการเติบโตที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ระบบการบริหารกลับไม่ขยายตามไปด้วย กลับมีปัญหาในแง่ความซับซ้อนของการบริหารงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ธเนศวร์จึงเสนอให้มีการพิจารณารูปแบบการปกครองเสียใหม่ เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, สุขาภิบาล และให้เขตอำเภอเมืองและอำเภอโดยรอบมารวมกันเป็นเทศบาลมหานคร เป็นต้น (บ. ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2536)

งานศึกษาชิ้นนี้มีประโยชน์อย่างมากต่อการหาข้อมูลเริ่มต้นเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจ ทำให้ทราบถึงปริมาณงานศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจว่ามีมากน้อยเพียงใด และข้อเสนอในช่วงปี 2534-2535 อันเป็นช่วงเวลาที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจมีประเด็นอะไรบ้าง และเกิดข้อถกเถียงอะไรในวงวิชาการ ผู้ที่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจมีความคิดเห็นอย่างไร และผู้ที่ต่อต้านให้ความคิดเห็นอย่างไรบ้าง เช่นเดียวกับงานอีกชิ้นของธเนศวร์ เจริญเมือง ชื่อ 100ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540 ธเนศวร์ได้อธิบายถึงความล้มเหลวของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นตัวทำลายระบอบประชาธิปไตยไทย โดยเฉพาะที่รัฐบาลแต่ละสมัยกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงของท้องถิ่นเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยที่ตัวแทนจากท้องถิ่นไม่มีบทบาทถูกควบคุมโดยข้าราชการส่วนภูมิภาค และธเนศวร์ให้ข้อเสนอว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครอง จะเป็นพื้นฐานของการเมืองระดับชาติและเป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง งานทั้งสองเล่มของธเนศวร์มีประโยชน์ในด้านการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นสองประเด็นคือ (1) การศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทยจากมุมมองของท้องถิ่นเอง ในเชิงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลาง รวมถึงมีข้อเสนอถึงการปฏิรูปการปกครองให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการตนเองมากขึ้น (2) การต่อต้านการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นทั้งจากข้าราชการ และนักการเมือง ผ่านการออกกฎหมายเพิ่มอำนาจให้การปกครองส่วนภูมิภาค และการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นที่ขาดวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจ แม้งานของธเนศวร์ทั้งสองชิ้นจะให้ความสำคัญไปที่บทบาทและความพร้อมของท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลส่วนกลางก็เป็นตัวแสดงหลักในงานทั้งสองชิ้น รัฐยังคงมีอำนาจที่เข้มแข็งในการจัดการปกครองท้องถิ่น ยังคงมีอำนาจในการออกกฎหมายหรือยับยั้งกฎหมายต่างๆ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัยในการนำไปพิจารณาในงานศึกษาชิ้นนี้

นอกจากนี้ยังมีงานที่ศึกษากระบวนการกระจายอำนาจในยุคต่างๆของประเทศไทยที่คืองานของ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล เรื่อง การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ศุภสวัสดิ์กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีแนวโน้มที่ดีหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี2535 โดยมีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจเกิดขึ้นผ่านการเคลื่อนไหวของเครือข่ายนักวิชาการ และกลุ่มพลังนอกระบบราชการที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงให้ระบบประชาธิปไตย หลังจากที่สังคมไทยเพิ่งผ่านโศกนาฏกรรมในเดือนพฤษภาคม 2535 (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555)

ผลจากการรณรงค์ดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองในขณะนั้นนำเรื่องการกระจายอำนาจเข้าเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายหาเสียง (แม้จะไม่มีผลใดๆเกิดขึ้นหลังการจัดตั้งรัฐบาล) ไปจนถึงการผลักดันให้มีการระบุเรื่องการกระจายอำนาจลงไปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจมีความคืบหน้าไปพอสมควร แต่ทั้งนี้ก็ต้องมาเผชิญกับกับการต่อต้านจากกลุ่มข้าราชการ และนักการเมืองระดับชาติ ที่ยังต้องการให้คงอำนาจของฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาคเอาไว้ หรือเพื่อการรวบอำนาจให้กับรัฐบาล ดังเช่นในสมัยการบริหารของทักษิณ ชินวัตร ที่ใช้นโยบายในการรวมศูนย์อำนาจแทนการกระจายอำนาจ และภายหลังจากสมัยรัฐบาลทักษิณ การเมืองไทยก็เข้าสู่ยุคไร้เสถียรภาพ ทำให้กระแสการกระจายอำนาจหายไปโดยปริยาย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล , 2555)

นอกจากนั้น ศุภสวัสดิ์ยังให้ภาพรวมของกลุ่มทางการเมืองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีท่าทีอย่างไรกับการกระจายอำนาจ เช่น นักการเมืองท้องถิ่นที่ไม่ได้มีท่าทีสนับสนุนการกระจายอำนาจมากนัก และเมื่อมีเหตุการณ์ที่ทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นต้องการเรียกร้องให้มีการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น กลุ่มนักการเมืองเหล่านี้ก็จะอาศัยช่องทางความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นของตนกับนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้มีความสัมพันธ์แนบแน่นในการรักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับคะแนนเสียงในท้องถิ่น การเคลื่อนไหวเรียกร้องทุกครั้งจึงได้อาศัยช่องทางเหล่านี้ และเรื่องที่เรียกร้องล้วนแต่เป็นเรื่องของการบริหารงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ.2540 กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นได้เคลื่อนไหวผ่านสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้รัฐบาลปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และในปี พ.ศ.2544 ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องอีกครั้ง โดยต้องการให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง นอกจากนั้น ในปี พ.ศ.2552 มีการเสนอให้การดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เกิน 2วาระ สังเกตได้ว่าการเคลื่อนไหวของนักการเมืองท้องถิ่นทั้งสามครั้ง ไม่ได้เคลื่อนไหวผ่านส่วนราชการส่วนภูมิภาคเลย แต่เป็นการเสนอผ่านเครือข่ายนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งในส่วนนี้ก็แสดงให้เห็นว่า นักการเมืองท้องถิ่นก็มีอำนาจต่อรองกับรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน โดยไม่ต้องผ่านข้าราชการส่วนภูมิภาคใดๆทั้งสิ้น แต่ต้องไม่ลืมว่าทั้งสามประเด็นก็ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารท้องถิ่นทั้งสิ้น ดังนั้นในประเด็นนี้จึงพอสรุปได้เบื้องต้นว่า นักการเมืองท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลอยู่เสมอ แต่ขณะเดียวกันก็สนใจแค่เพียงการบริหารงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ไม่มีความสนใจต่อการนำเสนอให้มีการกระจายอำนาจมากนัก

นอกจากศุกสวัสดิ์จะให้ข้อมูลและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจของนักการเมืองระดับชาติแล้ว ยังมีประโยชน์ต่อการศึกษาความพร้อมทางกฎหมายที่ส่งผลถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยศึกษาผ่านรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 แต่เป็นเพียงการนำเสนอข้อมูลแค่นั้นเท่านั้น โดยศึกษาผ่านการใช้กฎหมายเพื่อปลดตำแหน่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น งานของศุกสวัสดิ์ในส่วนนี้จึงยังไม่ได้ให้ภาพที่สมบูรณ์เกี่ยวกับอำนาจของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออำนาจของประชาชนในการเรียกร้อง ตีรอนผลประโยชน์กับรัฐบาล หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ

งานศึกษาของศุกสวัสดิ์มีช่วยขยายมุมมองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเป็นงานศึกษากระบวนการและพลวัตรของการเมืองในการกระจายอำนาจ ในแต่ละช่วงเวลาที่มิบริบททางการเมืองและโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่แตกต่างกันและทำให้พบว่าในการดำเนินนโยบายมีผลกระทบอย่างไรบ้างกับการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ มีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทนำ และบทบาทตาม ตัวแสดงทางการเมืองจะมีโอกาสและช่องทางในการเสริมสร้างอำนาจต่อรองของตนเองหรือไม่ จากงานศึกษาของศุกสวัสดิ์ทำให้พบว่า อำนาจของรัฐบาลกลางกับอำนาจของประชาชนมีสัดส่วนที่ต่างกันมาก และแนวคิดการกระจายอำนาจเพียงจะได้รับการยอมรับอย่างจริงจังก็เมื่อเกิดรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงอีกมาก อย่างไรก็ตาม งานของศุกสวัสดิ์มิได้ทำการศึกษาในเชิงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมากนัก มีเพียงการนำเสนอการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักวิชาการเพียงอย่างเดียว ดังนั้นในงานวิจัยที่ผู้เขียนกำลังดำเนินการนี้จะเพิ่มบทบาทของขบวนการเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่นเข้าไปเพื่อเติมเต็มกรอบการศึกษาในประเด็นกระบวนการและพลวัตรของการกระจายอำนาจให้มากขึ้น ขณะที่งานศึกษาของตระกูล มีชัย เรื่อง รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ที่ศึกษาโครงสร้างและระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมกับการบริหารท้องถิ่นมากนัก โดยเฉพาะการไม่มีกฎหมายรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ตระกูล มีชัย, 2542)

สำหรับงานศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในมุมมองอื่นๆ ก็มีอย่างเช่นงาน ปฏิรูประบบการคลังไทย : การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ของจรัส สุวรรณมาลา ซึ่งเสนอว่า การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งของการกระจายอำนาจ การเพิ่มอำนาจการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่น การให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นตามศักยภาพทางการเงินของแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากที่ผ่านมามีการบริหารการคลังของท้องถิ่นปัญหาทางด้านการกำหนดนโยบายและแผนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่จะมาจากการวางนโยบาย

จากรัฐบาลกลางที่เป็นแบบ “ชุดเดียวใช้กับทุกจังหวัด” (จรัส สุวรรณมาลา, 2554) หรือจะเป็นงานที่มุ่งประเด็นไปที่การปกครองท้องถิ่นที่ประชาสังคมภายในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เช่น ปาฐกถาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม : ข้อเสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” โดยประเวศ วะสี ที่ได้เสนอว่าการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องเชื่อมโยงกับประชาสังคม เพราะที่ผ่านมาแต่การพูดถึงในแง่ของอำนาจ เช่น มีแต่การพูดถึงเรื่องการเลือกตั้ง แต่ไม่มีการพูดถึงการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน อย่างเช่นการร่วมกันจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น จึงจะต้องเปลี่ยนแนวคิดเสียใหม่ ให้เอาประชาสังคมเป็นตัวตั้ง แล้วเอาอบต.เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมที่นั้น (ประเวศ วะสี, 2541)

จากการศึกษาการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในงานวิจัยจะพบว่ามีคำแนะนำที่แตกต่างหลากหลาย และต่างมีการวิเคราะห์ปัญหาของการจัดการปกครองท้องถิ่น รวมถึงข้อเสนอเพื่อการกระจายอำนาจแล้วแต่ความสนใจของผู้วิจัย งานวิจัยกลุ่มแรกจะเป็นงานที่ศึกษาเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพูดถึงข้อจำกัดของ อบต. โดยเสนอให้มีการปฏิรูปการบริหารของราชการส่วนภูมิภาคให้มีบทบาทและอำนาจลดลง เพื่อที่จะแบ่งอำนาจการบริหารให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในระยะแรกก็คืองานของชัยอนันต์ สมุทรวานิช ที่อธิบายถึงวิธีการจัดการบริหารท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ได้มีเนื้อหากล่าวถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยสมบูรณ์มากนัก

มุมมองของการกระจายอำนาจในระยะแรกจึงเป็นการพูดถึงการปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบันที่ให้ความสำคัญกับตัวองค์กร เช่น รัฐธรรมนูญสถาบันทางการเมืองการปกครองมากกว่าการสนใจนำเสนอทางด้านการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองในระบอบการปฏิรูปในระยะต่อมา อย่างเช่นเรื่องการเปลี่ยนโครงสร้างเชิงอำนาจการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงอำนาจทางการเมือง และการแก้ไขความไม่เป็นธรรมทั้งทางสังคมรวมถึงทางกฎหมาย เป็นต้น โดยแบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ หนึ่ง งานศึกษาการกระจายอำนาจจากมุมมองเชิงสถาบัน สอง งานศึกษาการกระจายอำนาจจากมุมมองเชิงโครงสร้าง

งานศึกษาในเชิงสถาบัน จะเน้นไปทางด้านการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลาง โดยประเด็นที่เน้นทำการวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปคือ รัฐธรรมนูญ ระบบการเลือกตั้ง และสถาบันทางประชาธิปไตย ผู้ที่ทำการศึกษาในส่วนนี้ได้แก่ อมร รัชาสัตย์, อุทัย พิมพ์ใจชน, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และชัยอนันต์ สมุทรวานิช

การศึกษาในมุมมองเชิงสถาบันนี้ จะอาศัยหลักการจากการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสนใจกับหน่วยการวิเคราะห์ในเชิงสถาบันทางการเมืองการปกครอง โดยใช้การศึกษาจากการประเมินความสามารถจากข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ (พิชญ พงษ์สวัสดิ์, 2548) พร้อมทั้งมีการนำเสนอแนวทางการแก้ไขให้มีการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ เช่น ข้อเสนอการกระจายอำนาจทางการเมืองคลังโดยจรัส สุวรรณมาลา ที่มองว่าส่วนแบ่งรายได้ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนกลางมีความเหลื่อมล้ำกันมาก และรายได้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอต่อการบริหารงานในท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการพัฒนา (จรัส สุวรรณมาลา, 2555) ทางแก้ไขในการกระจายอำนาจนี้ รัฐบาลส่วนกลางจึงต้องลดบทบาทในการบริหารและควบคุมท้องถิ่น ด้วยการเปลี่ยนมาทำหน้าที่เป็นการส่งเสริมศักยภาพท้องถิ่น ผ่านการกำกับดูแลจากภายนอกและใช้อำนาจในการบังคับสั่งการน้อยลง

ทางด้านการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุมมองเชิงสถาบันจะให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการบริหารงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาเน้นขาดการประสานงานที่ดี ไม่มีการปรับตัว และเน้นนโยบายที่ได้รับจากส่วนกลางมากกว่าที่จะทำความเข้าใจปัญหาเฉพาะในท้องถิ่น ทั้งนี้ งานศึกษาเชิงสถาบันก็มีความเห็นว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางควรลดบทบาทหน้าที่ลงและมอบอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจมากขึ้น

สำหรับงานศึกษาในเชิงโครงสร้าง เป็นกลุ่มงานศึกษาที่มองว่า การทำให้โอกาสทางโครงสร้างการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะปฏิรูปการเมืองในด้านต่างๆ รวมถึงด้านการปกครองท้องถิ่นด้วย เช่น การศึกษาไปที่โครงสร้างเชิงอำนาจ ขนชั้นและการเข้าถึงโอกาสทางการเมือง รวมถึงการศึกษาความเหลื่อมล้ำทางด้านต่างๆ งานศึกษาในกลุ่มนี้มองว่าปัจจัยทางด้านสถาบันไม่อาจเป็นส่วนผลักดันให้การปฏิรูปท้องถิ่นก้าวหน้าไปได้ เป็นเพียงการปรับปรุงเพื่อซื้อเวลาเท่านั้น การจะปฏิรูปท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าขึ้นจะต้องแก้ไขด้วยการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น งานศึกษาเหล่านี้จะเป็นงานของสุจิตต์ บุญยงการ, เสน่ห์ จามริก, ธเนศวร์ เจริญเมือง, อานันท์ กาญจนพันธุ์และชำนาญ จันทร์เรือง

งานศึกษาในกลุ่มโครงสร้างเน้นศึกษาในเชิงของการวิเคราะห์การกระทำเชิงอำนาจของรัฐส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่น ที่ผูกขาดอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งยังเข้ามามีอิทธิพลต่อการเมือง การบริหาร แนวคิด วิถีชีวิต และวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่เกิดมาจากการขาดอำนาจในการจัดการบริหารท้องถิ่นด้วยท้องถิ่นเอง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545) ทั้งงานบริหารราชการทั่วไปที่

จำเป็นต้องปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทัน่วงที รวมถึงศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน เมื่อถูกจำกัดอำนาจมาเป็นระยะเวลานาน ย่อมทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความละเลยไม่สนใจต่อปัญหาของท้องถิ่น มองไม่เห็นอำนาจของตนเองที่พึงมี ซึ่งมีตัวอย่างให้เห็นจากงานศึกษาทางด้านการต่อสู้เพื่อสิทธิชุมชนที่ดิน และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า ประชาชนสามารถเรียกร้องให้รัฐส่วนกลางยอมรับ หรือยอมแบ่งอำนาจมาให้ประชาชนได้ ผ่านการเคลื่อนไหวเผชิญท้าทายกับรัฐ และอำนาจของรัฐราชการโดยตรง ดังนั้นงานศึกษาในเชิงโครงสร้างจึงพยายามสนับสนุนวิธีการเสริมสร้างอำนาจเพื่อไปท้าทายต่อรัฐโดยตรง

จากความแตกต่างของมุมมองในการปฏิรูปทำให้ที่ผ่านมาไม่มีการนำเสนอวิธีการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องจากงานวิจัยส่วนมากเกิดขึ้นมาจากความสนใจเฉพาะของผู้วิจัยเท่านั้น ทางด้านแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมาเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนกฎหมายบางฉบับเท่านั้น แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าไปบ้าง เช่นการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น แต่ก็ยังเป็นความก้าวหน้าในอัตราที่ล่าช้า เพราะยังถูกราชการส่วนภูมิภาคและรัฐส่วนกลางควบคุมอำนาจและไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจมากนัก นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดทางด้านอำนาจในการบริหารงบประมาณหรือการเพิ่มสัดส่วนเงินภาษีของท้องถิ่นที่แบ่งกับรัฐส่วนกลาง เช่นงานศึกษาทางด้านการบริหารการคลังของจรัส สุวรรณมาลา งานศึกษาที่ผ่านมาแม้จะพูดถึงปัญหาในส่วนนี้แต่ไม่ได้นำเสนอวิธีการผลักดันแก้ไขปัญหาไปด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.7.2 งานศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับประเด็นทางสังคมในประเทศไทย

ทางด้านงานศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในส่วนนี้ จะทำการศึกษาเพื่อนำไปใช้ประกอบในการทำความเข้าใจยุทธวิธีการเคลื่อนไหวและการประเมินผลสะท้อนที่เกิดจากการเคลื่อนไหว งานที่น่าสนใจชิ้นหนึ่งคืองานของธวัชชัย ป้องศรี ซึ่งศึกษาเรื่อง “พลวัตของขบวนการต่อต้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540” ที่ศึกษาการก่อตัวและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการต่อต้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผลจากการศึกษาพบว่ากลุ่มที่ธวัชชัยทำการศึกษานี้ได้ปรับเปลี่ยนยุทธวิธีหลังจากที่ประเด็นที่กลุ่มไม่ประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวไปสู่การสร้างเครือข่ายกับขบวนการทางสังคมอื่นๆ ที่เคลื่อนไหวภายนอกองค์กรการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ธวัชชัย ป้องศรี, 2552)

งานศึกษาชิ้นนี้ของธวัชชัย ป๋องศรีมีประโยชน์ในด้านการตั้งประเด็นศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคม รวมถึงการนำแนวคิดการระดมทรัพยากร แนวคิดกระบวนการทางการเมืองมาใช้ในการศึกษา รวมทั้งมีการเสนอเรื่องการจัดผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหว โดยธวัชชัยนำไปใช้วิเคราะห์การสร้างยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จากเดิมที่สหภาพได้เคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์ขององค์กรไปสู่การสร้างเครือข่ายเพื่อขยายประเด็นที่ต้องการนำเสนอออกไปสู่ภายนอกสังคม จนนำไปสู่การเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นอื่นๆด้วย นอกจากนี้ธวัชชัยยังวิเคราะห์โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของขบวนการฯในแต่ละช่วงเวลาด้วย งานวิจัยชิ้นนี้ถือเป็นตัวอย่างที่ดีของงานวิจัยอื่นๆที่ต้องการศึกษาเกี่ยวกับขบวนการทางสังคม

ส่วนงานศึกษาที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่งคือ วิทยานิพนธ์ของเอกพล เสียงดัง เรื่อง ผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคนด้อยอำนาจในสังคมไทยตั้งแต่ปี 2531-2549 ผลจากการศึกษาพบว่า การเคลื่อนไหวของขบวนการคนจนและคนด้อยอำนาจในสังคมไทย เกิดขึ้นมาจากความเดือดร้อนในด้านการจัดการทรัพยากร ที่ถูกรัฐและนายทุนช่วงชิงการจัดการทรัพยากรเหล่านั้นไป โดยที่ชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือรับส่วนแบ่งผลประโยชน์ใดๆจากทรัพยากรในชุมชน ช้ำยังประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และที่อยู่อาศัยจากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐและเอกชน ทำให้ชาวบ้านรวมตัวกันต่อสู้และพัฒนาไปเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (เอกพล เสียงดัง, 2550)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งานชิ้นนี้มีประโยชน์ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินผลความสามารถหรือผลสะท้อนของหน่วยในการวิเคราะห์ที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจ เอกพลได้สร้างรูปแบบการวิเคราะห์ผลสะท้อนที่น่าสนใจสำหรับการศึกษายุทธวิธีในการเคลื่อนไหวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ การศึกษาผลสะท้อนจากการเข้าไปท้าทายรัฐโดยตรง (เอกพล เสียงดัง, 2550) โดยประเมินผลสะท้อนจากการได้รับการยอมรับให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบาย การเข้าไปมีส่วนร่วมกับการเมืองในรูปแบบปกติ ไปจนถึงออกกฎหมาย การออกพระราชบัญญัติรับรองข้อเรียกร้อง นอกจากนี้ เอกพลยังใช้แนวคิดกรอบการกระทำร่วม (collective action framing) นั่นก็คือการสร้าง ความหมายของการเคลื่อนไหวให้กับขบวนการ เพื่อเป็นการสื่อสารกับสังคมภายนอกรวมถึงสมาชิกในขบวนการว่า ขบวนการต้องการนำเสนออะไร ความสำคัญของปัญหาหรือสาเหตุของการเคลื่อนไหวคืออะไร เพื่อให้สังคมภายนอกเข้าใจปัญหาที่ต้องการนำเสนอ และมาเข้าร่วมขบวนการ หรืออย่างน้อยคือมีความเห็นชอบต่อการเคลื่อนไหว โดยมีกรอบการวิเคราะห์หลักๆคือ กรอบการวินิจฉัยปัญหา กรอบการคาดคะเนทางออกของปัญหา กรอบการจูงใจ

ความน่าสนใจในงานศึกษาของเอกพลก็คือมีการนำการวิเคราะห์ในเชิงการต่อสู้ทางความคิดเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในงานศึกษาด้วย เพื่อให้มีความเข้าใจขบวนการเคลื่อนไหวมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่งานศึกษาทางด้านขบวนการทางสังคมเน้นไปที่สาเหตุการเกิดขึ้นของการกระทำร่วมที่มาจากความคับข้องใจ ความโกรธแค้นที่เพิ่มขึ้นอย่างฉับพลันตามการศึกษาของแนวคิดพฤติกรรมร่วมแบบดั้งเดิม หรือศึกษาแค่เพียงยุทธวิธีการเคลื่อนไหวในด้านการจัดสรรองค์กร และทรัพยากรเท่านั้น แต่ในงานของเอกพลยังมีการนำทฤษฎีการสร้างกรอบวาทกรรมทางวัฒนธรรม (cultural framing theory) (เอกพล เสียงดัง, 2550) ซึ่งก็คือการพยายามสร้างความหมายใหม่ๆ ที่มีความแตกต่างจากขบวนการเคลื่อนไหวเดิม หรือการรับรู้ในแบบเดิม มาเป็นการสร้างคำอธิบายใหม่ของข้อเรียกร้องในขบวนการเคลื่อนไหว ผ่านการพิจารณาทั้งทางด้านปัญหาที่เผชิญ ลักษณะของปัญหา การหาทางออก การสร้างยุทธวิธี รวมถึงการสร้างแรงจูงใจ เป็นต้น

2.8 กรอบการศึกษากระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชนกรณีศึกษายุทธวิธีการผลักดันนโยบายจังหวัดจัดการตนเอง

จากการสำรวจแนวคิดและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาสร้างกรอบในการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการเคลื่อนไหว และกรอบความคิดของขบวนการที่ทำการศึกษารวมทั้งสามารถแจกแจงอธิบายรายละเอียดตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยที่ตั้งไว้ได้ ดังนี้

จากการศึกษาเบื้องต้นได้พบว่า การเคลื่อนไหวให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ได้เกิดขึ้นก่อนหน้าการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองมาเป็นระยะเวลาานพอสมควร เริ่มต้นในปีพ.ศ.2534 โดยการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งมีข้อเสนอแตกต่างหลากหลาย ทั้งการเสนอให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบอำนาจในการบริหารให้ท้องถิ่นมากขึ้น หรือในอีกข้อเสนอหนึ่งคือให้มีการเปลี่ยนการโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ เช่น การเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และการยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค ข้อเสนอต่างๆที่เกิดขึ้นในเวลานั้น สร้างความสนใจเป็นอย่างมากต่อวงวิชาการและการปกครองท้องถิ่น ทั้งจากผู้ที่สนับสนุน และคัดค้านการกระจายอำนาจ นอกจากนั้น บริบททางการเมืองก็เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักวิชาการ คือ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้กับการเคลื่อนไหวเพื่อการ

กระจายอำนาจ อันเนื่องมาจากอำนาจรัฐในขณะนั้นไม่มีความมั่นคง ทำให้เกิดการยึดอำนาจโดยกลุ่มทหารจนนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง ผลจากความขัดแย้งในครั้งนั้นส่งผลให้เกิดมติร่วมในสังคมว่าจะต้องมีการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้น การกระจายอำนาจจึงขับเคลื่อนไปอย่างต่อเนื่องพร้อมกับกระแสการปฏิรูปการเมือง ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการเมืองในครั้งนั้นจึงมีประเด็นการกระจายอำนาจรวมอยู่ด้วย ทำให้การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในระยะต่อมาก็เป็นผลพวงจากการเคลื่อนไหวก่อนหน้านี้ด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับการวิเคราะห์ตัวกลุ่มที่ทำการศึกษาในครั้งนั้น ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุการรวมกลุ่มโดยอาศัยแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และแนวคิดการระดมทรัพยากร โดยจะแบ่งการศึกษาเป็นสามประเด็นหลักคือ ลักษณะการรวมตัวเคลื่อนไหวของกลุ่ม แนวคิดหรือข้อเสนอของกลุ่ม และข้อจำกัดของกลุ่ม เพื่อนำไปศึกษาปฏิสัมพันธ์ในการเชื่อมโยงกับเครือข่ายตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ ตลอดจนพิจารณาถึงความสำเร็จ ความล้มเหลว หรือผลสะท้อนของกลุ่มต่อไป ซึ่งการศึกษาความสำเร็จของกลุ่มนั้นจะพิจารณาจากการออกแบบจัดตั้งองค์กรเคลื่อนไหวตามแนวคิดการระดมทรัพยากร และแนวคิดกระบวนการทางการเมือง เช่น การออกแบบยุทธวิธีการต่อสู้ วิธีการสร้างกรอบวาทกรรมร่วม และศึกษาวิธีการการตอบโต้ของฝ่ายตรงข้ามที่ขัดขวางการเคลื่อนไหว สำหรับการออกแบบยุทธวิธีการต่อสู้ ยกตัวอย่างเช่น ยุทธวิธีการขัดขวางและเผชิญหน้าโดยตรง ยุทธวิธีทางช่องการเมืองปกติ และยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง สำหรับการตอบโต้ของฝ่ายตรงข้ามนั้น จะเป็นการตอบโต้ด้วยยุทธวิธีต่างๆ เช่น การลดทอนความน่าเชื่อถือของขบวนการ การแสดงแนวคิดคัดค้านผ่านสื่อสาธารณะ การแสดงตัวในการยอมรับข้อเสนอเพื่อลดกระแสการเคลื่อนไหวของกลุ่ม การใช้มาตรการทางกฎหมาย และการเข้าปราบปราม เป็นต้น

การวิเคราะห์ความสำเร็จของกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ อาจไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าประสบความสำเร็จหรือประสบความสำเร็จล้มเหลว ในด้านหนึ่ง หากพิจารณาจากเป้าหมายสูงสุดของกลุ่มอาจจะเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว แต่ในบางประเด็น การเคลื่อนไหวของกลุ่มอาจไปสร้างผลสะท้อนบางอย่างต่อโครงสร้างทางการเมืองหรือสังคม ดังนั้น การศึกษาความสำเร็จของขบวนการเคลื่อนไหวจึงรับเอาการศึกษาผลสะท้อนเข้ามาด้วย โดยแบ่งออกเป็น ผลสะท้อนภายในขบวนการทางสังคม ผลสะท้อนระดับบุคคล ผลสะท้อนระหว่างขบวนการทางสังคม ผลสะท้อนจากการทำทนายรัฐโดยตรง และผลสะท้อนทางวัฒนธรรมจากการต่อสู้ของขบวนการ

นอกจากการวิเคราะห์ความสำเร็จของกลุ่มจากการศึกษายุทธวิธี และการตอบโต้จากฝ่ายตรงข้ามแล้ว โครงสร้างโอกาสทางการเมืองก็มีความสำเร็จในการเป็นปัจจัยผลักดันความสำเร็จ หรือทำให้เกิดความล้มเหลวของการเคลื่อนไหวได้เช่นเดียวกัน โครงสร้างโอกาสทางการเมืองมีผลต่ออำนาจต่อรองทางการเมืองของกลุ่มเคลื่อนไหวได้เช่นเดียวกัน ในช่วงเวลาหนึ่งอาจจะเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนตามยุทธวิธีที่ออกแบบมาให้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว แต่ในอีกช่วงเวลาหนึ่งอาจส่งผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่อต้านก็ได้

ดังนั้น ในการศึกษากระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชนกรณีศึกษายุทธวิธีการผลักดันนโยบายจังหวัดจัดการตนเอง จึงทำการพิจารณาปัจจัยต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นเพื่อทำให้การศึกษางานวิจัยชิ้นนี้มีความครอบคลุมรอบด้านมากที่สุด



บทที่ 3

พัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศไทยภายหลังเหตุการณ์ในเดือน พฤษภาคม พ.ศ.2535

ในบทที่สามนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการของกระแสการกระจายอำนาจในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2534 จนถึงปี 2557 ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในระยะเวลาของการวิจัย เพื่อแสดงให้เห็นว่ากระแสกระจายอำนาจก่อนการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองซึ่งเป็นหน่วยวิเคราะห์ที่ต้องการศึกษา มีการเคลื่อนไหวเสนอนโยบายกระจายอำนาจมาอย่างไรบ้าง รวมถึงกระบวนการกระจายอำนาจให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้ามากขึ้นแค่ไหน และผลของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นก่อนหน้าได้สร้างผลสะท้อนต่อหน่วยการวิเคราะห์ของงานวิจัยชิ้นนี้หรือไม่ เพื่อแสดงให้เห็นความเป็นมาของหน่วยการวิเคราะห์ดังกล่าว

3.1 บริบทเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการกระจายอำนาจ

หลังจากเกิดการรัฐประหารรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปี 2534 และต่อมาเกิดการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลทหาร ในปี 2535 มีการประท้วงซึ่งส่งผลให้ประชาชนเสียชีวิต รวมถึงได้รับบาดเจ็บมากมาย จากความขัดแย้งทางการเมืองในครั้งนี้ทำให้ทหารต้องออกมาแสดงท่าทีในการยุติบทบาททางการเมือง หลังจากนั้นก็เกิดข้อเสนอหนึ่งในการป้องกันไม่ให้เกิดการเมืองกลับไปเหมือนสมัยก่อนหน้าอีก จึงได้เกิดข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก็เกิดจากอิทธิพลของกระแสประชาธิปไตยที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก หลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น คำว่า “ปฏิรูปการเมือง” นอกจากเป็นคำที่สื่อถึงชัยชนะของประชาชนที่สามารถโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการทหารได้ ยังกลายเป็นคำที่สื่อให้เห็นจินตนาการของรูปแบบทางการเมืองที่ควรจะเป็นในอนาคต ที่ควรจะเปิดกว้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าที่เคยเป็น (Aim Sinpeng, 2014)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์กล่าวว่ากระแสการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจก่อรูปขึ้นมาด้วยความจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเกิดจากแรงผลักดันสามประการ คือ หนึ่งกระแสของการทำให้การเมืองเป็นประชาธิปไตย (Democratization) สอง เกิดจากอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) และสาม ปัจจัยที่ท้องถิ่นเริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมือง (Urbanization) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) นั่นคือ กระแสการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งจากอิทธิพลภายนอกประเทศของกระแสแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ทำให้ประชาชนได้รับเอาค่านิยมในการเมืองระดับโลกมาปรับใช้ในสังคมของตนเอง (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2542) ขณะเดียวกัน จากปัจจัยภายในประเทศที่ทุกพื้นที่ในสังคมไทยค่อยๆเปลี่ยนแปลงจากความเป็นชนบทไปสู่ความเป็นเมือง ซึ่งความเป็นเมืองในที่นี้ย่อมหมายถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วย เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่นสูงขึ้นการเรียกร้องอำนาจในการจัดการปกครองตนเองย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากที่แต่เดิมจำเป็นต้องพึ่งพาการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกันเมื่อท้องถิ่นเกิดขยายตัว ย่อมส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรมากขึ้น มีการอพยพเคลื่อนย้ายประชากร ปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องการมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น การส่วนแบ่งสัดส่วนผลประโยชน์ที่ทรัพยากรของพวกเขาถูกนำไปใช้ รวมทั้งการหางบประมาณมารองรับการแก้ไขปรับปรุงปัญหาต่างๆของการขยายตัวของเมือง และจะนำไปสู่ความต้องการอำนาจทางการเมืองและสังคมในการตัดสินใจบริหารปกครองด้วยตนเองต่อไป

จากความต้องการเหล่านี้ วิธีการแก้ไขปัญหาทางการเมืองด้วยการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยจึงเป็นประเด็นสำคัญ โดยจะพบว่า ในช่วงปี 2530 – 2536 ความมั่นคงของระบอบคอมมิวนิสต์ที่ใช้ในประเทศต่างๆ เริ่มมีปัญหา โดยเฉพาะปัญหาทางเศรษฐกิจ สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องปรับนโยบายเศรษฐกิจใหม่ เพื่อให้มีโอกาสแข่งขันการค้ากับประเทศอื่นๆได้มากขึ้น สำหรับกระแสแนวคิดเสรีนิยม บทบาทขององค์การระหว่างประเทศเริ่มทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำต่อประเทศสมาชิก ผ่านการให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินที่มาพร้อมกับการแทรกแซงทางด้านนโยบายต่อประเทศสมาชิกรุ่นๆ เช่น การเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน รวมถึงการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยก็เป็นเงื่อนไขหนึ่งด้วย

สำหรับในประเทศไทย การขยายตัวทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2532-2533 มีผลอย่างยิ่งต่อการขยายพื้นที่ทางเศรษฐกิจ อัตราการส่งออกสูงขึ้นโดยสินค้าส่วนใหญ่คือสินค้าทางการเกษตร ทำให้ต้องขยายพื้นที่การเพาะปลูก การเพิ่มแหล่งลงทุนต่างๆ การลงทุนจึงขยายไปในพื้นที่ชนบททำให้เกิดกลุ่มทุนท้องถิ่นขึ้นมา แต่จากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ทั้งมีการนำแนวคิดแบบชุมชนนิยม (Localism) เข้ามาใช้เป็นตัวขับเคลื่อนความคิดด้วย

ทางด้านกระแสการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างความมั่นคงให้ระบอบประชาธิปไตย ได้เกิดข้อเสนอหนึ่งขึ้นมาควบคู่กัน คือเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยเน้นสองประเด็นคือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และการปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเคลื่อนไหวได้กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจคือปัญหาทางการเมืองระดับชาติที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ไม่มีโอกาสที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจมากนัก การมีรัฐบาลทหารสลับกับรัฐบาลพลเรือนภายใต้อำนาจทหารเรื่อยมา ทำให้กระแสการกระจายอำนาจไม่สามารถเข้ากับบริบทการเมืองไทยช่วงนั้นได้ เนื่องจากโอกาสทางการเมืองไม่เปิดกว้างและไม่เป็นประชาธิปไตยมากพอ ผู้มีอำนาจมักจะสนใจแต่การรักษาอำนาจของตนเองมากกว่าที่จะพิจารณาเรื่องอื่นๆ ที่นอกเหนือจากพื้นที่ทางการเมืองระดับชาติ รวมถึงปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมือง ที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

3.2 กระแสการกระจายอำนาจในงานศึกษาเชิงวิชาการ

สำหรับกระแสการกระจายอำนาจในวงวิชาการ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลได้กล่าวว่า หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ได้รับความสนใจจากเครือข่ายนักวิชาการรวมถึงนักการเมืองจำนวนหนึ่งอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ผ่านการนำเสนอในงานประชุมและสัมมนาต่างๆ ตั้งแต่ช่วงปลายเดือนกันยายน 2534 (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555) โดยพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวอย่างเข้มข้นนอกจากในกรุงเทพฯ นั่นคือในจังหวัดเชียงใหม่ นำโดย ธเนศวร์ เจริญเมืองที่เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นข้อเสนอที่มีความก้าวหน้ามาก แต่ขณะเดียวกันก็เผชิญกับการต่อต้านจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ถูกกลดบทบาทในการปกครองท้องถิ่นลง

การเสนอเรื่องการกระจายอำนาจส่วนหนึ่งจะออกมาในรูปแบบของงานวิจัยเพื่อนำไปเผยแพร่ในวงวิชาการและผู้สนใจ มีทั้งการนำเสนอในงานสัมมนาและตีพิมพ์ โดยงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ล้วนเป็นงานที่มุ่งประเด็นไปที่การวิพากษ์อำนาจของรัฐส่วนกลาง หรือเรียกอีกอย่างว่าการผูกขาดอำนาจ โดยสนใจไปที่กฎหมายที่ไม่เอื้อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่น เช่น การแบ่งสัดส่วนงบประมาณที่น้อยนิดเมื่อเทียบกับความรับผิดชอบของท้องถิ่น โดยมีการเสนอให้ปฏิรูประบบการคลังของจรัส สุวรรณมาลา และงานที่ย้อนไปศึกษาถึงวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในเชิงประวัติศาสตร์ของธเนศวร์ เจริญเมือง ในหนังสือ “100ปี การปกครองท้องถิ่นไทย” ซึ่งก่อนหน้านั้น ธเนศวร์ก็เป็นนักวิชาการคนหนึ่งที่นำเสนอเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในหนังสือรวมบทความของนักวิชาการทั้งนักวิชาการมหาวิทยาลัย และนักวิชาการอิสระ อาทิ ธเนศวร์ เจริญเมือง, จุมพล หนิมพานิช, นิธิเอียวศรีวงศ์, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, พิชาย รัตนติลก ฦ ภูเก็ด, อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, ถวิล ไพรสมนต์ และอมร รักษาสัตย์เพื่อเสนอเรื่องการกระจายอำนาจในปี 2536 โดยมีการตีพิมพ์หนังสือรวมบทความชื่อ “เลือกตั้งผู้ว่าฯ” โดยโครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี 2534 ที่สำคัญคือ เนื้อหาในหนังสือจะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยมุ่งประเด็นไปที่การกระจายอำนาจ ผ่านข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

ในบทความของธเนศวร์ เรื่อง “ผู้ว่าฯเชียงใหม่ควรมาจากการเลือกตั้ง” ได้เสนอไว้ว่า เมื่อเชียงใหม่มีการเติบโตที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ระบบการบริหารกลับไม่ขยายตามไปด้วย กลับมีปัญหาในแง่ความซับซ้อนของการบริหารงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (บ. ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2536) ธเนศวร์จึงเสนอให้มีการพิจารณารูปแบบการปกครองเสียใหม่ เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, สุขาภิบาล และให้เขตอำเภอเมืองและอำเภอโดยรอบมารวมกันเป็นเทศบาลมหานคร เป็นต้น ส่วนงาน 100ปี การปกครองท้องถิ่นไทย ธเนศวร์ได้อธิบายถึงความล้มเหลวของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นตัวทำลายระบอบประชาธิปไตยไทย โดยเฉพาะที่รัฐบาลแต่ละสมัยกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงของท้องถิ่นเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยที่ตัวแทนจากท้องถิ่นไม่มีบทบาทถูกควบคุมโดยข้าราชการส่วนภูมิภาค และธเนศวร์ให้ข้อเสนอว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครอง จะเป็นพื้นฐานของการเมืองระดับชาติและเป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง

นอกจากนี้ยังมีงานมีสายหนึ่งที่ต้องการประเมินประสิทธิภาพขององค์กร เช่นเรื่องการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานที่สนใจทางด้านการศึกษาปฏิบัติกฎหมายให้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และลดทอนอำนาจบางส่วนของรัฐส่วนกลาง แต่ผลที่ได้มาคือการมอบอำนาจให้หน่วยงานต่างๆที่เป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลางเข้ามามีบทบาทร่วมกับท้องถิ่นมากกว่าที่จะเกิดจากท้องถิ่นเอง ทำให้อำนาจต่อรองของชุมชนที่มีต่อ อปท. และรัฐส่วนกลาง และระหว่าง อปท.กับรัฐส่วนกลางไม่เปลี่ยนไปจากเดิมมากนัก ต่อมาได้มีหนังสือที่รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ชื่อ การกระจายอำนาจ ที่ให้ความหมายและแนวคิดการกระจายอำนาจของนักวิชาการต่างๆ ทำให้ได้เห็นกระแสของการนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจในสังคมไทย จากหลากหลายแนวคิด รวมถึงการแบ่งประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจในประเด็นต่างๆ เช่น การคลัง, การปกครองและการเลือกตั้ง โดยเฉพาะข้อเสนอของชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่เสนอให้มีการปรับโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐและโครงสร้างการบริหารจัดการเมือง และการกระจายอำนาจและการจัดการให้เป็นแบบเครือข่ายเพื่อการทำงานที่สอดคล้องและสัมพันธ์กันทั้งภายในองค์กรด้วยและระหว่างองค์กรกับภาคประชาชน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535)

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ยังถูกนำเสนอโดยเชื่อมโยงไปกับแนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเป็นการสร้างรากฐานให้กับการปกครองในระดับประเทศ โดยมีพื้นฐานแนวคิดว่าการสร้างความมั่นคงให้กับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น นอกจากการมีระบบตรวจสอบถ่วงดุลทางอำนาจ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลแล้ว การสร้างความเข้มแข็งในการปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นพื้นที่ฝึกหัดการใช้อำนาจทางการเมืองของประชาชน หากท้องถิ่นทั่วประเทศการระบอบการเมืองที่เข้มแข็ง ตรวจสอบได้ และประชาชนสามารถเข้าถึงอำนาจ ควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองในระดับชาติย่อมมีความเข้มแข็งตามไปด้วย ในงานเขียนของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ เรื่อง “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” เอนกได้เสนอให้ท้องถิ่นปกครองตนเองในบทที่ 4 ที่ประชาธิปไตยในปัจจุบันถูกลดทอดคุณค่าให้เหลือเพียงแค่การหย่อนบัตรเลือกตั้ง เอนกจึงเสนอให้ประยุกต์ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participating Democracy)มาใช้ในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจร่วม ผ่านการจัดประชุมของความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการดูแลในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริง และประชาธิปไตยที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้จะต้องเริ่มทำในระดับท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นจะเป็นรากฐานใหม่ที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ผ่านการจัดระบบท้องถิ่นที่มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแสดงศักยภาพของท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552)

นอกจากนี้ยังมีงานที่มุ่งประเด็นไปที่การปกครองท้องถิ่นที่ประชาสังคมภายในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เช่น ปาฐกถาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม : ข้อเสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” โดยประเวศ วะสี ที่ได้เสนอว่าการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องเชื่อมโยงกับประชาสังคม เพราะที่ผ่านมาแต่การพูดถึงในแง่ของอำนาจ เช่น มีแต่การพูดถึงเรื่องการเลือกตั้ง แต่ไม่มีการพูดถึงการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน อย่างเช่นการร่วมกันจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น จึงจะต้องเปลี่ยนแนวคิดเสียใหม่ ให้เอาประชาสังคมเป็นตัวตั้งแล้วเอาอบต.เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมที่นั้น (ประเวศ วะสี, 2541)

3.2.1 การศึกษาความพร้อมในการจัดการตนเองของท้องถิ่น

นอกจากการศึกษาการกระจายอำนาจในเชิงระบบการเมืองแล้ว ยังมีงานจากนักวิชาการอีกสายหนึ่งที่ศึกษาความพร้อมในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการศึกษาในแนวสิทธิชุมชนที่ดูจากบทบาทของชุมชนท้องถิ่น เช่น กิจกรรมเชิงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชน และการสร้างนวัตกรรมในท้องถิ่น งานศึกษาท้องถิ่นในด้านนี้ที่มีความโดดเด่นคืองานของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ เป็นงานกลุ่มที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับป่าชุมชน ทั้งในด้านการอนุรักษ์พื้นที่ป่าและการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนเพื่อการใช้ทรัพยากร แม้งานศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธุ์จะดูเหมือนว่าไม่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ แต่นี่ก็เป็นงานส่วนหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับสิทธิชุมชน และการสร้างอำนาจต่อรองของชุมชนต่อการใช้พื้นที่ป่าที่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐบ่อยครั้ง ซึ่งตรงนี้ก็เป็นหนึ่งในจุดมุ่งหมายสำคัญของการกระจายอำนาจแม้ว่างานของอานันท์จะถูกวิจารณ์ว่าขาดความเชื่อมโยงในการศึกษาทางประวัติศาสตร์และการพูดถึงเรื่องการสร้างอำนาจให้กับชุมชน ในความเป็นจริงแล้วอานันท์ไม่ได้ละเลยแต่อย่างใด โดยเขาพูดถึงในงาน “มิติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร” และในงานอีกชิ้น “ทฤษฎีการเมืองชุมชนในสังคมไทย : ชุมชนกับปัญหาการปฏิบัติทางอำนาจและสิทธิ”

นอกจากงานศึกษาทางด้านสิทธิชุมชนแล้ว ยังมีงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรง เป็นงานศึกษาการส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นที่เรียกว่า นวัตกรรมปกครองท้องถิ่น หรือนวัตกรรมสังคม (social innovation) (อลงกรณ์ คูตระกูล, 2554) ซึ่งมาจากความต้องการคิดค้นวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาในท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาทางสังคมให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ความหมายของนวัตกรรมสังคมจึงหมายถึงนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมใดๆก็ตามที่นำไปสู่การ

แก้ไขปัญหาสังคม หรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น นอกจากนั้น เครือข่ายการทำงานจะอยู่ในลักษณะความสัมพันธ์การทำงานระหว่างหน่วยงานในการปกครองส่วนท้องถิ่นสองหน่วยงานขึ้นไป อาจจะไปประกอบด้วย หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หน่วยงานพัฒนาเอกชน กลุ่มอาสาสมัคร รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2552) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริหารสาธารณะต่างๆ โดยมีองค์กรภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักในเครือข่าย ลักษณะความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ จะเป็นในรูปแบบของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นบางประการร่วมกัน

โดยงานวิชาการเหล่านี้จะศึกษาวิธีการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ งานของวีระศักดิ์ เครือเทพ เป็นงานสำคัญชิ้นหนึ่งที่ศึกษานวัตกรรมการปกครองท้องถิ่นในหลายประเด็น เช่น การศึกษา การคลัง การสาธารณสุข การมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารการคลังท้องถิ่น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จากการศึกษาของวีระศักดิ์พบว่า การริเริ่มนวัตกรรมปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงจากแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรมากขึ้นในการจัดทำแผนพัฒนา ขณะเดียวกันจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และด้านกฎหมาย ที่กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้เกิดความคาดหวังจากประชาชนในการประโยชน์ให้กับท้องถิ่น เช่น การให้บริการประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจึงต้องสร้างผลงานให้เป็นที่พึงพอใจ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548) การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นต่างๆ อาจเกิดจากการแก้ไขปัญหาทางด้านทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ หรือมาจากต้นทุนทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นก็ได้ ความสำเร็จของนวัตกรรมท้องถิ่นตามที่วีระศักดิ์เสนอจึงมาจากทั้งปัจจัยภายใน ทางด้านผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น มีบทบาทในการริเริ่มคิดนวัตกรรมสร้างสรรค์ในรูปแบบต่างๆ หรือมีบทบาทในการสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันปรึกษาหารือแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น นอกเหนือจากการปฏิบัติตามระเบียบของราชการเพียงอย่างเดียว รวมถึงปัจจัยภายนอกชุมชน อย่างเช่น นโยบายรัฐบาล การปฏิบัติงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

นอกจากนี้ ในงานชิ้นเดียวกัน วีระศักดิ์ เครือเทพยังค้นพบความร่วมมือในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นด้วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน รวมถึงได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ และองค์กรภายนอกท้องถิ่น เช่นในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส จังหวัดขอนแก่น พบปัญหาการปล่อยน้ำเสียของโรงงานจนเกิดความร่วมมือแต่งตั้งอาสาสมัครตรวจและเฝ้าระวังการปล่อยน้ำเสียของโรงงานเรียกว่า “คณะทำงานอาสาสมัครตรวจสอบ

คุณภาพน้ำ” ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสให้การสนับสนุนงบประมาณแก่คณะทำงาน ทั้งทางด้านค่าใช้จ่ายอุปกรณ์ บุคลากร และการจัดทำเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ผลสำเร็จที่ได้คือผลตรวจสอบคุณภาพน้ำดีขึ้น และทำให้ผู้ประกอบการโรงงานเกิดความตระหนักในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางน้ำมากขึ้น

นอกจากนี้นวัตกรรมท้องถิ่นยังเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง และพัฒนาระบอบประชาธิปไตยได้อีกด้วย ดังเช่นการจัดตั้งสภาเมืองขอนแก่น อันเป็นแนวคิดของเทศบาลนครขอนแก่น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548) เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข่าวสาร มีส่วนร่วมตัดสินใจ และเสนอข้อคิดเห็นในการพัฒนาท้องถิ่น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน จังหวัดขอนแก่น ที่แต่เดิมมีปัญหาเรื่องการจัดทำงบประมาณ และความไม่โปร่งใสของการบริหารงาน ต่อมา จากแผนพัฒนาตำบลในปี พ.ศ.2543 องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนจึงเริ่มจัดทำประชาคม ทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล และในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนา พุดคุยถึงปัญหาในท้องถิ่น รวมถึงการเสนอแนะแนวทางแก้ไข และติดตามการแก้ปัญหา เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาต่อไป ผลการศึกษาที่ได้คือ อบต.สวนหม่อนมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น โดยได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้าในปี พ.ศ. 2544

ผลจากการศึกษาในเชิงนวัตกรรมท้องถิ่นหรือนวัตกรรมสังคมเช่นงานของวีระศักดิ์ เครือเทพ ได้ผลสรุปว่า ท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการเพื่อพัฒนาชุมชน กิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นล้วนแต่ตรงกับความต้องการแท้จริงของประชาชน ทั้งสามารถทำงานประสานกับภาคชุมชน กับส่วนราชการได้เป็นอย่างดี ที่สำคัญท้องถิ่นมีความตื่นตัวและความสามารถในการปกครองท้องถิ่นในด้านต่างๆ รวมถึงมีผลสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่น เช่นเดียวกับผลสรุปของอลงกรณ์ คูตระกูล พบว่า ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถมากพอในการสร้างนวัตกรรมโดยไม่ต้องพึ่งพา หรืออาศัยการชี้แนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันหากชุมชนได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้สนับสนุน ไม่ใช่ผู้ชี้แนะหรือสั่งการ ก็ยิ่งทำให้นวัตกรรมสังคมขยายความสำเร็จออกไปอีกได้ (อลงกรณ์ คูตระกูล, 2554)

จากงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการ ทั้งงานศึกษาก่อนและหลังการเกิดขึ้นกระแสปฏิรูปการเมือง พอที่แสดงให้เห็นว่าในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์และช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องการ

กระอำนาจอย่างกว้างขวางผ่านเครือข่ายนักวิชาการที่สนใจศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ เช่น เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดการปฏิรูปการคลังและการศึกษา การศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร รวมถึงงานวิจัยและประเมินศักยภาพของท้องถิ่นในการสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อการพัฒนาผ่านการศึกษาโครงการและกิจกรรมต่างๆ ซึ่งพบว่าทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนต่างมีความพร้อมในการจัดการดูแลตนเอง และต้องการให้ส่วนกลางถ่ายโอนอำนาจจัดการบริหารท้องถิ่นในด้านต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาและมีส่วนร่วมสร้างเสริมความมั่นคงให้แก่ระบอบประชาธิปไตย

โดยสรุป การเสนอเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงของกลุ่มนักวิชาการตั้งแต่ปี 2534 ผ่านการเคลื่อนไหวในเวทีสัมมนาและงานเขียนทางวิชาการ ผลจากการเคลื่อนไหวพบว่า ไม่ประสบความสำเร็จในการเรียกร้อง ล้มเหลวทั้งในด้านการสร้างประเด็นถกเถียงในสาธารณะ และการสร้างระดับการกดดันต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง บทบาทของนักวิชาการจึงทำได้เพียงการผลิตงานหรือสร้างข้อเสนอทางวิชาการจากความถนัดทางอาชีพเท่านั้น ไม่ได้มีการขยายแนวร่วมเพื่อการเคลื่อนไหวแต่อย่างใด ทั้งนี้ ธเนศวร์ เจริญเมืองได้วิเคราะห์สาเหตุความล้มเหลวในการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจช่วงปี พ.ศ. 2534 - 2545 มาจากเหตุผลสองประการคือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545)

ประการที่หนึ่ง มาจากการขาดความเข้มแข็งในการรวมตัวกดดันรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นจะมาจากพรรคการเมืองที่เสนอนโยบายการกระจายเอาไว้ในการหาเสียง แต่การเคลื่อนไหวในขณะนั้นไม่สามารถกดดันให้รัฐทำตามนโยบายได้

ประการที่สอง การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในครั้งนั้น มีข้อเสนอหลักเพียงข้อเสนอเดียว คือเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง ไม่มีการนำเสนออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ในระยะต่อมา กระแสแรงค์เรื่องเลือกตั้งผู้ว่าฯ ถูกกลบด้วยกระแสการปฏิรูปการเมือง และการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลไปในที่สุด

อย่างไรก็ตามงานศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นต่างๆที่ได้กล่าวมาจะส่งผลสะท้อนทางความคิดให้เรื่องการกระจายอำนาจกลายเป็นแนวคิดสำคัญในการปฏิรูปการเมือง และสร้างความมั่นคงให้ระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากกระแสการผลิตงานวิชาการ และการจัดเวทีสัมมนาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการออกแบบนโยบายของพรรคการเมือง ก็มี การนำเรื่อง การกระจายอำนาจมาใช้หาเสียงมากขึ้น ดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 3.3

3.3 ท่าทีต่อกระแสการกระจายอำนาจของนักการเมืองระดับชาติ

นักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐบาล คือกลุ่มของผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย การที่กลุ่มหรือขบวนการใดที่ต้องการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ออกนโยบายตามความต้องการของกลุ่ม กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองขั้นสุดท้ายนี้จึงมีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะกับขบวนการที่เคลื่อนไหวตามช่องทางทางการเมืองปกติที่ไม่มีจุดประสงค์เพื่อล้มล้างรัฐบาล และระบบการเมืองที่ดำรงอยู่ นอกจากการอาศัยเครือข่ายในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองแล้ว ยังจำเป็นจะต้องใช้การสร้างการกดดันอย่างมากพอให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจยอมรับนโยบายของกลุ่มตนเอง

สำหรับกระแสการกระจายอำนาจภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เกิดการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งในวันที่ 13 กันยายน 2535 ซึ่งจากกระแสการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทำให้พรรคการเมืองแทบทุกพรรคต่างเสนอนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นนโยบายหลักในการใช้หาเสียงซึ่งเป็นนโยบายเดียวกับที่ใช้หาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม 2535 ก่อนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ แต่ในการเลือกตั้งครั้งนั้นพรรคการเมืองที่เสนอนโยบายกระจายอำนาจ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคเสรีธรรม ไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม จากกระแสปฏิรูปการเมือง และกระแสกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคม ทำให้แต่ละพรรคการเมืองที่ลงเลือกตั้งในเดือนกันยายน 2535 ยังเสนอนโยบายกระจายอำนาจเช่นเดิม โดยแต่ละพรรคต่างมีข้อเสนอที่แตกต่างกันไป เช่น พรรคพลังธรรม พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่ต่างเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ

นอกจากนี้ สาเหตุที่ประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าถูกนำไปใช้หาเสียงอีกครั้ง ส่วนหนึ่งมาจากการเคลื่อนไหวของพรรคพลังธรรม โดยมีพลตรีจำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคเป็นแกนนำเคลื่อนไหว ประกอบกับกระแสนิยมในตัวพลตรีจำลองมีสูงมากจากบทบาททางการเมืองในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ส่งผลให้ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550) แต่หลังจากการเลือกตั้ง รัฐบาลพรรคผสมระหว่าง พรรคประชาธิปัตย์และพรรคความหวังใหม่ โดยมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีกลับกล่าวว่า นโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าในทุกจังหวัดที่หาเสียงเอาไว้ ไม่สามารถกระทำได้ที่เพราะเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน รวมถึงอ้างว่านโยบายหาเสียง

ของพรรคการเมืองเป็นคนละส่วนกับนโยบายของรัฐบาล ขณะที่พลตรีจำลองก็ไม่สามารถเคลื่อนไหวกดดันได้มากนัก เนื่องจากเป็นพรรคร่วมรัฐบาลเสียงข้างน้อย ทำให้การเลือกตั้งผู้ว่าไม่สามารถเกิดขึ้นได้ตามที่หาเสียงเอาไว้ทำให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จล้มเหลวอีกครั้ง แม้ว่าจะมีกลุ่มนักการเมืองจำนวนหนึ่งเคลื่อนไหวให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า นำโดยนายถวิล ไพรสมนต์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังธรรมและนายไกรสร ตันติพงศ์ แต่ไม่ได้รับความสนใจจากนักการเมืองด้วยกันมากนัก (บ. ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2536) รวมถึงการเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เขียนบทบัญญัติระบุให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีโดยตรงของร้อยตรีฉลาด วรฉัตร ก็ไม่ได้รับความสนใจเท่าไรนัก นอกจากนี้ยังต้องเผชิญการต่อต้านจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ด้วยการเชิญชวนให้ประชาชนในหลายจังหวัดออกมาประท้วงข้อเสนอการเลือกตั้งผู้ว่า ที่หน้าศาลากลางจังหวัด

ท่าทีของนักการเมืองระดับชาติกับการกระจายอำนาจจึงเปลี่ยนไปหลังการเลือกตั้ง ทั้งการอ้างเหตุผลเรื่องการศึกษาความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจ เช่นที่นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้นอ้างว่าเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ไม่สามารถทำได้โดยทันที พร้อมกับเสนอออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เริ่มจากในวันที่ 1 ธันวาคม 2535 รัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และมีมติรับหลักการเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2536 แต่โครงสร้างสมาชิกสภาตำบลยังไม่มีเปลี่ยนแปลง ข้าราชการฝ่ายปกครองอาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลยังเป็นสมาชิกสภาตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ร่วมกับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งในอัตราส่วน 1 : 2 การออกกฎหมายสภาตำบลทำให้เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างมากมายทำให้ปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความทับซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นการออกกฎหมายสภาตำบลนอกจากไม่ได้ช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่รัฐบาลได้หาเสียงเอาไว้ ยังเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้ซับซ้อนในเรื่องเขตอำนาจในการบริหารขึ้นไปอีกเมื่อมีการถกเถียงเรื่องรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกัน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ มีความคิดเห็นแย้งว่า กฎหมายสภาตำบลก็เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย อย่างน้อยจากการออกกฎหมายนี้ได้ทำให้ตำบลซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงกลไกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะต่อมา (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555)

นอกจากการลดกระแสการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบแล้ว ยังมีความพยายามในการครอบงำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความต้องการลดกระแสการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง โดยเฉพาะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งไม่มีท่าทีจะเกิดขึ้นในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2534 - 2544) สามารถเห็นได้จากการออกนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการควบคุมการทำงานของท้องถิ่น อย่างเช่นในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความพยายามรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้นผ่านการใช้ประโยชน์จากการบริหารแผ่นดินส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการสร้างระบบผู้ว่าซีอีโอฯ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์กล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆที่ผ่านมา ซึ่งรวมถึงการปกครองท้องถิ่นด้วย แต่ขณะเดียวกันหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร การปกครองท้องถิ่นก็ต้องเผชิญกับความพยายามสถาปนาอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังท้องถิ่นผ่านการปกครองส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยงานในการควบคุม ตรวจสอบ และการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการจัดตั้งผู้ว่าซีอีโอด้วย (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2549)

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลได้วิเคราะห์เรื่องการเมืองในการกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 และในสมัยรัฐบาลทักษิณไว้ การกระจายอำนาจต้องมาสะดุดลงในสมัยการบริหารของรัฐบาลทักษิณ ที่ใช้นโยบายในการรวมศูนย์อำนาจแทนการกระจายอำนาจ และภายหลังจากสมัย ทักษิณ การเมืองไทยก็เข้าสู่ยุคไร้เสถียรภาพ ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจได้รับผลกระทบไปโดยปริยาย ผ่านนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือนโยบายผู้ว่าซีอีโอ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือการออกนโยบายกองทุนหมู่บ้านที่ไม่ได้ถูกควบคุมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่ถูกควบคุมผ่านองค์กรที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นการเข้าไปควบคุมท้องถิ่นโดยตรงของรัฐบาลระดับชาติ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555)

ไม่เพียงแต่การเลือกใช้วิธีการอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงกระแสของความต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยการสร้างนโยบายผู้ว่าซีอีโอ ในสมัยรัฐบาลทักษิณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดงบประมาณ เช่นการเลื่อนการพิจารณาจัดสรรสัดส่วนรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2549) ส่วนการสถาปนาผู้ว่าซีอีโอด้วยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) มีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน หรือโครงการพัฒนาจังหวัด โดยได้รับการสนับสนุนทางด้านบุคลากร งบประมาณ และอำนาจในการสั่งการจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี การสร้างนโยบายผู้ว่าซีอีโอนี้ เป็นเสมือนการลดทอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการรื้อฟื้นอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคขึ้นมาอีกครั้ง

หนึ่ง หลังจากที่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งผู้ว่า อบจ.ได้ ปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือนโยบายผู้ว่าซีไอโอไม่สามารถที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากผู้ว่าซีไอโอจะต้องรับนโยบายมาจากส่วนกลาง ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดผ่านลงมาทางกระทรวงมหาดไทย ทำให้ขาดความเข้าใจกับปัญหาในท้องถิ่น หรือไม่สามารถนำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นนั้นๆ ไปเป็นแผนพัฒนาจังหวัดได้เท่าที่ควร เปรียบเหมือนกับการใช้นโยบายเพียงชุดเดียวแต่นำไปใช้ในทุกจังหวัด ขณะเดียวกันท้องถิ่นก็ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าซีไอโอได้ เนื่องจากผู้มีอำนาจตรวจสอบและการประเมินประสิทธิภาพการทำงานนั้นขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้นนโยบายผู้ว่าซีไอโอจึงไม่มีส่วนในการส่งเสริมเรื่องการกระจายอำนาจแต่อย่างใด ซ้ำยังเป็นอุปสรรคขัดขวางด้วยการลดทอนอำนาจหน้าที่และงบประมาณไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังขาดความเชื่อมโยงกับท้องถิ่น เพราะการทำงานเป็นในรูปแบบการประสานการทำงานกับรัฐบาล และราชการส่วนกลาง มากกว่าการออกไปทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในพื้นที่ นอกจากนี้ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ยังกล่าวว่า นโยบายผู้ว่าซีไอโอยังเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้เกิดการสร้างอำนาจใหม่ๆ กับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2549) คือ การปิดกั้นอำนาจการตัดสินใจให้อยู่ในหน่วยงานขนาดเล็ก โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนากลไกสร้างอำนาจที่หลากหลายให้กับท้องถิ่น โดยไม่ต้องพึ่งพาอยู่กับการบริหารงานขององค์กรเพียงองค์กรเดียว ทั้งๆที่ประชาชนในท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการทรัพยากรในชุมชนมาช้านาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากนักการเมืองระดับชาติในการกระจายอำนาจแล้ว โครงสร้างโอกาสทางการเมืองก็ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจแต่อย่างใด ยกตัวอย่าง เช่น การเกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง มีการประท้วงรัฐบาลและเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างผู้ต่อต้านรัฐบาลและผู้สนับสนุนรัฐบาล ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่การรัฐประหารรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในเดือนกันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) ทำให้กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหยุดชะงักไปชั่วเวลาหนึ่ง เนื่องจากได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติออกมาหลายฉบับ เช่นคำสั่งห้ามมีการชุมนุมทางการเมือง (ประกาศฉบับที่ 7) คำสั่งห้ามมิให้มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น (ประกาศฉบับที่ 22) แม้ว่าคปค.จะยังอนุญาตให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นตามกำหนดการเดิมก็ตาม (ประกาศฉบับที่ 13)แต่รัฐบาลที่แต่งตั้งโดย คปค. ยังมีความพยายามเข้ามาควบคุมท้องถิ่นผ่านการออกกฎหมายต่างๆ องค์กร วิทิตานนท์ได้ให้มุมมองเรื่องนี้ผ่านการศึกษาสัดส่วนงบประมาณที่กระจายไปให้ท้องถิ่น โดยเขาเสนอว่าหลังการรัฐประหารการใช้เงินของ อบท. ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขต่างๆ โดย

ใช้เงินอุดหนุนที่ถูกกำหนดด้วยกรอบการใช้เงิน ท้องถิ่นจึงเหมือนถูกควบคุมการทำงานจากรัฐบาล ทหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2553) นอกจากนี้ท้องถิ่นยังถูกควบคุมอีกทางหนึ่งผ่านการแก้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2551 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนถึงเกษียณอายุราชการโดยไม่มีกำหนดวาระเป็นการรักษาความเข้มแข็งของระบบข้าราชการท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

จากท่าทีของรัฐบาลและนักการเมืองระดับต่อการกระจายอำนาจที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า เกิดการขัดกันทางแนวความคิดระหว่างกลุ่มนักวิชาการและนักเคลื่อนไหวกับตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย โดยทางกลุ่มแรกต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจให้การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ หรือให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่จากการปกครองส่วนภูมิภาคให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น แต่จากการศึกษาในข้างต้นนี้กลับพบว่า การกระจายภาระงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีควมก้าวหน้านัก ภาระงานที่หน่วยงานราชการต่างๆ ถ่ายโอนให้กับท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ไม่มีความสำคัญ ขณะเดียวกันงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับไม่มีความสัมพันธ์กับภาระงานที่ท้องถิ่นได้รับเพิ่มขึ้น การกระจายอำนาจจากนโยบายของรัฐบาลจึงไม่พิจารณาความสำคัญทั้งในเรื่องของภารกิจและงบประมาณแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลและนักการเมืองในระดับชาติต่างไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบแต่ประการใด ทำให้พบปัญหาในขั้นตอนการกระจายอำนาจตามประเด็นที่ได้กล่าวถึงไปข้างต้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ในที่นี้ว่า ท่าทีของนักการเมืองระดับชาติต่อกระแสการกระจายอำนาจนั้น นักการเมืองไม่ได้มีความยอมรับในนโยบายที่ได้รับการเสนอจากกลุ่มนักวิชาการ และจากกลุ่มนักการเมืองด้วยกันเอง แม้ในการเลือกตั้งทั่วไปที่เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสการกระจายอำนาจ นักการเมืองได้นำนโยบายกระจายอำนาจ เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของพรรคตนเอง แต่จากท่าทีหลังการได้รับเลือกตั้งกลับพบว่า นักการเมืองไม่ได้นำนโยบายข้างต้นไปแปลงเปลี่ยนเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แต่อย่างใด พร้อมทั้งพยายามลดกระแสการกระจายอำนาจด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาแทน รวมถึงความไม่มั่นคงทางการเมือง ที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง รวมถึงมีการรัฐประหาร ทำให้กระแสการกระจายอำนาจ รวมถึงการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ถูกลดทอนกระแสไปโดยปริยาย

3.4 กระแสการกระจายอำนาจ กฎหมาย และองค์กรที่เกิดขึ้นหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

จากความรุนแรงทางการเมืองในปี พ.ศ.2535 หลังความรุนแรงสงบลง และเกิดการเลือกตั้งทั่วไป ได้มีข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากความไม่มั่นคงทางการเมือง ทั้งปัญหาทางด้านการคอร์ปชั่น ปัญหากองทัพแทรกแซงการทำงานของรัฐบาล และปัญหาการมีรัฐประหารบ่อยครั้ง จนเป็นกระแสที่กล่าวได้ว่าถูกยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และเรียกกันว่ากระแสการปฏิรูปการเมืองหลังพฤษภา35 และเกิดข้อเสนอต่างๆมากมายเพื่อการปฏิรูป ดังเช่น ในปี 2537 อมร จันทรสุมบุรณ์ได้เขียนงานชิ้นหนึ่งชื่อ “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย” เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองทั้งสามด้าน คือ ปฏิรูปการเมืองระดับชาติ การบริหารราชการ และการปกครองท้องถิ่น ต่อมาประเวศ วะสีได้นำแนวคิดของอมรไปต่อยอดเป็นงานเขียนชื่อ “การพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมือง” เพื่อผลักดันแนวคิดการปฏิรูปการเมืองจนเป็นที่สนใจของสังคมในเวลานั้น จนกระทั่งในปี 2537 นายมารุต บุณนาครประธานสภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยในวันที่ 9 มิถุนายน 2537 โดยมีนายประเวศ วะสีเป็นประธาน และคณะกรรมการได้เสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

การปฏิรูปการเมืองได้มีผลออกมาเป็นรูปธรรมอยู่ที่การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่มีการบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมแล้ว 10มาตรา) ซึ่งล้วนแต่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นได้หลายลักษณะ เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการกิจกรรมของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการกิจการบริหารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้ต่อมาเกิดพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2542 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในปี 2546องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของไทยได้ใช้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ส่งผลเปลี่ยนแปลงต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก เนื้อหาระบุถึงภาระหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้อิสระแก่ประชาชนในการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารมากขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนก็มีอำนาจในการตรวจสอบความโปร่งใสของผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น ในรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่น่าสนใจคือ มาตรา 78 กำหนดว่า รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง สามารถตัดสินใจในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน นอกจากนี้ยังมีมาตราที่น่าสนใจคือ มาตรา 284 ที่กำหนดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ และยังระบุให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดในการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ในรัฐธรรมนูญยังระบุถึงการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในมาตรา 285 โดยมีเนื้อหา ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
3. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ
4. สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี
5. คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากการผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในวันที่ 3 ตุลาคม 2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 หลังรายงานให้รัฐสภาทราบ ผลจากการออกกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ในระยะต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2543 อันเป็นที่มาของการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางและแนวทางของแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับภารกิจการถ่ายโอนอำนาจการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่ถ่ายโอนจะแบ่งเป็น 6 ด้านดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2549)

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ การคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง และการควบคุมอาคาร

ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ซึ่งได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ การสังคมสงเคราะห์แก่สวัสดิภาพเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมด้านนันทนาการและการกีฬา การศึกษา การสาธารณสุข

ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น การส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ซึ่งเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว

ด้านการบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การดูแลบำรุงรักษาจากการใช้ผลประโยชน์จากป่า ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการด้านมลพิษ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วยการดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถาน และหอจดหมายเหตุ

ผลจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเทศบาลในปี 2543 ซึ่งมีความสำคัญในด้านการเปลี่ยนแปลงวิธีการคัดเลือกผู้บริหาร โดยกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (รัชนี คล้ายนาค, 2546) ทำให้ประชาชนมีความใกล้ชิดและรู้จักผู้บริหารมากขึ้น ตั้งแต่การรับสมัครเลือกตั้ง หาเสียง แลกงนโยบาย รวมทั้งเกิดพื้นที่ทางการเมืองที่ทำให้ประชาชนมาถกเถียงกันถึงการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น กระตุ้นให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบมากขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นจากเมื่อก่อนที่ใช้รูปแบบสภาเลือกนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ยังเป็นการลดอำนาจข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างอีกด้วย

นอกจากนั้น ยังมีการแก้ไขกฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผลของการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวมานี้ มีผลทำให้มีการยกเลิกการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเลิกการดำรงตำแหน่งนายอำเภอในการปกครองเทศบาล พร้อมทั้งยกเลิกการปกครองรูปแบบสุขาภิบาล ไทยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ยกเลิกการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีเนื้อหาที่ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ถูกมองว่าหลังการประกาศใช้การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น เนื่องจากในรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เช่น การตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและข้าราชการ และกำหนดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยมีการกำหนดแผนและการกระจายอำนาจอย่างมีขั้นตอน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนมาจากกระแสกดดันจากสังคม รวมถึงจากแวดวงวิชาการในการผลักดันให้ออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ทำให้ต่อมาเกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงในการกระจายอำนาจก็เป็นไปอย่างล่าช้าจากข้อกำหนดเดิมที่ได้ตั้งเอาไว้ อย่างเช่น ในประเด็นของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการที่เกิดขึ้นจากแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจดังกล่าวไปสังกัดภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณค่อนข้างจำกัด จึงทำให้แผนงานเดินหน้าไปอย่างล่าช้า รวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการหลายๆหน่วยงาน เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สำเร็จภายในสี่ปี คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2547 และต้องไม่เกินสิบปี (ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544 - 2553) ทำให้หน่วยงานราชการบางแห่งแสดงท่าทีต่อต้าน โดยเฉพาะหน่วยงานด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษาเนื่องจากมีความกังวลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง ความมั่นคงในอาชีพ รวมถึงความกังวลเกี่ยวกับการเข้าไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสมือนเป็นการลดเกียรติยศศักดิ์ศรีของข้าราชการโดยอ้างว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานราชการ เช่น ด้านการศึกษา ทำให้ครูจำนวนมากต่อต้านการถ่ายโอนไปอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545)

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจก็คือ มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 – 2545 มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 617 แห่ง ทำให้ภายในระยะเวลาแปดปีที่ผ่านมา มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศจำนวน 6,744 แห่ง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545) เมื่อรวมจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดทั่วประเทศแล้ว (รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและพัทยาแล้ว) ในปี พ.ศ. 2545 จึงมีจำนวนอปท. ทั้งสิ้น 7,950 แห่ง การเพิ่มจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากนี้ ทำให้เกิดปัญหาและข้อถกเถียงในระยะต่อมาว่า ควรที่จะยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ เพราะยังมี อบต.มากขึ้น ก็ทำให้งบประมาณจำเป็นต้องถูกแบ่งย่อยลงไปมากขึ้น ทำให้ซ้ำเติมปัญหาทางด้านการคลังลงไปอีก และสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ขาดการวางแผนอย่างรอบคอบ และขาดการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของ อปท. รวมถึงขาดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2540 ดังเช่นคำวิจารณ์ของตัวแทนองค์กรชุมชนท้องถิ่นในงานสัมมนาเกี่ยวกับสถานการณ์กระจายอำนาจในช่วงหลังพฤษภาทมิฬ 2535 จนถึงปี 2544 โดยตัวแทนองค์กรชุมชนมีความคิดเห็นว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางขาดการมีส่วนร่วม และการสร้างจิตสำนึกร่วมของชุมชน นโยบายและกฎหมายเรื่องการกระจายอำนาจไม่มีความชัดเจน รวมทั้งการถ่ายโอนไม่มีความจริงจัง ทำให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจระหว่างชาวบ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนกลาง ไม่มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน ข้าราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการครอง

งานการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ตัวแทนองค์กรชุมชนจึงเสนอให้รัฐบาลดำเนินการกระจายอำนาจในด้านตามขั้นตอนพระราชบัญญัติกำหนดแผนการกระจายอำนาจ เนื่องจากที่ผ่านมาการกำหนดนโยบายไม่มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกด้านหนึ่งก็มีข้อดีคือ ทำให้ประชาชนได้ใกล้ชิดผู้บริหารมากยิ่งขึ้น รวมถึงมีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่นได้มากขึ้นกว่าเดิม ยกตัวอย่างเช่น การตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการเคลื่อนไหวผลักดันการกระจายอำนาจตั้งแต่ช่วงปี 2534 – 2544 ธเนศวร์ เจริญเมืองได้กล่าวว่า หากมองในแง่กฎหมาย ถือได้ว่าเป็นทศวรรษที่มีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจอย่างมาก โดยรัฐบาลแต่ละชุดเริ่มมีการเสนอนโยบายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกับกับความเข้าใจในการกระจายอำนาจที่มีมากขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) เช่น การออกพระราชบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม² การเพิ่มจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดให้นายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครถึง 20 แห่งทั่วประเทศ นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการบริหาร และที่มาของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเกิดองค์กรที่มีความสำคัญอีกองค์กรหนึ่งในกระแสการกระจายอำนาจ นั่นคือการรวมตัวจัดตั้งสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งในระยะต่อมา สมาคมเหล่านี้เริ่มมีบทบาทที่เข้มแข็ง ปลอดภัยจากการครอบงำของข้าราชการส่วนกลาง

สมาคมแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทอย่างมากในการปกครองท้องถิ่น เปรียบได้กับเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเคลื่อนไหวกดดันรัฐบาล (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555) ในการตัดสินใจออกนโยบาย หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรแรกสุดของสมาคมแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จุดประสงค์การรวมตัวในระยะแรกอาจไม่มีความต้องการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะเป็น

² เป็นข้อคิดเห็นที่นำเสนอในงานประชุมวิชาการเมื่อวันที่ 10 – 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ก่อนที่จะมีการแก้กฎหมายให้ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเวลาต่อมา

องค์กรที่รวมตัวเพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือการบริหารงานของเทศบาล และทำหน้าที่เป็นแหล่งพบปะให้คำปรึกษาในด้านวิชาการเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งไม่มีความเป็นอิสระ ถูกครอบงำจากอำนาจของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เช่นการย้ายตำแหน่งหน้าที่บุคลากรของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยไปทำหน้าที่ในกรมการปกครอง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555) แต่ในระยะต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการรวมตัวเป็นสมาคมมากขึ้น สาเหตุมาจากการสมาชิกจำนวนหนึ่งได้เข้าไปเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกระบวนการอำนาจตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้เกิดสมาคมแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นหลายสมาคม ได้แก่ จัดตั้งสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ การรวมตัวจัดตั้งสมาคมเหล่านี้ ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรกลางที่คอยทำหน้าที่เป็นตัวกลางรักษาผลประโยชน์ รวมทั้งส่งผลให้สมาคมเหล่านี้กลายเป็นหนึ่งในเครือข่ายองค์กรเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในเวลาต่อมา

3.5 จังหวัดจัดการตนเอง กระแสการกระจายอำนาจรูปแบบใหม่

นับตั้งแต่การเคลื่อนไหวของกลุ่มนักวิชาการ และในการเมืองในช่วงทศวรรษ 2530 ในการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศซึ่งไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมากระแสการเลือกตั้งผู้ว่าก็เงียบหายไปอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่การเริ่มถกเถียงในสังคมอย่างกว้างขวางจากนโยบายหาเสียงในการเลือกตั้งระดับชาติปี 2535 โดยมีประเด็นเรื่องการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้ามาแทนที่ แม้ต่อมาจะมีการร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จ คือรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่เอื้อให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าโดยตรง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีเพียงการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้มีปริมาณมากขึ้น พร้อมถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบมากขึ้นดังที่กล่าวไปแล้ว ถึงกระนั้นก็เป็นเพียงความเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณ ซ้ำยังไม่มีความคืบหน้าในการถ่ายโอนเท่าที่ควร ทั้งภารกิจทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืองานทางด้านบริการถ่ายโอนบุคคลากร ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคมในท้องถิ่นมีศักยภาพการจัดการตนเองเพิ่มมากขึ้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคง

เหมือนเดิม นอกจากนี้ยังเกิดความล่าช้าในการดำเนินงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ กระแสการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจถูกลดทอนการพัฒนาอยู่เรื่อยมา ทั้งจากการสร้างนโยบายเพื่อการรวบอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง หรือการรัฐประหารที่มุ่งจัดการคู่แข่งทางการเมืองด้วยวิธีที่ไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย และส่งผลกระทบมายังการปกครองท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อม

กระแสการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะประเด็นการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกระแสที่เงียบหายไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งปี 2552 ได้เกิดแนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง (Self-governing Province) โดยเป็นการรวมกลุ่มของนักวิชาการท้องถิ่น และประชาชน รวมตัวผลักดันข้อเสนอการกระจายอำนาจให้เกิดเป็นกระแสขึ้นอีกครั้ง ผ่านการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อนำเสนอสู่สภา โดยมีข้อเสนอหลักอยู่สองประการคือการยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค และการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง

จากงานศึกษาของพลศักดิ์ ชัยศรี เรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ สู่การปฏิรูปประเทศไทย” ซึ่งศึกษากลุ่มจังหวัดจัดการตนเองโดยเน้นพื้นที่บริเวณทางภาคเหนือ โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่ ได้ค้นพบว่า การเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง มีความแตกต่างจากการเสนอเรื่องการกระจายอำนาจในรูปแบบเดิมที่ผ่านมา ด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการจากในอดีตที่ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายของภาครัฐและนักวิชาการมาเป็นการเสนอกฎหมายด้วยตนเองจากการรวมตัวของกลุ่มประชาสังคมภายในแต่ละจังหวัดและร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ (พลศักดิ์ ชัยศรี, 2555)

จากการศึกษาของพลศักดิ์ ชัยศรีพบว่า กลุ่มที่เรียกว่าจังหวัดจัดการตนเองเริ่มเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ.2551 โดยมีองค์กรที่เข้าร่วมอย่างเช่น สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช) โดยการนำเสนอแนวคิดการจัดการตนเองขึ้นมาเป็นประเด็นหลักเปลี่ยนในเวที โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดทางภาคเหนือ โดยมีชำนาญ จันทร์เรืองเป็นผู้เสนอให้มีการร่างกฎหมายขึ้นมาให้เป็นรูปธรรม หนึ่งในจุดประสงค์ของการเคลื่อนไหว สวิง ต้นอุตหนึ่งในแกนนำการเคลื่อนไหวอธิบายว่า จังหวัดจัดการตนเองเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการเมืองระดับชาติที่เกิดขึ้นมาในช่วงเวลาขณะนั้น นั่นคือการเมืองเรื่องสีเสื้อ ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมืองเป็นกลุ่มสีเหลือง-แดง-น้ำเงิน การลดระดับความขัดแย้งจะต้องทำให้ศูนย์กลางทางการเมืองย่อมาสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สามารถปรึกษาหารือและทำความเข้าใจกันได้มากกว่า โดยสร้างความเป็นท้องถิ่นนิยมขึ้นมา นอกจากนี้ยัง

เป็นการช่วยคานอำนาจระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการพัฒนา และโครงการของรัฐ ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมเข้าไปตัดสินใจด้วย

ในการริเริ่มก่อตั้งจังหวัดจัดการตนเอง สวิง ตันอุดกล่าวว่า การจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองคือการรวมศูนย์อำนาจใหม่จะทำให้ส่วนกลางมีอำนาจจัดการพื้นที่น้อยลง และอำนาจดังกล่าวจะลงมายังภายในจังหวัดให้ตัดสินใจด้วยตนเอง และเพื่อเปลี่ยนความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติมาให้ความสนใจในปัญหาท้องถิ่น ดังที่สวิง ตันอุดเขียนไว้ว่า

“ทำทนายเลยว่า ถ้าสังคมไม่หนีออกจากกรอบคิดนี้กรอบโครงสร้างอำนาจเดิมที่ทำให้สังคมแตกแยกปะทุไปสู่ความรุนแรงแล้วจะนำไปสู่สงครามการเมืองได้ในอนาคต ดังนั้นต้องกล้าที่จะคิดนอกกรอบ ทำอย่างไรถึงจะทำให้ศูนย์กลางอำนาจมันเล็กลงแล้วไปสร้างอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ก่อนที่สถานการณ์จะจัดการตัวมันเองความรุนแรงจะน้อยจะมากก็ขึ้นอยู่กับการจัดการ ถ้าไม่จัดการถึงที่สุดความขัดแย้งบานปลาย สังคมเราลำบากแน่ๆนี่คือความจำเป็นที่จะมาคิดนอกกรอบจากที่เราเคยคิด” (สวิง ตันอุด และชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, 2553)

ดังนั้นสวิง ตันอุดจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการเมืองระดับชาติที่ปัญหาลุกลามออกไปในพื้นที่ที่กฎหมายไม่สามารถควบคุมได้ ด้วยการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และไม่ใช้ความรุนแรง

“เหตุที่เราต้องคิดเรื่องท้องถิ่นจัดการตนเองหรือจังหวัดจัดการตัวเอง เพราะถ้าปล่อยให้สถานการณ์แบบนี้สร้างความรุนแรงต่อไป เกิดการต่อสู้กันนอกกติกา เกิดการปะทะกันระหว่างประชาชนกับประชาชน พอกระทบกระทั่งกันแรงขึ้นๆ กฎหมายจะคุมไม่อยู่ และนำไปสู่การสู้กัน นอกกฎหมายมากขึ้น แบบนี้มันลุกเป็นไฟ พัฒนาไปสู่การสะสมอาวุธ เกิดการแบ่งพวกแบ่งข้างมากขึ้น โฆษณาเอาคนมาเป็นพวกของตัวเองมากขึ้นก็จะเกิดความรุนแรง ถ้าเป็นแบบนี้จะแก้ยากที่สุด และถึงที่สุดมันจะนำไปสู่การแบ่งประเทศ” (สวิง ตันอุด, 2557)

วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2553 มีการเสนอเรื่องกระจายอำนาจขึ้นในที่ประชุมคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป มีนายชัชวาลย์ ทองดีเลิศเป็นผู้นำเสนอ โดยใช้คำว่า “จังหวัดจัดการ

ตนเอง” เพื่อให้ทุกภาคส่วนภายในจังหวัดมีอำนาจในการบริหารปกครองตนเอง ซึ่งกลุ่มจังหวัดที่สนใจในขณะนั้นคือ จังหวัดปราจีนบุรี, น่าน, แม่ฮ่องสอน และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา, ปัตตานี, นราธิวาส) โดยใช้แนวทางการเคลื่อนไหวเช่นเดียวกับในจังหวัดเชียงใหม่ เช่นการตั้งคณะกรรมการที่มีสมาชิกเป็นพลเมืองในจังหวัดเพื่อจัดตั้งเวทีรับฟังข้อคิดเห็น การเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองจะอาศัยการเคลื่อนไหวที่มีจุดเริ่มต้นจากภายในท้องถิ่นเอง โดยให้สมาชิกในจังหวัดนั้นๆ รวมตัวจัดตั้งกลุ่มและดำเนินการประชุมเพื่อหาข้อเสนอนำไปจัดทำพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองเพื่อนำเสนอสู่สภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ขณะเดียวกัน ในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงจากการชุมนุมต่อต้านการรัฐประหารต่อเนื่องจนถึงการประท้วงของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ(นปช.) ที่มีต่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดังนั้น รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะจึงพยายามลดความขัดแย้งทางการเมือง โดยนำเสนอเรื่องการปฏิรูปการเมืองผ่านการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองขึ้นมาสองชุด คือ ชุดที่หนึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นประธาน และชุดที่สองมีนายแพทย์ประเวศ วะสีเป็นประธาน คณะกรรมการปฏิรูปถูกตั้งขึ้นโดยมีจุดประสงค์ว่า เพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองและเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก พร้อมทั้งยังสร้างระบบการเมืองให้มีความเข้มแข็งเพื่อไม่ให้นำไปสู่ความขัดแย้งอีก โดยคณะกรรมการปฏิรูปมีหน้าที่ในการรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนผ่านการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและจัดทำข้อเสนอสู่รัฐบาล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เป็นโอกาสที่เปิดให้มีการนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจของจังหวัดจัดการตนเอง ในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 ปี 2554 มีผู้นำเสนอประเด็นต่างๆมากมาย รวมถึงข้อเสนอเรื่องการกระจายอำนาจ บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปเป็นเสมือนเวทีรับฟังความคิดเห็นและนำมาสรุปข้อเสนอเท่านั้น ซ้ำยังไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองได้อย่างจริงจัง อย่างน้อยโรก็ก็ตาม ก็เป็นโอกาสที่ประจวบเหมาะกับการก่อกระแสการกระจายอำนาจในครั้งใหม่ที่งานวิจัยชิ้นนี้จะทำการศึกษา การเกิดขึ้นของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองจึงช่วยขยายประเด็นการกระจายสู่สาธารณะมากขึ้น ดังนั้นถือได้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปเป็นเครือข่ายในการช่วยผลักดันเสนอนโยบายต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ จากความต้องการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งทางการเมืองจึงเป็นส่วนเสริมให้มีการนำเรื่องการกระจายอำนาจเข้าไปเป็นหนึ่งในทางออกของความขัดแย้งด้วย ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของกระแสการกระจายอำนาจกระแสใหม่

3.6 สรุปท้ายบท

จากความเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองโลก ได้ส่งผลทำให้รัฐต้องเปิดรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น เนื่องจากประชาชนต้องการนำแนวคิดการมีส่วนร่วม แนวคิดสิทธิมนุษยชน และแนวคิดประชาธิปไตยเข้ามาปรับใช้ภายในประเทศ ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศ ที่กลุ่มต่างๆต้องการสร้างความมั่นคงให้ระบบการเมือง ปรากฏจากการรัฐประหารจนนำไปสู่ความรุนแรงดังเช่นที่เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 จนเกิดข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง และได้้นำเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไปเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างความมั่นคงให้ระบบการเมือง และระบอบประชาธิปไตย ผ่านการผลักดันจากนักวิชาการ และนักการเมืองระดับชาติจำนวนหนึ่ง โดยมีประเด็นนำในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงในทุกจังหวัด จากกระแสการผลักดันที่เกิดขึ้น ส่งผลสะท้อนต่อแนวทางกำหนดนโยบายหาเสียงของพรรคการเมือง โดยพบว่ามีกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหนึ่งในนโยบายหาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2535 แต่ต่อมา กลุ่มที่สนับสนุนการกระจายอำนาจไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม จะเห็นได้ว่ากลุ่มที่เคลื่อนไหวผลักดันประสบปัญหาในแง่ของการรวมกลุ่มให้มีความเข้มแข็งไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นแบบทางการ โดยเฉพาะในกลุ่มนักวิชาการ ต่างก็เป็นการเคลื่อนไหวเฉพาะที่นักวิชาการแต่ละท่านสนใจ ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อเคลื่อนไหวเสนอเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายการจัดการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด งานวิจัยแต่ละชิ้นจึงเป็นเพียงการวิจารณ์ข้อกฎหมายที่มีอยู่ในแต่ละสมัย โดยแบ่งเป็นประเด็นความล่าช้าในการออกกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจของส่วนราชการภูมิภาค ความเหลื่อมล้ำของอำนาจระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาประสิทธิภาพ ปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาทางด้านข้อกฎหมายที่ลิดทอนประสิทธิภาพ ความไม่เป็นอิสระของการบริหารการคลัง เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ กระแสของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่ก้าวหน้ามากนัก หรือแม้แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้กฎหมายก็ยังไม่มีความสำเร็จให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในระยะที่ผ่านมา ไม่ได้มีการเสริมสร้างอำนาจการต่อรองต่อรัฐส่วนกลางแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะว่าไม่มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการต่อรองเชิงนโยบาย และยังไม่ประเด็นที่ครอบคลุมรอบด้านมากพอ

ทางด้านนโยบายการปกครองส่วนท้องถิ่น จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ที่เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจ และการปฏิรูปการเมือง แม้ว่าจะไม่สามารถสร้างผลสะท้อนต่อโครงสร้างอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ แต่ก็เกิดผลสะท้อนให้มีการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจขึ้นมาจำนวนหนึ่ง จากการทำงานขององค์กรเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังส่งผลให้เกิดกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรก ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความใกล้ชิด และให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น สอดรับกับกระแสการปฏิรูปการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 และลดทอดอำนาจการบริหารของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่อยู่เหนือการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาานาน

อีกประเด็นหนึ่งคือ การกระจายอำนาจถูกต่อต้าน หรือลดกระแสความสำคัญจากฝ่ายผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง เนื่องจากรัฐส่วนกลางมองว่าเป็นการรุกรอนอำนาจของรัฐ และอำนาจของข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่อาจจะนำไปสู่การแบ่งแยกประเทศ ข้ายังถูกมองว่าท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอในการจัดการปกครองตนเอง ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการเคลื่อนไหวที่ผ่านมาไม่ได้ขยายประเด็นข้อเสนอกว้างขวางมากพอ จึงทำให้การกระจายอำนาจขาดแรงสนับสนุนจากภาคประชาสังคมต่างๆ ทำให้ส่วนใหญ่ยังยึดติดกับมายาคติเดิมดังที่กล่าวไป ประกอบกับอำนาจของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเนื่องจากมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่นการจัดสรรงบประมาณ และการโยกย้ายตำแหน่ง รวมทั้งการออกกฎหมายใดๆก็ต้องผ่านระบบรัฐสภาที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจในการออกกฎหมายก็มีความใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง การเคลื่อนไหวจึงต้องสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลมากพอ เพื่อที่จะให้ความเห็นชอบ และช่องทางเดียวที่มีคือการนำเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา ซึ่งที่ผ่านมาก็ยังไม่มีการนำเสนอกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจโดยภาคประชาสังคมแต่อย่างใด เนื่องจากในระยะที่ผ่านมาพอสังคมไทยประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ ทำให้ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจถูกเบียดบังกลายเป็นประเด็นย่อยในการถกเถียงโดยปริยาย ประกอบกับที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ข้างบางช่วงเวลามีการปกครองด้วยรัฐบาลทหาร ซึ่งได้กล่าวไปข้างต้นว่าด้วยเรื่องของมายาคติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการแบ่งแยกประเทศ การเสนอเรื่องการกระจายอำนาจจึงไม่ได้รับการพูดถึงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมาจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ด้วยปัจจัยเหล่านี้จึงไม่เอื้อให้การผลักดันนโยบายประสบผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการศึกษาความก้าวหน้าของประชาคมในท้องถิ่นได้พบว่า ประชาสังคมในหลายท้องถิ่นที่มีค่อนข้างมีความพร้อมในการดูแลจัดการตนเอง จะเห็นได้จากการศึกษาการรวมกลุ่มของประชาชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยประชาคมส่วนใหญ่มาจากการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่กันเอง และบางส่วนเกิดขึ้นมาจากการสนับสนุนจัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นตามลำดับ จากการศึกษาของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ และมีการรวมตัวเป็นสมาคมสันนิบาต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือเป็นอย่างดีระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยการเกิดความร่วมมือในท้องถิ่นต่างเกิดมาจากการพบปัญหาความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพ การใช้ชีวิตประจำวัน ประกอบกับการมีจิตสำนึกใส่ใจปัญหาของส่วนรวมจนเกิดการรวมตัวเป็นประชาสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการดูแลจัดการตนเองของท้องถิ่น จนถึงในระยะเวลาชั่วเวลาหนึ่งต่างเห็นพร้อมกันว่า การรวมตัวของประชาชนจะมีความเข้มแข็งภายในองค์กรตนเองเพียงอย่างเดียวย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะยังไม่สามารถอีกพลังในการเปลี่ยนแปลงที่มากพอ หลายครั้งกิจกรรมต่างประสบปัญหาในด้านข้อกฎหมาย ความล่าช้าของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงความไม่เข้าใจปัญหาที่แท้จริงในท้องถิ่นจากข้าราชการส่วนกลาง ทำให้การรวมตัวของประชาสังคมได้เปลี่ยนรูปแบบขององค์กรไปสู่การเคลื่อนไหวในลักษณะของขบวนการเพื่อท้าทายรัฐและเสนอข้อกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองตนเองให้มากขึ้น โดยการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมนี้ไม่ได้เป็นขบวนการในลักษณะของการเผชิญหน้ากับรัฐโดยตรง แต่เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อขอแบ่งอำนาจในการจัดการท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยที่มองว่ารัฐเองก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ โดยให้รัฐลดบทบาทของตนเองไปเป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่คอยกำกับดูแลอยู่วงนอก และให้ท้องถิ่นจัดการดูแลแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

ดังนั้น จากปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ในท้องถิ่นที่ประชาสังคมหลายๆ องค์กรพบเจอ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นได้ถูกสั่งสมมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ผ่านประสบการณ์ และการพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นในอดีต นำไปสู่การสรุปบทเรียนของการกระจายอำนาจในระยะก่อนหน้าว่า การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในอดีตประสบกับปัญหาในการเคลื่อนไหว ทั้งในแง่ของเป้าหมายในการเคลื่อนไหว การระดมทรัพยากร และโครงสร้างเชิงอำนาจที่ไม่เอื้อให้การเคลื่อนไหวประสบความสำเร็จ เมื่อโอกาสโครงสร้างทางการเมืองเปิดให้มีโอกาสเสนอนโยบาย ทำให้ประชาคมดังกล่าวพัฒนารูปแบบ เปลี่ยนแปลงลักษณะขององค์กรและขยายไปสู่การเคลื่อนไหวในลักษณะของขบวนการทางสังคมเพื่อเรียกร้องการกระจายอำนาจ ทำให้กลุ่มที่เคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจครั้งใหม่ที่มาจากการรวมตัวของประชาสังคมท้องถิ่นหลายๆ องค์กรภายในจังหวัดโดยเรียกว่ากลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งมีความเชื่อมั่นในศักยภาพการปกครอง

ตนเองนำเสนอประเด็นใหม่ที่มีความชัดเจน พัฒนารูปแบบการเคลื่อนไหว คือการนำข้อเสนอไปสู่
เครือข่ายกับองค์กรเคลื่อนไหวทางสังคมกลุ่มต่างๆ และนำเสนอไปสู่รัฐต่อไป



บทที่ 4

การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจโดยกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงหน่วยวิเคราะห์ที่งานวิจัยชิ้นนี้ทำการศึกษา นั่นคือกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง อาจถือได้ว่าจังหวัดจัดการตนเองก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ออกมาเคลื่อนไหวและเรียกร้องให้มีการตอบรับในสิ่งที่กลุ่มของตนเองต้องการ ในบทนี้ จะอธิบายถึงหน่วยวิเคราะห์ดังกล่าวในสี่ประเด็น คือ

- (1) โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจครั้งใหม่
- (2) ความเป็นมาของจังหวัดจัดการตนเองและการสร้างเครือข่าย
- (3) การสร้างกรอบความคิดและการปะทะกัน
- (4) ผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจของจังหวัดจัดการตนเอง
- (5) อุปสรรคและตัวขัดขวางการเคลื่อนไหวหลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.

2557

เพื่อนำเสนอให้เห็นถึงพลวัตรและวิธีการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเอง และประเมินถึงผลสะท้อนของการเคลื่อนไหวนี้ อันเป็นการตอบคำถามของการศึกษาในข้อที่สองว่า “กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองมีที่มา จุดเริ่มต้น ใช้อยู่ทวิวิธีการเคลื่อนไหวอย่างไร และมีการติดต่อสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มเคลื่อนไหวอื่นๆอย่างไร” โดยจะพิจารณาถึงลักษณะของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจในรอบใหม่ วิธีการสร้างเครือข่ายเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของกลุ่ม ซึ่งเป็นการขยายเครือข่ายเคลื่อนไหวกับกลุ่มอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในท้องถิ่น อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะการสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่ม และการขยายประเด็นให้กว้างขวางครอบคลุมผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยรวม ซึ่งจะเป็นการสร้างการรับรู้ร่วมกันในประเด็นที่กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองนำเสนอ ว่าเป็นรากฐานสำคัญในการรักษาผลประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่น

นอกจากนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ว่า จากการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ โดยพิจารณาถึงผลสะท้อนของการเคลื่อนไหวดังกล่าว โดยพิจารณาจากทั้งความสำเร็จในการแปรข้อเสนอมออกมาเป็นนโยบายหรือกฎหมาย การขยายประเด็นจนเป็นที่ยอมรับในสังคมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม รวมทั้งพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเคลื่อนไหวว่าส่งผลกระทบต่ออย่างไรบ้าง อันเป็นการตอบคำถามของศึกษาในข้อที่สี่ที่ตั้งขึ้นไว้ว่า “กลุ่มเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่ทำการศึกษาได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านการเคลื่อนไหวหรือไม่ และได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านอย่างไร”

4.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของจังหวัดจัดการตนเอง

กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองที่นำมาเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้จะเริ่มต้นอธิบายให้เห็นถึงจุดกำเนิดของจังหวัดจัดการตนเองอันเป็นกระแสการกระจายอำนาจรูปแบบใหม่ โดยเริ่มต้นอธิบายความเป็นมาของกระแสการเคลื่อนไหวจากกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ซึ่งถือเป็นกลุ่มแรกที่ออกมารวมตัวเคลื่อนไหว และเป็นกลุ่มที่กำหนดแนวคิดและยุทธศาสตร์ต่างๆ ซึ่งจะเป็นหนึ่งในแม่แบบของการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในจังหวัดต่างๆ ถัดไป โดยในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงที่มา การรวมกลุ่ม และยุทธวิธีการต่อสู้ การสร้างกรอบโครงสร้างความคิดในการสร้างแรงจูงใจให้สาธารณะชนสนับสนุนและเข้าร่วมการเคลื่อนไหว

จังหวัดจัดการตนเองคือชื่อเรียกโดยกว้างของเครือข่ายที่รวมตัวกันเคลื่อนไหวเรียกร้องการกระจายอำนาจ ไม่มีลักษณะของการรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่ชัดเจน โดยแต่ละจังหวัดจะมีกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง สมาชิกโดยส่วนใหญ่จะประกอบได้ด้วย นักวิชาการ นักธุรกิจ นักการเมืองท้องถิ่น และนักเคลื่อนไหวทางสังคมในพื้นที่ของแต่ละจังหวัด สมาชิกโดยส่วนมากจึงมาจากกลุ่มประชาสังคมที่เคลื่อนไหวประเด็นเกี่ยวกับท้องถิ่นมาก่อนแล้ว จึงนำเอาปัญหาที่สมาชิกในกลุ่มให้ความสนใจมาถกเถียงพูดคุยกันเพื่อหาวิธีการแก้ปัญหา โดยส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาทางเรื่องปัญหาเรื่องสิทธิชุมชนที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาจึงพัฒนาการรวมตัวมาสู่การนำเสนอกฎหมายปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจึงถือว่าเป็นกลุ่มที่ร่วมมือขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งที่สามของประเทศไทย นับตั้งแต่การเคลื่อนไหวของนักวิชาการ นักการเมือง และผู้สนใจในช่วงทศวรรษ 2510 และครั้งที่สองในช่วงทศวรรษ 2530

4.1.1 โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจครั้งใหม่

จากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ก่อนการเกิดรัฐประหารในเดือนกันยายน 2549 ไปสู่การประท้วงรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ทำให้เกิดการเปลี่ยนชั่วคราวอำนาจจนฝ่ายค้านของรัฐบาลได้อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เกิดความไม่พอใจต่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่ใช้ชื่อว่า แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) จนนำไปสู่การปราบปรามผู้ชุมนุมด้วยความรุนแรงตั้งแต่เดือนเมษายนจนถึงเดือนพฤษภาคม ปี 2553 หลังเหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พยายามลดความขัดแย้งทางการเมือง และแสดงท่าทีให้เห็นสาธารณชนเห็นว่ารัฐบาลน้อมรับการเสนอการปฏิรูปการเมืองจากฝ่ายต่างๆ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 มิถุนายน 2553 ในอีกด้านหนึ่ง ภาคสังคมในแถบจังหวัดทางภาคเหนือได้นำเสนอแนวทางปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นเช่นเดียวกัน จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่าแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองได้รับความนิยมอย่างมากในพื้นที่จังหวัดทางภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่ (ชานาญ จันทรเรือง, 2555) โดยวัตถุประสงค์ในขณะนั้นคือ การพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติในเชียงใหม่ขณะนั้น ต่อมาชานาญ จันทรเรืองจึงเสนอว่า การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเฉพาะกรณีไม่สามารถจัดการความขัดแย้งให้หมดไปได้ รวมถึงไม่ได้ลงไปแก้ที่รากเหง้าของปัญหา ชานาญจึงนำเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองต่อคณะกรรมการปฏิรูป และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป และได้รับการบรรจุเป็นวาระที่สำคัญในการประชุมสมัชชาปฏิรูปแห่งชาติตั้งแต่ครั้งที่ 1 ในเดือนมีนาคม 2554 แม้ภายหลังจะเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้การทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปทั้งสองชุดไม่มีความต่อเนื่อง และยุติการทำงานที่หลังครบวาระสามปี แต่จากโอกาสดังกล่าวนี้นำให้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองถูกกล่าวถึงออกไปพอสมควร

เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ที่มีการปราบปรามผู้ชุมนุมด้วยความรุนแรงจนมีผู้เสียชีวิตมากมาย ภายหลังเหตุการณ์ได้มีการเสนอให้ปฏิรูปการเมืองโดยรวมเรื่องการกระจายอำนาจเข้าไปด้วย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และเป็นพื้นที่ในการนำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตัวท้องถิ่นเอง ซ้ำยังสร้างความมั่นคงให้ระบอบประชาธิปไตยอีกทางหนึ่ง กระนั้นก็ยังมีความแตกต่างในด้านของผู้ขับเคลื่อนประเด็นที่ยังมีผู้ร่วมขบวนการเคลื่อนไหวไม่มาก และส่วนใหญ่ไม่ใช่กลุ่มที่เกิดจากการ

รวมตัวในท้องถิ่นเอง แต่ในการเคลื่อนไหวครั้งนี้มีจุดเริ่มต้นมาจากประชาชนในท้องถิ่น ถือว่าเป็น การเคลื่อนไหวจากมวลชนระดับล่างขึ้นไปยังการเมืองระดับบน

จากโอกาสโครงสร้างทางการเมืองที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ความขัดแย้งทางการเมือง จนถึงการแต่งตั้ง คณะกรรมการปฏิรูป ได้เป็นโอกาสสำหรับแกนนำจังหวัดจัดการตนเองในการเผยแพร่แนวคิด โดยการสร้างกรอบความคิดในเรื่องการลดความขัดแย้งและความรุนแรงในเมืองระดับชาติ ด้วยการ หันกลับมาสนใจปัญหาของท้องถิ่น เริ่มต้นจาก สวิง ตันอูด หนึ่งในแกนนำที่เคลื่อนไหวเรื่องจังหวัด จัดการตนเอง ได้กล่าวถึงสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นว่าเป็นความขัดแย้งระหว่าง ชนชั้นนำทางการเมืองสองฝ่ายปะทะกัน โดยมีการนำประชาชนเข้ามาเป็นตัวแทนในการปะทะ เปรียบเสมือนเป็นเบาะรองของความขัดแย้ง ดังที่กล่าวต่อไปนี้

“ศูนย์กลางอำนาจหรือโครงสร้างอำนาจกับโครงสร้างอำนาจขัดแย้งกันเอง เป็นมหา โครงสร้างปะทะกัน ตอนนี้เลยกลายเป็นปรากฏสีเหลืองสีแดง ไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่าง ประชาชนกับรัฐ แต่ว่ามันคือการต่อสู้เพื่อล้มล้างอำนาจรัฐระหว่างผู้นำของแต่ละฝ่ายโดยดึง มวลชนเข้ามาร่วม” (สำนักเรียนรู้การกระจายอำนาจและปกครองตนเอง (กอปอ.), 2555b)

ประชาชนจึงควรรู้เท่าทันและข้ามกรอบความคิดของการเมืองแบบแบ่งฝักแบ่งฝ่ายและความ รุนแรงของการเมืองระหว่างสี ทำให้สังคมเกิดการละเลยปัญหาของท้องถิ่น และไปสนใจแต่การเมือง ระดับชาติที่มีความรุนแรงและมีแต่เรื่องการแย่งชิงผลประโยชน์ ดังที่สวิงกล่าวไว้ว่า

“เราต้องก้าวข้ามเรื่องความขัดแย้งนี้ไป ถ้าสมมติว่าไม่สามารถที่จะก้าวข้ามความ ขัดแย้งไปได้ แนวโน้มอาจก่อความขัดแย้งรุนแรงมากยิ่งขึ้น” (สำนักเรียนรู้การกระจาย อำนาจและปกครองตนเอง (กอปอ.), 2555b)

ต่อมาสวิงจึงนำเสนอว่าจังหวัดจัดการตนเองจะช่วยลดความขัดแย้งและความรุนแรงลง เนื่องจากประเด็นหลักที่จะพิจารณาก็คือ การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพูดถึง แต่เรื่องท้องถิ่นแล้ว ความเป็นเหลืองแดง หรือการเมืองระดับชาติแบบแบ่งฝักแบ่งฝ่ายนั้นจะหมดไป เหลือเป็นเพียงการพูดคุยกันในเรื่องของท้องถิ่นเท่านั้น ดังข้อความว่า

“ถ้าจังหวัดสามารถจัดการตนเองได้ ปัญหาในทางการเมืองที่เกิดขึ้นมันจะย่อส่วนลงมาจากเวทีระดับชาติ จะกลับมาสู่ในเวทีระดับจังหวัด ทุกวันนี้เหลือแดงไม่ได้คิดเรื่องท้องถิ่น แต่เป็นแนวความคิดระดับชาติ ถ้าเราเสนอแนวความคิดแบบตัดแนวขวาง ซึ่งก็คือเรื่องของท้องถิ่น ความเป็นเหลือแดงจะหมดความหมายในตัวของมันเอง เพราะเหลือแดงมันสมมติตัวเองเพื่อที่จะไปยึดศูนย์กลางอำนาจ แต่ถ้าพุ่งเป้าว่าตัวเองจะเข้ามาเพื่อที่จะมีบทบาทในเรื่องของท้องถิ่นจังหวัดนั้นๆ ได้ขนาดไหน ดังนั้นมันจะละลายความเป็นเหลือแดง เพราะความเป็นเหลือแดงอยู่ที่ไหน มันก็ในชุมชนท้องถิ่นนั้น ถ้าคนในท้องถิ่นหันความสนใจมารับใช้ท้องถิ่นว่าจะจัดการตัวเองอย่างไร ไม่ไปรับใช้ศูนย์กลางอำนาจรัฐ ตรงนี้จะสลายตัวไปเอง” (สำนักเรียนรู้การกระจายอำนาจและปกครองตนเอง (กอปอ.), 2555b)

4.2 รูปแบบ จุดประสงค์การเคลื่อนไหว และข้อเสนอของจังหวัดจัดการตนเอง

สำหรับกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง ปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า 50 จังหวัดที่เคลื่อนไหวอยู่ในปัจจุบัน สาเหตุการรวมตัวเคลื่อนไหว และรูปแบบของข้อเสนอ ต่างมาจากหลายประเด็นตามแต่ปัญหาของแต่ละพื้นที่ โดยผู้ทำการวิจัยจะนำเสนอกลุ่มจังหวัดตัวอย่างที่น่าสนใจออกเป็นดังนี้

4.2.1 เชียงใหม่จัดการตนเอง

4.2.2 ภูเก็ตจัดการตนเอง

4.2.3 อำนาจเจริญจัดการตนเอง

4.2.4 ระยองจัดการตนเอง

4.2.1 เชียงใหม่จัดการตนเอง

พื้นที่ที่ริเริ่มการเคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเอง จะเป็นพื้นที่ในจังหวัดทางภาคเหนือ เนื่องจากมีการรวมกลุ่มประชาสังคมที่เข้มแข็ง โดยจังหวัดที่มีการเคลื่อนไหวที่เข้มแข็งและก้าวหน้าที่สุดคือ การเคลื่อนไหวในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในระยะแรกนั้น สมาชิกเชียงใหม่จัดการตนเองมีสมาชิกไม่มากโดยเริ่มจากการก่อตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้ชื่อกลุ่มในระยะแรกว่า “เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น” อันประกอบไปด้วยอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักธุรกิจภายในจังหวัด ต่อมาก็ได้มีการประสานกับองค์กรภายนอก ที่เคลื่อนไหวประเด็นเกี่ยวข้องกับ

ชุมชนหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ และ กลุ่มเคลื่อนไหวเกี่ยวกับอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกหลายองค์กร

จากการสัมภาษณ์ชำนาญ จันทรเรื่องทำให้ทราบว่า การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจ ในกลุ่มที่ชื่อว่าจังหวัดจัดการตนเองนี้ เริ่มเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นแห่งแรก โดยชำนาญก็เป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่ม สำหรับสาเหตุของการเคลื่อนไหวมาจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยช่วงปี 2552 – 2553 ระหว่างรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะกับกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) แม้ว่าการชุมนุมจะมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่ กรุงเทพมหานคร แต่ในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ก็มีความขัดแย้งเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะมีกำหนดเดินทางมาประชุมประจำปีของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ในวันที่ 27 – 29 พฤศจิกายน 2552 และพบว่าจะมีการชุมนุมต่อต้านนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น จากกลุ่มนปช.ในพื้นที่ และเหตุการณ์เริ่มมีท่าทีรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีการระดมเจ้าหน้าที่ทั้งในและนอกเครื่องแบบเพื่อเตรียมพร้อมรับมือ พร้อมกับการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน ทำให้ในเวลาต่อมา นายอภิสิทธิ์ก็ต้องยกเลิกการเดินทางมาประชุมร่วมกับหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ชำนาญกล่าว ว่า ความขัดแย้งที่ลุกลามมายังจังหวัดเชียงใหม่นี้ ส่งผลให้เกิดปัญหาของความแตกต่างทางความคิดทางการเมืองของคนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ธุรกิจต่างๆของจังหวัดเชียงใหม่ เช่นธุรกิจโรงแรม ที่ผูกพันอยู่กับการท่องเที่ยวประสบปัญหา เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองในพื้นที่ค่อนข้างรุนแรง จึงไม่มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่ ชำนาญยังอธิบายต่อไปว่า สาเหตุเหล่านี้ทำให้ตัวเองและกลุ่มนักธุรกิจ รวมถึงกลุ่มคนที่สนใจปัญหาทางสังคมในจังหวัดจึงรวมตัวกันปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหา ชำนาญจึงใช้โอกาสนี้นำเสนอเรื่องของการกระจายอำนาจเข้ามาเป็นหนึ่งในวิธีการแก้ปัญหา เพื่อลดความขัดแย้งทางการเมืองและแก้ไขปัญหาอื่นๆในท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย ซึ่งชำนาญได้อ้างว่า ได้รับความเห็นชอบและความร่วมมืออย่างนี้จากกลุ่มต่างๆภายในเชียงใหม่

ในระยะเริ่มต้นนั้นเป็นเพียงการพบปะพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆในชุมชนที่มีมาอยู่เดิม และเกิดขึ้นหลังจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ และเริ่มขยายเข้าสู่จังหวัดเชียงใหม่ ที่ถือกันว่าเป็นเมืองหลวงของกลุ่มนปช. เนื่องจากเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคเพื่อไทย รวมทั้งเป็นบ้านเกิดของทักษิณ ชินวัตร และความขัดแย้งในเมืองเชียงใหม่เริ่มเกิดชัดเจนขึ้น เมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเดินทางมาประชุมยังจังหวัดเชียงใหม่ การประชุมในแรกนั้นจึงถือได้ว่าเกิดจากปัจจัยของปัญหาการเมืองในระดับชาติ สะท้อนได้จากคำให้สัมภาษณ์ของชำนาญ จันทรเรื่อง หนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งเชียงใหม่จัดการตนเองว่า

“นายกฯอภิสิทธิ์บอกว่าจะมานะเนี่ย ทางเสียดังในพื้นที่ก็อย่างที่เรารู้กันอยู่เนาะว่า เชียงใหม่เสียดังมันแรง พอบอกมาก็จะเป็นเรื่องเป็นราว...ก็ระดมสรรพกำลังกัน ตำรวจทั้งในและนอกเครื่องแบบ ตำรวจทหารว่ากันไปก็เกือบสองหมื่น ชาวมันก็ออกทุกวัน เหมือนประหนึ่งว่าเชียงใหม่จะอยู่ในมิคสัญญี นักลงทุนก็ชะลอ นักท่องเที่ยวก็งด ปรากฏว่าใครเดือดร้อน? ก็คนเชียงใหม่ที่มีทั้งเหลืองทั้งแดงที่มีอยู่เยอะในตัวเมืองเยอะ ในสถาบันการศึกษาเยอะ ผู้ประกอบการก็มี มันก็เริ่มมาหั่นคุยกัน ตกลงว่าเราก็เดือดร้อนเองปะทะเหลืองแดงอะไร ก็เริ่มมีการคุยกัน” (ชานาญ จันทรเรือง สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของไอพาร์ อ่องพะ ซึ่งเป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคมในจังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงเป็นหนึ่งในสมาชิกเชียงใหม่จัดการตนเอง โดยไอพาร์ได้กล่าวถึงสถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในจังหวัดเชียงใหม่และนำไปสู่การรวมตัวของเชียงใหม่จัดการตนเองไว้ว่า

“ก่อนจะมาเป็นตัวเชียงใหม่ปกครองตนเอง มันพัฒนาความขัดแย้งยุคพันมิตรกับเสียดังเชียงใหม่... ความขัดแย้งในเชียงใหม่มันบานปลายมาเยอะมาก ก็ถูกสถาปนาเป็นเมืองทักษิณในยุคนั้น หลังปี 2551 ดั้งนั้นเองภาวะเชียงใหม่ คือเรื่องของการท่องเที่ยวมันดาวน์ลงเพราะว่าคนกรุงเทพฯก็ไม่มา แล้วธุรกิจการท่องเที่ยวก็พัง มีการเริ่มคุยกันว่าจะเอาอย่างไร แรกๆคือ มีสองสายคือสายอาจารย์ชานาญ สายบ้านชุ่มเมืองเย็น, สายที่เข้าไปเป็นสสร. อย่างเช่นพีตวิง ต้นอุด และก็สายของทางหนังสือพิมพ์ผู้จัดการในเชียงใหม่ ของพีต ภัทรศ บัวคลี ก็เริ่มมีการคุยกันว่าจะเอาอย่างไร เริ่มมีการจัดเวทีพูดคุยมาเรื่อยๆ” (ไอพาร์ อ่องพะ สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

จากการพูดคุยปรึกษาหารือกันในระยะแรก ก็ได้ข้อสรุปออกมาว่า ปัญหาทางการเมืองระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น เป็นปัญหามาจากความเหลื่อมล้ำทางอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาการพัฒนาของท้องถิ่นประสบปัญหาที่มาจากสาเหตุในด้านนี้ โดยที่ตัวอำนาจไม่ได้อยู่ที่ท้องถิ่น แต่ติดอยู่กับรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และใช้รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคมาเป็นตัวควบคุมท้องถิ่น ทำให้เกิดช่องว่างของอำนาจระหว่างรัฐไทยกับท้องถิ่นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาใดๆก็ตามต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อนที่จะได้รับการอนุมัติ ดังที่ชานาญ จันทรเรืองกล่าวว่า

“แต่ว่าพอเราคุยกันก็มีทั้งต่างสี ทั้งเหลือง ทั้งแดง มีออ.รมน.ด้วย มีทหารกองหนุน มีอะไรต่างๆมา พ่อค้า สภาอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจอะไรต่างๆ ภาควิชาการมาคุยกัน และสรุปก็เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะว่ามาจากการรวมศูนย์อำนาจ เพราะว่า การแก้ไข ปัญหาในพื้นที่พื้นถิ่นมันตัดสินใจไม่ได้ เบ็ดเสร็จเด็ดขาด... มีการคุยกันว่าปัญหามาจากการรวมศูนย์อำนาจ เวลาที่มีอบมาหน้าศาลากลางก็ตัดสินใจไม่ได้ ถ้าไม่ส่งต่อก็ส่งกลับอะไรแบบนี้” (ชานาญ จันทรเรือง สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

เช่นเดียวกับคำวิจารณ์ของไอฟาร์ที่พูดถึงความล่าช้าของการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค เกี่ยวกับการแก้ไขและจัดการปัญหาภัยธรรมชาติในชุมชนที่เกิดความล่าช้า ขาดอำนาจในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน ดังนี้

“มีกรณีหนึ่งที่ผมคุยก็คือว่า อย่างเช่นถ้าอบต.หนึ่งเกิดน้ำท่วม หรือว่าเกิดภัยพิบัติ อบต.ไม่สามารถส่งจ่ายเงินได้ ต้องรอให้จังหวัดส่งประกาศภัยพิบัติ แล้วจังหวัดก็ต้องรอส่วนมหาดไทยประกาศมาอีกทีหนึ่ง ประกาศมาเสร็จแล้วเนี่ย น้ำท่วมมากประกาศเอาตอนหน้าหนาว กลายเป็นความคับข้องใจ กว่าประกาศจะมีผลเบิกเงินได้มันผ่านช่วงน้ำท่วมมาแล้ว มันก็เลยกลายเป็นประเด็นที่แต่ละคนก็เข้าใจว่าปัญหาเกิดอะไรขึ้น มันก็เลยกลายเป็นกระแสใหญ่มากในท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ทั้งหมดรวมตัวกันผลักดันให้เกิดเรื่องของเชียงใหม่มหานคร” (ไอฟาร์ อ่องพะ สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

แนวคิดเชียงใหม่มหานครได้กลายมาเป็นคำขวัญหลักในการรณรงค์เคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจ และต่อมาก็กลายเป็นต้นแบบของจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งเชียงใหม่มหานครนี้มีวัตถุประสงค์การเคลื่อนไหวว่า จะดำเนินการยกร่างกฎหมายขึ้นมาหนึ่งฉบับ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น จากการให้สัมภาษณ์ของชานาญที่กล่าวไว้ว่า

“ผมก็ว่าไหนๆเราคุยกันมาแล้ว อดีตบ่นก็แล้วก็ผ่าน บ่นแล้วมันก็หายไป ผมว่าเราน่าจะทำอะไรที่มันเป็นรูปธรรม เช่น ยกร่างพรบ.กฎหมายขึ้นมา ผมก็อาสาตอนนั้นผมเป็นผู้เชี่ยวชาญศาลปกครองปีสุดท้ายพอดี ก็ยกร่างขึ้นมาแล้วก็กำหนดว่าเราจะขับเคลื่อนยังไง ผมก็ยกร่างพรบ.เชียงใหม่มหานครขึ้นมา” (ชานาญ จันทรเรือง สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

การรวมตัวกันของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเองมีการรวมตัวครั้งแรกก่อนการลาออกของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะไม่นาน โดยเริ่มต้นรวมตัวกันเป็นกลุ่มขนาดเล็กก่อนจะค่อยๆขยายสมาชิกออกไปยังภาคประชาสังคมต่างๆในจังหวัดเชียงใหม่ จนกระทั่งวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2556 ร่างพระราชบัญญัติจึงเสร็จสมบูรณ์ และนำไปยื่นต่อนายวิสุทธ์ ไชยณรรุณ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่เดินทางมารับด้วยตนเองจากการมอบหมายของประธานสภาผู้แทนราษฎร (เอเอสทีวีผู้จัดการออนไลน์, 2556)

จากจุดประสงค์หลักในการริเริ่มเคลื่อนไหวการกระจายอำนาจในครั้งนี้ ที่มาจากความต้องการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งในการเมืองระดับชาติมาเป็นการศึกษาปัญหาในท้องถิ่น และร่วมแก้ไขไปพร้อมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความร่วมมือและร่วมกันคิดแก้ปัญหาไปด้วยกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางความคิดในเรื่องปัญหาการเมืองระดับชาติ โดยชำนาญเรียกวิธีการนี้ว่า “การสลายสี่เสื่อ” เมื่อเกิดการพูดคุยร่วมกันในครั้งแรกได้ตั้งชื่อกลุ่มว่า “เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น” ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่ม “เชียงใหม่จัดการตนเอง” ก็นำปัญหาในท้องถิ่นมาพูดคุย และหาวิธีการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ซึ่งชำนาญ จันทร์เรืองเสนอว่าแกนหลักของปัญหาคือประชาชนไม่มีอำนาจทางการเมืองมากพอที่จะจัดการตนเอง ทำให้ปัญหาต่างๆไปรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพมหานคร อันเป็นเมืองหลวงของประเทศและที่ตั้งของรัฐบาล การนำเสนอร้องเรียนความเดือดร้อนต่างๆ ก็ต้องพึ่งพาอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็รัฐราชการส่วนกลางไปทั้งหมด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆไม่สามารถช่วยเหลือท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และเมื่อเกิดปัญหาทางการเมืองระดับชาติขึ้น กลไกการทำงานต่างๆก็ย่ำแย่ลง และส่งผลเสียไปยังท้องถิ่นด้วย จังหวัดจัดการตนเองจึงเห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงการบริหารงานท้องถิ่นเสียใหม่ โดยยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้แต่ละจังหวัดสามารถเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดได้เอง รวมถึงนำเสนอการตั้งสภาชุมชน อันเป็นองค์กรภาคประชาชนที่จะตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารจังหวัด

ดังนั้นวัตถุประสงค์หลักของจังหวัดจัดการตนเองในขณะนี้ คือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งหมด โดยจะอาศัยกฎหมายโอนอำนาจการบริหารให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร เข้าสู่ต่อสภาผู้แทนราษฎร ต่อมากระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง ได้กลายเป็นวิธีการแม่แบบให้กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองของจังหวัดต่างๆ นำร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานครไปศึกษา ปรับปรุงรูปแบบให้สอดคล้องกันในแต่ละจังหวัด

รูปแบบของจังหวัดจัดการตนเองคือการบริหารส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ตัดขาดจากโครงสร้างการบริหารงานแผ่นดินส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลาง โดยปรับเปลี่ยนในองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และหน่วยราชการส่วนภูมิภาครวมเข้ามาเป็นองค์กรเดียว มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยการจัดสรรงบประมาณจากภาษีต่างๆที่เก็บได้ภายในจังหวัดที่หักลบหลังจากส่งคืนให้ราชการส่วนกลางแล้ว โดยแบ่งระดับของการปกครองออกเป็นสองชั้นคือ ชั้นบนจะเป็นเชียงใหม่มหานคร ส่วนชั้นล่างจะเป็นเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยมีรายละเอียดของโครงสร้างองค์กรดังนี้

ฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน โดยมีอำนาจตามมาตรา 60 ดังนี้ (ภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง, 2556)

1. กำหนดนโยบายและบริหารราชการของเชียงใหม่มหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของเชียงใหม่มหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ
4. ปฏิบัติราชการตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
5. วางระเบียบเพื่อให้งานของเชียงใหม่มหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร
7. ยุบสภาเชียงใหม่มหานครในกรณีที่มีข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีไม่ผ่านการพิจารณาของสภาฯ
8. ประสานงานและความร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการพัฒนาเชียงใหม่มหานครหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
9. เข้าร่วมประชุมสภาพลเมืองเพื่อรับฟังหรือชี้แจงข้อมูลต่อสภาพลเมืองเมื่อได้รับแจ้งอย่างเป็นทางการจากสภาพลเมือง
10. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

สภาเชียงใหม่มหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากแต่ละเขต เขตละหนึ่งคน (ยังไม่ได้กำหนดว่าทั้งหมดมีกี่เขต) มีอำนาจตามมาตรา 41 ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ ท้องถิ่นต่างๆ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย

สภาพลเมืองเป็นตัวแทนฝ่ายภาคประชาชนที่ถูกกระบุเข้ามาในโครงสร้างการบริหาร มีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา และมีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัด สมาชิกจะมาจากตัวแทนภาคประชาสังคมภายในจังหวัด โดยจะมีฐานะทัดเทียมกับผู้ราชการเชียงใหม่ มหานคร และสภาเชียงใหม่มหานคร มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 200คน โดยมาจากการคัดเลือกกันเองตาม สัดส่วนดังนี้ (มาตรา 71)

1. มาจากสภาพลเมืองในเขตปกครองท้องถิ่นระดับล่าง 3 เขตพื้นที่ในสัดส่วนเท่ากัน จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25
2. มาจากองค์กรสาธารณประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25
3. มาจากตัวแทนกลุ่มวิชาชีพและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25
4. มาจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าร้อยละ 10
5. ผู้สมัครมาจากการขึ้นทะเบียนองค์กร และเลือกกันเอง

สภาพลเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลนโยบาย ให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะต่อสภาเชียงใหม่ มหานครหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปจัดทำเป็นแผนพัฒนา ทำหน้าที่ตรวจสอบ โครงการต่างๆที่มีผลกระทบต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งตรวจสอบนักรการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำ เพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ นอกจากนี้สภาพลเมืองยังสามารถเปิดเวทีให้มีการประชุม ปรึกษาหารือเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือจัดการไต่สวนสาธารณะกรณีมีการ ร้องเรียนเรื่องทุจริตเกิดขึ้นได้ด้วย

นอกจากนี้ ตามมาตรา 73 ได้มีการระบุถึงการจัดตั้งกองทุนที่เรียกว่า “กองทุนพัฒนาสภา พลเมือง” ขึ้นในสภาพลเมือง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาพลเมือง กองทุนนี้มีรายได้จากเงิน และทรัพย์สินที่หักจากรายได้ของเชียงใหม่ มหานคร ในระยะสองปีแรกจะหักสัดส่วนร้อยละ 0.5 ปีที่ สามถึงห้าจะหักร้อยละ 1 และในปีที่ห้าขึ้นไปจะหักร้อยละ 2 ไปตลอด โดยมีสำนักงานเลขาธิการ

สภาพเมืองทำหน้าที่บริหารงานบุคคล จัดการงบประมาณ และดำเนินงานอื่นๆเพื่อสนับสนุนการทำงานของสภาพเมือง

จากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจะเห็นได้ว่าโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่นจะถูกเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก โดยจะแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็นสามส่วน มีเชียงใหม่มหานครเป็นองค์กรปกครองสูงสุด มีผู้ว่าราชการเชียงใหม่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นผู้บริหารสูงสุด ทำงานร่วมกับสภาเชียงใหม่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคเดิม จะถูกลดบทบาทไปโดยสิ้นเชิง ตามอำนาจในมาตรา 16 ของร่างพระราชบัญญัติ ที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนข้าราชการที่เคยสังกัดราชการส่วนภูมิภาคมาสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่มีอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น เชียงใหม่มหานครจะมีอำนาจจัดเก็บภาษีทั้งหมด (มาตรา 119) ตั้งแต่ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล ภาษีมรดก และค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยจะส่งคือรัฐส่วนกลางในอัตราร้อยละ 30 เช่นเดียวกับภาษี ค่าธรรมเนียม และภาษีรถยนต์และรถจักรยานยนต์ เชียงใหม่มหานครก็มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเช่นกัน โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการเก็บภาษี และการใช้จ่ายของเชียงใหม่มหานคร (มาตรา 131) ขณะเดียวกันประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารเชียงใหม่มหานครและสภาเชียงใหม่มหานครผ่านสภาพเมืองดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

การระบุให้มีการจัดตั้งสภาพเมืองนี้ นับเป็นแปลกใหม่อย่างหนึ่งของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศ ซึ่งไม่เคยมีการระบุจัดตั้งสภาพเมืองมาก่อน ผู้ที่สนับสนุนการจัดตั้งสภาพเมืองกล่าวอ้างว่า มีผลดีต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่จะมียุทธศาสตร์ชุมชนอย่างเป็นทางการในการทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประโยชน์ต่อทดลอง เรียนรู้การใช้อำนาจประชาธิปไตย และการจัดการปกครองตนเอง กระตุ้นความเข้าใจและความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อร่วมกันคิดแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน หรือยกระดับคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีสภาพเมืองไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ทำให้เกิดข้อวิจารณ์อย่างมากต่อการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

4.2.2 ภูเก็ตจัดการตนเอง

จากการเจริญเติบโตที่ผ่านมายาวนานของจังหวัดภูเก็ต ที่เริ่มต้นธุรกิจท่องเที่ยวในแหล่งธรรมชาติหลังการสิ้นสุดของธุรกิจเหมืองแร่ จนปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติที่อยู่รอบๆตัวจังหวัดได้ขยายเข้ามายังตัวเมืองภูเก็ตด้วย โดยปรับเมืองภูเก็ตให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงศิลปะสถาปัตยกรรม และการอนุรักษ์วัฒนธรรม นอกจากนี้ปริมาณของนักท่องเที่ยว และการอพยพประชากรเข้ามายังท้องถิ่นยังมีมากขึ้นตามลำดับ ทำให้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทางด้านทรัพยากร ความสะดวก และสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกอย่างหนึ่งก็คือเหตุการณ์สึนามิที่เกิดขึ้นในปลายปี 2547 ที่เป็นตัวแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการจัดการแก้ไขปัญหา รวมถึงความพร้อมในการเตือนภัยพิบัติยังไม่ดีพอ รวมถึงปัญหาพื้นที่รอบชายฝั่งทะเลที่ถูกกัดเซาะไปมากขึ้นๆในทุกปี ปัญหาเหล่านี้ได้สร้างความกังวลต่อประชาคมในภาคส่วนวิชาการ และภาคส่วนทางสังคมเป็นอย่างมาก ประกอบกับได้เกิดกระแสแนวคิดการกระจายอำนาจในจังหวัดเชียงใหม่ ทำให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนในจังหวัดภูเก็ต และผู้ที่สนใจได้รวมกลุ่มกันเป็นภูเก็ตจัดการตนเอง เพื่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในกิจการต่างๆของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ผ่านการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีรูปแบบการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น

ภูเก็ตจัดการตนเองเริ่มต้นเคลื่อนไหวครั้งแรกในงาน “24 มิถุนา...วาระอำนาจประชาชน ภูเก็ตจังหวัดจัดการตนเอง” เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2555 โดยมีแกนนำในการเคลื่อนไหวคือจักรภพ สู้งานและเทียนชัย ดิยพงศ์พัฒนา ร่วมด้วยกลุ่มเครือข่าย ภูเก็ตมหานคร ซึ่งมีนายเจริญ ถิ่นเกาะแก้ว นายกสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทยเป็นตัวแทน ซึ่งวันนี้ได้มีการประกาศที่เรียกว่า “คำประกาศพลเมืองภูเก็ต” เนื้อหาในคำประกาศจะกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาท้องถิ่นในระบบราชการที่ล่าช้าเกินไป ต้องรอการตัดสินใจและนโยบายจากส่วนกลางก่อนถึงสามารถลงมือปฏิบัติงานได้ ทำให้ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ในคำประกาศเจตนารมณ์ยังกล่าวถึงปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ ปัญหาขยะ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการครอบครองที่ดินของต่างชาติ ปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ขาดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการละเลยจากส่วนกลางมาเป็นระยะเวลาเวลานาน เนื่องการงบประมาณมีไม่เพียงพอสำหรับการทำงานแก้ปัญหา ภูเก็ตจัดการตนเองจึงได้ประกาศเจตนารมณ์ตามข้อเหล่านี้ (เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์, 2555b) คือ

(1) เราจะพร้อมที่จะเป็นภูเก็จจังหวัดจัดการตนเอง ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 78
วงเล็บ 3

(2) เราจะร่วมกันผลักดันให้มีสภาพเมืองภูเก็จ

รวมถึงเสนอข้อเรียกร้องต่อภาครัฐดังนี้ (เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์, 2555b)

(1) รัฐต้องเร่งสร้างกลไกการถ่ายโอนอำนาจให้แก่จังหวัดภูเก็จ

(2) รัฐจะต้องเร่งจัดสรรงบประมาณมาให้เพียงพอกับการพัฒนาและแก้ปัญหาต่าง ๆ ของ
จังหวัดภูเก็จ

(3) รัฐต้องให้พลเมืองทุกภาคส่วนในภูเก็จโดยสภาพเมืองภูเก็จจัดการตนเองร่วมตัดสินใจใน
การจัดทำแผนพัฒนาและแก้ปัญหาเพื่อให้จังหวัดภูเก็จน่าอยู่อย่างยั่งยืน

ในการประชุมครั้งนั้นยังไม่มีมติที่ชัดเจนว่าจะนำเสนอเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
หรือไม่ แต่ก็มีมติในเบื้องต้นในการร่วมกันจัดตั้งสภาพเมือง โดยมีจุดประสงค์หลักคือ การขอมีส่วนร่วม
ร่วมในการตัดสินใจนโยบายในท้องถิ่น จากเดิมที่อาศัยการพัฒนาเมืองจากนโยบายของรัฐส่วนกลาง
เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการศึกษาผลกระทบต่อท้องถิ่น ดังเช่นในไม่กี่วันถัดมา ได้มีการจัดการประชุม
โดยมีหัวข้อว่าด้วยการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง เรื่อง “การจัดทำแผนหลักและแผนปฏิบัติการแก้ไข
ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณชายฝั่งอันดามัน” เป็นงานที่จัดขึ้นจากการรวมตัวของประชาคม
ภายในจังหวัด ร่วมกับคณะเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็จ
เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2555 เนื้อหาหลักจะเป็นการประชุมเกี่ยวกับปัญหาและการจัดการทรัพยากร
ในจังหวัดภูเก็จ การสำรวจทรัพยากรชายฝั่ง และมาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

การเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจค่อยๆขับเคลื่อนเรื่อยมาจนกระทั่งได้เชิญนิธิ เอียวศรี
วงศ์มาบรรยายในหัวข้อ “ภูเก็จกับการบริหารจัดการและการปกครองรูปแบบพิเศษ” เมื่อวันที่ 10
มกราคม 2556 แต่การเคลื่อนไหวของกลุ่มในปี 2556 ยังไม่มีความต่อเนื่องเท่าที่ควรจากปัญหาความ
ขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ ทำให้กระแสของการเคลื่อนไหวซาลงไปบ้าง แต่กระนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์
ขับเคลื่อนประเด็นให้เดินไปข้างหน้า เช่นในวันที่ 24 มิถุนายน 2556 ครอบรอบหนึ่งหลังจากการเผยแพร่
เจตนารมณ์จากคำประกาศพลเมืองภูเก็จ กลุ่มภูเก็จจัดการตนเองได้รวบรวมเครือข่ายสมาชิกอัน
ประกอบไปด้วย หอการค้าจังหวัดภูเก็จ สมาคมอสังหาริมทรัพย์ สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว สมาคมธุรกิจ
โรงแรม สภาอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็จ อดีตนักการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรภาค
ประชาชน นักวิชาการท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมจัดการประชุมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการ
ปกครองในรูปแบบพิเศษ โดยประกาศจะใช้แนวทางตามกฎหมายในการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ผลของการประชุมมีมติออกมาสองแนวทางให้ทำการศึกษา และตัดสินใจต่อไปในอนาคตสองเรื่อง คือ (1) ให้คงการปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมเอาไว้ หรือ (2) ให้ยกเลิกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้นมาแทน จากการประชุมครั้งนี้ ทำให้เกิดคณะทำงานภูเก็ตจัดการตนเองขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม โดยเรียกว่าคณะอนุกรรมการยกร่าง เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเสนอและยกร่างพระราชบัญญัติ นำเสนอสภาต่อไป

การเคลื่อนไหวเสนอเรื่องการกระจายอำนาจไม่ได้มีกลุ่มที่ใช้ชื่อว่าจังหวัดจัดการตนเองเพียงแค่กลุ่มเดียว ยังมีกลุ่มอื่นๆ ที่เห็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัด ได้รวมตัวเผยแพร่แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มภูเก็ตจัดการตนเองแล้ว ได้มีองค์กรธุรกิจและกลุ่มประชาสังคมต่างๆ ขับเคลื่อนเรื่องการกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน กลุ่มที่สำคัญคือ “ภาควิทยุทธศาสตร์” มีสมาชิกหลักคือ นายเกรียงศักดิ์ สุขสมบูรณ์ ประธานภาควิทยุทธศาสตร์ และประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต นายธนันท์ ตันชัยไพบุลย์ กรรมการภาควิทยุทธศาสตร์และอดีตประธานที่ปรึกษาสมาคมอสังหาริมทรัพย์ภูเก็ต และนายภูมิศักดิ์ รักแตงาม กรรมการภาควิทยุทธศาสตร์และเลขาธิการสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวภูเก็ต รวมถึงองค์กรเครือข่ายอื่นๆ เช่น หอการค้าจังหวัดภูเก็ต สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวภูเก็ต สมาคมโรงแรมไทยภาคใต้ สภาอุตสาหกรรมภูเก็ต สมาคมอสังหาริมทรัพย์ภูเก็ต กลุ่มภูเก็ตมหานคร และนิตยสารสะพานสารสิน ซึ่งกลุ่มทั้งหมดล้วนมีจุดประสงค์หลักคือ การทำงานควบคู่ไปกับกลุ่มภูเก็ตจัดการตนเอง ด้วยการทำงานด้านวิชาการ และการให้ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รวมทั้งช่วยเหลือจังหวัดจัดการตนเองผลักดันการเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการตนเองมากขึ้น ยุทธวิธีของภาควิทยุทธศาสตร์คือการเริ่มจากการจัดสัมมนาเพื่อเสนอแนวคิดพัฒนาจังหวัดภูเก็ต เริ่มจากการจัดงานในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ผลตอบรับของการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มภาควิทยุทธศาสตร์ในระยะแรก มีคนเข้าร่วมน้อยกว่าที่ทางกลุ่มตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยทางกลุ่มวิเคราะห์ไว้ว่ามาจากภาพลักษณ์ของการจัดงานที่ดูเหมือนจะเป็นงานวิชาการมากเกินไป ดังนั้นยุทธศาสตร์ต่อไปของภาควิทยุทธศาสตร์คือการหาแนวร่วมให้มากขึ้น ผ่านการออกรายการโทรทัศน์ในท้องถิ่น การเดินทางออกไปพูดคุยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ผ่านการแต่งตั้งคณะทำงานยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำงานพูดคุยทำความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังใช้วิธีการจัดงานในที่สาธารณะในตัวเมืองภูเก็ต เพื่อจัดทำประชาพิจารณ์

นอกจากนี้ในวันที่ 8 ธันวาคม 2556 มีการร่วมมือกับกลุ่มภาคีเครือข่ายภายในจังหวัดโดยมีภาคีผู้เกี่ยวข้องเป็นแกนนำ และมีกลุ่มอื่นๆเข้าร่วมด้วย เช่น ภูเก็ตมหานคร หอการค้าจังหวัดภูเก็ต สภาอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต สมาคมอสังหาริมทรัพย์ สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต สมาคมธุรกิจโรงแรม สมาคมไทยโรงแรมภาคใต้ และนิตยสารสะพานหิน เป็นต้น ที่มีแนวทางเคลื่อนไหวเหมือนกับกลุ่มภูเก็ตจัดการตนเอง จัดงานประชุมศึกษาความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และศึกษายุทธวิธีเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อนำมาปรับใช้กับกลุ่มภูเก็ตจัดการตนเอง เนื่องจากทางกลุ่มทั้งหมดมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า คุณภาพชีวิตของคนภูเก็ตในปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร เนื่องจากมีประชากรแฝง แรงงานต่างด้าว และนักท่องเที่ยวเข้ามาในจังหวัดเป็นอย่างมาก แต่ภูเก็ตไม่มีงบประมาณที่เพียงพอที่จะมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ที่จะส่งผลกระทบต่อในอนาคตที่ทำให้สิ่งแวดล้อมในภูเก็ตมีปัญหา และส่งผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวในจังหวัด นอกจากนี้ยังภาคีผู้เกี่ยวข้องยังเข้าร่วมการเคลื่อนไหวด้วย ซึ่งมีเกรียงศักดิ์ สุขสมบูรณ์ ประธานภาคีภูเก็ตยั่งยืน และธันท์ ต้นไพบูลย์ อดีตนายกสมาคมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จังหวัดภูเก็ต เป็นกรรมการของกลุ่ม

นอกจากการเสนอการจัดการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารทั้งจังหวัด ยังมีการเคลื่อนไหวขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งเพื่อเสนอการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2555 ในพื้นที่ตำบลป่าตอง อำเภอกระทู้ จังหวัดภูเก็ต โดยตำบลป่าตองเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดภูเก็ต มีทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล และแหล่งท่องเที่ยวกลางคืน รวมทั้งมีธุรกิจโรงแรมเข้ามาประกอบการในพื้นที่จำนวนมาก มีลักษณะทางวัฒนธรรมและสังคมคล้ายคลึงกับเมืองพัทยา ดังนั้น กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่จึงมีความกังวลว่าหากท้องถิ่นป่าตองไม่มีแผนการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อาจเกิดปัญหาทางสังคม และสิ่งแวดล้อมดังที่เกิดขึ้นในเมืองพัทยาเมื่อสี่ปีก่อนก็อาจเป็นไปได้ (เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์, 2555a)

ความวิตกกังวลนี้ได้ทำให้เทศบาลเมืองป่าตอง สภาองค์กรชุมชนเทศบาลเมืองป่าตอง และองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ เช่น นายเปียน กี่สัน นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองป่าตอง นายปรีชา วุฒิ กี่สัน ประธานสภาองค์กรชุมชนเทศบาลเมืองป่าตอง นายจตุพงษ์ แก้วใส ปลัดอำเภอกระทู้ นายสุเทพ เขาวลิต ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดการ นายวีริชัญญ์ เครือสมบัติ ประธานชมรมผู้ประกอบการสถานบันเทิงป่าตอง นายราชินทร์ ทองมากกุล อุปนายกสมาคมโรงแรมหาดป่าตอง นายจรัส ส่างสาร กรรมการหอการค้าจังหวัดภูเก็ต ร่วมเวทีเสวนา และมีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน ตลอดจนภาคประชาชน และผู้ประกอบการในพื้นที่ตำบลป่าตอง อ.กระทู้ จ.

ภูเก็ต จัดงานเสวนาหัวข้อ “การปกครองพื้นที่รูปแบบพิเศษ-ป่าตองจัดการตนเอง” (เอเอสทีวีผู้จัดการออนไลน์, 2555a) บนเวทีเสวนาได้เกิดความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างชัดเจน ฝ่ายที่สนับสนุนแนวทางจังหวัดจัดการตนเองและสนับสนุนให้เทศบาลเมืองป่าตอง ยกฐานะเป็นเขตการปกครองพิเศษ คือ เทศบาลเมืองป่าตอง นายปรีชาวุฒิ กี่ลีน ประธานสภาองค์กรชุมชนเทศบาลเมืองป่าตอง นายราชินทร์ ทองมากกุล อุปนายกสมาคมโรงแรมหาดป่าตอง นายวีรวิษณุ เครือสมบัติ ประธานชมรมผู้ประกอบการสถานบันเทิงป่าตอง นายจรัล ส่างสาร กรรมการหอการค้าจังหวัดภูเก็ต และนายสุเทพ เชาวลิต ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดการ ทั้งหมดต่างให้เหตุผลสนับสนุนว่า หากไม่เร่งแก้ไขปัญหาให้ท้องถิ่นจัดการตนเองได้อย่างรอบด้าน และแก้ไขปัญหาระยะยาวในการติดต่อกับส่วนราชการ สภาพสังคมในตำบลป่าตองอาจเกิดปัญหาได้ เช่นเดียวกับที่เมืองพัทยาเคยประสบปัญหามาก่อน โดยให้มีข้อเสนอการงบประมาณจากการเก็บภาษีให้ท้องถิ่นได้ส่วนแบ่งมากขึ้น ขณะที่ฝ่ายไม่เห็นด้วยคือ นายจรัล ส่างสาร กรรมการหอการค้าจังหวัดภูเก็ต และนายจตุพงษ์ แก้วใส ปลัดอำเภอเกาะภูเก็ต ให้เหตุผลว่า การกระจายอำนาจไม่สำคัญเท่ากับการบริหารงานที่มีความโปร่งใสและธรรมาภิบาล ขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีนโยบายผลักดันการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง เช่นเรื่องการเพิ่มงบประมาณให้ท้องถิ่นจาก 25เปอร์เซ็นต์ เป็น 35เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

โดยสรุป การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจในจังหวัดภูเก็ตตั้งแต่ที่ได้อธิบายมาทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นจากกลุ่มต่างๆ และทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจกลายเป็นแนวคิดหลักในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น กลุ่มได้แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจนี้ไม่ส่งผลเพียงแค่การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังเป็นการปรับปรุงวิธีการแก้ไขปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมภายในจังหวัดได้อีกด้วย กลุ่มต่างๆ สามารถระดมผู้เข้าร่วมได้มากในระดับหนึ่ง จากการเริ่มต้นเคลื่อนไหวของกลุ่มภูเก็ตจัดการตนเอง ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ที่มีผู้เข้าร่วมเพียงแค่ 30กว่าคนเท่านั้น ในระยะต่อมาก็สามารถรวบรวมสมาชิกได้มากขึ้น และจัดรวมตัวเป็นเครือข่ายในระดับจังหวัด และในไปสู่การติดต่อสร้างเครือข่ายกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดังจะกล่าวในหัวข้อยุทธวิธีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันเสนอกฎหมายและการสร้างเครือข่าย นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายเสนอรูปแบบการปกครองตนเองรูปแบบพิเศษในบางพื้นที่ของจังหวัดทับซ้อนอยู่ในกระแสการกระจายอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย

4.2.3 อำนาจเจริญจัดการตนเอง

หลังจากจังหวัดอำนาจเจริญได้แยกจังหวัดออกมาปกครองตนเองจากจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ทางด้านเศรษฐกิจ จังหวัดอำนาจเจริญมีค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมมีมูลค่าน้อยที่สุดในประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นผลตอบแทนจากการผลิตที่ค่อนข้างต่ำ สำหรับปัญหาทางสังคมก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับเมืองอื่นๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาการจัดการทางสาธารณสุขที่ดี เป็นต้น

การเริ่มเคลื่อนไหวในนามจังหวัดจัดการตนเองสำหรับอำนาจเจริญคือการร่วมเคลื่อนไหวกับองค์กรเครือข่ายตั้งแต่ต้นปี 2555 (ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์, 2557) โดยมีองค์กรที่เข้ามาให้คำแนะนำคือ สภาองค์กรชุมชนตำบล สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูป ภาควิพัฒนาภาคประชาชน สภาพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น ผ่านการทำงานโดยแกนนำที่ต้องการนำเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองผ่านการเดินทางไปตามพื้นที่ต่างๆในจังหวัด เพื่อสรุปข้อเสนอ รับฟังข้อคิดเห็น และความต้องการของชุมชนต่างๆ หลังจากได้ข้อเสนอในเบื้องต้นแล้ว คณะทำงาน และตัวแทนจากสภาองค์กรชุมชนตำบลได้ร่วมกันยกร่างเบื้องต้น โดยใช้ชื่อว่า ร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 2555

เนื้อหาหลักของธรรมนูญจะเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจของภาคประชาชนในการมีอำนาจกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น และจังหวัด นำเสนอต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมการตัดสินใจบริการสาธารณะ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาพลเมือง (ในธรรมนูญใช้คำว่า สภากลาง) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งสภาพลเมืองหรือสภากลางนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัด มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะต้องได้รับความเห็นชอบชุมชนก่อน เป็นต้น (ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์, 2557)

ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญนี้ยังไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่เปรียบเสมือนข้อตกลงเบื้องต้นของคนอำนาจเจริญในการบริหารจัดการตนเอง ก่อนที่จะอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติกลางที่จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมาดำเนินการเสนอกฎหมายและประกาศใช้ต่อไป

4.2.4 ระยองจัดการตนเอง

จากเหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วไหลบริเวณอ่าวพร้าว ในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ทางทะเล ส่งผลเสียหายอย่างมากต่อการประกอบอาชีพของชาวประมงในพื้นที่จังหวัดระยองอย่างมาก นายสมจิตร ไถ่ทอง ชาวประมงพื้นที่บ้านเรือเล็ก จังหวัดระยอง กล่าวว่า จากเหตุการณ์นี้ทำให้พื้นที่ทางทะเลได้รับความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก รายได้จากการหาปลาลดลงโดยเฉลี่ยวันละหนึ่งพันบาท เหลือรายได้ให้ตัวเองเพียงแค่ 200 - 300 บาทต่อวันเท่านั้น (กระจายอำนาจ เสียงร้องจากท้องถิ่น, 2558) ไม่เพียงเท่านั้น นายบุญธรรม รุจิวงศ์ ชาวประมงพื้นที่บ้านเรือเล็ก จังหวัดระยอง กล่าวว่า หน่วยงานภาครัฐอย่างเช่น กรมทรัพยากร กรมประมง หรือกระทั่งภาคส่วนอำเภอ ไม่ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเสียหาย และเป็นตัวแทนชาวบ้านเรียกร้องค่าเสียหายให้กับชาวบ้านทั้งจากกลไกการทำงานในพื้นที่จังหวัดระยอง และตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือชาวบ้านได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ยังอ้างว่า หน่วยงานไม่ได้มีอำนาจในการฟ้องร้อง ไม่ก็ต้องการทราบรายละเอียดในการดำเนินงาน ชาวบ้านจึงต้องฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายด้วยตนเอง ด้วยการขอความช่วยเหลือจากสภานายความ

ศุภศักดิ์ ผุดผ่อง เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (กระจายอำนาจ เสียงร้องจากท้องถิ่น, 2558) ได้นำเสนอปัญหาเกี่ยวกับสัดส่วนภาษีที่จังหวัดได้ ซึ่งเป็นสัดส่วนน้อยเกินไป หากเทียบกับภาระความรับผิดชอบของจังหวัดระยองที่เป็นจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาตั้งมากมาย รวมทั้งการแบกรับภาระประชากรแฝง ปัญหาเหล่านี้ทำให้ตัวจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเพียงพอ ขณะที่การเคลื่อนไหวระยองจัดการตนเองมาจากการลงพื้นที่ศึกษาความต้องการในทางแก้ปัญหาของท้องถิ่น และมาจากการพูดคุยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ เช่นการเคลื่อนไหวของนายนาค ระยอง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลชากบก อ.บ้านค่าย จ.ระยอง ที่พบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น เช่นเรื่องอนามัย เรื่องการศึกษา เรื่องแหล่งน้ำ และเรื่องภัยพิบัติที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ทำให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการแก้ปัญหาในจังหวัดระยอง

ตัวอย่างปัญหาในท้องถิ่นที่เกิดขึ้น คือปัญหาการศึกษาในตำบลชากบก คือปัญหาของโรงเรียนวัดชากกอไผ่ที่มีนักเรียนจำนวนน้อยมาก คือมีนักเรียนทุกระดับชั้นไม่ถึง 50คน ทำให้ก่อนหน้านั้นส่วนกลางตั้งผู้บริหารออกจากโรงเรียนและจะทำการยุบโรงเรียน แต่เมื่อนโยบายของส่วนกลางเปลี่ยนเป็นไม่ยุบโรงเรียน แต่ส่วนกลางก็ไม่ทำเรื่องส่งผู้บริหารกลับคืนสู่โรงเรียน ทำให้โรงเรียนชากกอไผ่ขาดผู้บริหาร (กระจายอำนาจ เสียงร้องจากท้องถิ่น, 2558) นอกจากนี้ยังมีข้าราชการครูเพียงแค่สองคน ทางโรงเรียนจึงขอความช่วยเหลือจากเทศบาลตำบลชากบก เมื่อเทศบาลดำเนินการติดต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดก็พบว่าขาดความล่าช้าในการผ่านงบประมาณเพื่อจัดสรรผู้บริหารและครูในโรงเรียน

จากปัญหาเหล่านี้ทำให้กลุ่มระยองจัดการตนเองมีความสนใจขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น โดยพบว่าปัญหาในจังหวัดระยองเกิดจากการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันขาดอำนาจบริหารอย่างเพียงพอ เมื่อเกิดปัญหาภายในจังหวัดจึงไม่สามารถจัดการให้ได้อย่างทันท่วงทีและครอบคลุม ทั้งจากสาเหตุที่การบริหารราชการในจังหวัดระยองไม่มีเอกภาพ ทำให้แต่ละหน่วยงานต่างทำงานตามแต่หน้าที่ของตน และที่สำคัญคือไม่มีการหันหน้าปรึกษาหารือเพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้องกัน รวมทั้งปัญหาที่มาจากนอกพื้นที่ เช่นการเข้ามาลงทุนอุตสาหกรรมในจังหวัด โดยที่จังหวัดต้องแบกรับภาระเกินกว่างบประมาณที่ส่วนกลางจัดสรรมาให้

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงเกิดข้อเสนอการกระจายอำนาจในจังหวัดระยอง แบ่งเป็นสองรูปแบบคือ หนึ่ง การนำเสนอพระราชบัญญัติระยองจัดการตนเอง เพื่อเป็นหลักประกันทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง สอง การประกาศ “เจตนารมณ์ระยอง” ซึ่งเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อให้ผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับนำไปปฏิบัติ (อุดม ทุมไธสิต, 2556)

พระราชบัญญัติระยองจัดการตนเอง

รูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระยองจัดการตนเองต้องการนำเสนอมีความคล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเชียงใหม่มหานคร โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบนเรียกว่า ระยองมหานคร และระดับล่างเรียกว่า ท้องถิ่นฐานราก คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ระยองมหานคร จะเกิดจากการการยุบรวมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ส่วนรูปแบบการบริหารราชการที่จะเข้ามาแทน จะตั้งหน่วยงานที่บริหารราชการในระดับสำนักที่มีฐานะเทียบเท่ากับระดับกรมขึ้นมาทดแทน และกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง เรียกว่า “ผู้ว่าการระยองมหานคร” (อุดม ทุมโฆสิต, 2556) โดยมีตำแหน่งปลัดระยองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ ส่วนการจัดการบริหารราชการที่จะมาแทนระดับอำเภอ นั้น จะแต่งตั้งสำนักงานเขตขึ้นมาทดแทน โดยมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ส่วนการปกครองท้องที่ หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะโยกย้ายให้ไปทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตแทนตำแหน่งเดิม ส่วนทรัพยากรของราชการส่วนภูมิภาคเดิม ทั้งบุคลากร ทรัพย์สิน และงบประมาณ ให้โอนเข้าสู่ระยองมหานครทั้งหมด

นอกจากนี้กลุ่มระยองจัดการตนเองยังกำหนดให้มีการตั้งสภาพลเมืองเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของเชียงใหม่จัดการตนเอง โดยขณะนี้ได้กำหนดให้สภาพลเมืองมาจากการคัดเลือกกันเองจากประชาชนในจังหวัด (อุดม ทุมโฆสิต, 2556) โดยแบ่งออกเป็น 4กลุ่มคือ (1) ตัวแทนจากกำนันและผู้ใหญ่บ้าน (2) ผู้นำชุมชนที่มีการจดแจ้งต่อจังหวัด (3) ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่างๆ (4) กลุ่มผู้นำทางศาสนา และนอกจากนี้ระยองจัดการตนเองยังมีแนวคิดจัดตั้งคณะกรรมการสองชุด เพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงานการบริหารท้องถิ่นคือ คณะกรรมการร่วมรัฐ-จังหวัดระยอง (ครจ.) ทำหน้าที่ทำงานประสานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับจังหวัดระยอง รวมทั้งตรวจสอบการทำงานของราชการส่วนจังหวัดระยองให้เป็นไปตามกฎหมาย และ คณะกรรมการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง (ครถ.) ทำหน้าที่ประสานการทำงานระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมดภายในจังหวัดระยอง

เจตนารมณ์ระยอง

เจตนารมณ์ระยองคือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในระยะยาวเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของจังหวัดระยอง โดยมียุทธศาสตร์ทั่วไปดังนี้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2556)

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคน แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของบุคคล และพัฒนาคนให้เป็น “คนดี คนเก่ง และมีความสุข”
2. ยุทธศาสตร์การสร้างสังคม วัฒนธรรม และสถาบันทางสังคมให้เข้มแข็ง ด้วยการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญา สังคม และอารมณของชาวจังหวัด

ระยองให้มีความสมบูรณ์ มุ่งผลึกกำลังภาคประชาชน ศาสนา ราชการ ครอบครัว และสังคมให้มีความยั่งยืนบนรากฐานทางวัฒนธรรมที่ดี

3. พัฒนาระบบเศรษฐกิจให้สามารถแข่งขันทางการค้าได้ในตลาด เพื่อการกระจายรายได้ให้คนในชุมชน ขณะเดียวกันก็มียุทธศาสตร์พัฒนาเมืองระยอง จากเดิมที่มีภาพลักษณ์ของเมืองอุตสาหกรรมที่มีมลพิษ มาสู่เมืองที่น่าอยู่ด้วยการพัฒนาทางเกษตรอินทรีย์
4. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในจังหวัด ทั้งการคมนาคม ระบบผังเมือง ระบบโทรคมนาคม ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข และการระบบสุขภาพให้มีอย่างเพียงพอรองรับความต้องการภายในจังหวัด
5. แบ่งสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จังหวัดระยองได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75
6. สร้างการบริหารงานในจังหวัดระยองให้มีธรรมาภิบาล

จากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดระยองที่ตั้งขึ้น จะเห็นได้ว่าจังหวัดระยองจัดการตนเองมีความสนใจพัฒนาจังหวัดอย่างรอบด้าน ไม่เพียงเฉพาะด้านระบบการเมืองการปกครองเท่านั้น ยังครอบคลุมการพัฒนาทางด้านสังคม และวัฒนธรรมด้วย สำหรับความตื่นตัวของประชาชนในจังหวัดระยองพบว่ามีอย่างมาก เนื่องจากเป็นจังหวัดที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มาจากนโยบายของรัฐมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน มีสมาชิกเครือข่ายในจังหวัดจากทุกส่วน ทั้งนักการเมืองท้องถิ่น และประชาชนที่ประกอบอาชีพต่างๆ โดยเฉพาะอาชีพประมงที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สภามัคคุเทศก์ในหลายเทศบาล และสวัสดิการชุมชนในแต่ละตำบล ทำให้จังหวัดระยองเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่มีความพร้อมในการจัดการตนเอง

4.2.1 เครือข่ายแนวร่วมจังหวัดจัดการตนเอง

นอกจากตัวแสดงหลักอย่างขบวนการเคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเอง ยังมีเครือข่ายอื่นๆเข้ามาร่วมการเคลื่อนไหวในกระแสการกระจายอำนาจในครั้งนี้ด้วย ทั้งจากเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง หรือเป็นเครือข่ายขบวนการทางสังคมที่เคลื่อนไหวในประเด็นอื่นๆ มาก่อนหน้า รวมถึงเครือข่ายสื่อมวลชนซึ่งช่วยกระจายแนวความคิดของจังหวัดจัดการตนเองออกไปสู่

วงกว้าง ในการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองได้เชื่อมโยงเครือข่ายกับหลายภาคส่วน เริ่มจากเครือข่ายที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐ แล้วค่อยๆ ขยายเครือข่ายไปสู่กลุ่มอื่นๆ มากขึ้น โดยเครือข่ายที่นำมาแสดงในที่นี้คือเครือข่ายนอก หรือเครือข่ายที่เป็นอิสระที่ไม่ได้อยู่ในขบวนการเคลื่อนไหวโดยตรง สามารถแจกแจงได้ดังต่อไปนี้

สมัชชาปฏิรูป

จากบริบททางการเมืองที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงในช่วงทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา ทำให้รัฐบาลแต่ละสมัยขาดความมั่นคงทางการเมือง ทั้งจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยฝ่ายทหาร และการชุมนุมประท้วงของฝ่ายประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการโค่นล้มอำนาจของรัฐบาลในแต่ละสมัย เช่นเดียวกับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ถูกต่อต้านจากฝ่ายแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 จนถึงกลางปี 2553 และในช่วงเวลาการเคลื่อนไหวของกลุ่ม นปช. รัฐบาลนายอภิสิทธิ์พยายามใช้วิธีการลดกระแสการต่อต้านของผู้ชุมนุมด้วยการจัดเวทีเจรจาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 แต่ผลการเจรจาไม่มีความสำเร็จ จนในระยะเวลาต่อมารัฐบาลนายอภิสิทธิ์ได้มีคำสั่งให้สลายการชุมนุมของผู้ประท้วงในเขตกรุงเทพมหานคร จึงทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่ม นปช. ยุติบทบาทลง ผลจากการปะทะระหว่างตัวแสดงฝ่ายรัฐและผู้ชุมนุม ได้ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตของผู้ชุมนุมจำนวนหนึ่ง และเกิดความคิดเห็นขัดแย้งระหว่างประชาชนในวงกว้าง รัฐบาลจึงพยายามนำเสนอนโยบายทางการเมืองขึ้นมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา และเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความสนใจในปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ผ่านการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 172/2553 ประกาศแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการปฏิรูป (คปร.) และแต่งตั้งนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) โดยแบ่งอำนาจและหน้าที่ดังนี้ (สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2556)

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)

1. มีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป จัดทำข้อยุติและข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปเสนอต่อสาธารณชน และภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง

2. ประสานงานกับคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป ในการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของสาธารณชนเกี่ยวกับการปฏิรูป
3. สนับสนุน ติดตาม และผลักดันการขับเคลื่อนของสาธารณชน และภาครัฐต่อการปฏิรูปให้เป็นรูปธรรม
4. มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะประเด็น หรือเฉพาะด้าน คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.)

1. ทำหน้าที่จัดการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ และสนับสนุนให้มีการจัดสมัชชาปฏิรูปเฉพาะพื้นที่ และเฉพาะประเด็นเพื่อเป็นเครื่องมือในการเชื่อมประสานให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างกว้างขวางบนฐานของปัญญา และความสมานฉันท์
2. พัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูปประเทศ ที่มีเป้าหมายร่วมในการสร้างความเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
3. นำข้อเสนอเชิงนโยบายให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ หรือนำไปพิจารณากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะสำหรับการปฏิรูปประเทศ

ทางกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจึงอาศัยโครงสร้างโอกาสทางการเมืองนำเสนอข้อเสนอไปสู่คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป โดยข้อเสนอของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองได้รับการบรรจุเข้าไปในวาระการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติทุกปี นับตั้งแต่การประชุมครั้งแรกในปี 2554 ในหลักการหัวข้อ “การปฏิรูปการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างพัฒนาศักยภาพการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2554) ซึ่งเนื้อหาในวาระการประชุมส่วนหนึ่งมีการพูดถึงอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น วิเคราะห์ปัญหาของการกระจายอำนาจที่ผ่านว่ายังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร แม้จะกฎหมายบางฉบับออกมารองรับแล้ว นอกจากนี้ยังพบความเหลื่อมล้ำทางอำนาจของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกจำกัด เช่น เรื่องงบประมาณ นโยบายที่ถูกสั่งการและควบคุมโดยรัฐส่วนกลาง เป็นต้น ดังนั้นจึงจะพบว่าข้อเสนอของจังหวัดจัดการตนเองได้ถูกยอมรับโดยองค์กรที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐบาล เข้าไปพิจารณาแก้ไขปัญหา และทำการศึกษาความเป็นไปได้ในเชิงกฎหมายต่อไป เช่นเดียวกับในที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ

ครั้งที่ 2 ในปี 2555 ยังคงมีวาระเรื่องการกระจายอำนาจเป็นวาระสำคัญในการประชุม คณะกรรมการ สมัชชาปฏิรูปได้มีมติให้นำข้อเรียกร้องการกระจายอำนาจเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ที่สำคัญ ใน เอกสารการประชุมครั้งนี้ได้กล่าวถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเองที่กำลังยกร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครเป็นครั้งแรก (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2555) นอกจากนี้ ในการกล่าวเปิดประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2 ในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2555 นายประเวศ วะสี ประธานกรรมการสมัชชาปฏิรูปได้กล่าวถึงความคืบหน้าในการดำเนินงาน ด้านการเพิ่มพลังพลเมือง ชุมชนท้องถิ่น โดยกล่าวว่าการสนับสนุนแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง โดยยกตัวอย่างธรรมนูญอำนาจเจริญซึ่งมาจากการรวมตัวของประชาสังคมในจังหวัด (สำนักงาน ปฏิรูป (สปร.), 2556)

การได้รับความร่วมมือและร่วมเผยแพร่แนวคิดจากคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งโดยรัฐบาลมี ประโยชน์ในด้านการส่งต่อแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในด้านต่างๆของท้องถิ่นให้กว้างขวางมาก ขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาในด้านประสิทธิภาพของการช่วยผลักดันด้วยว่ามีมากน้อยแค่ไหน จากการศึกษาที่คณะกรรมการปฏิรูปทั้งสองชุดได้หมดวาระลงไปแม้จะทำงานมาได้เป็นระยะเวลาสามปี ก็ เป็นสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าไม่มีความต่อเนื่องในการเคลื่อนไหว สำหรับการมีอิทธิพลกดดันให้ รัฐบาล ราชการส่วนกลาง และองค์กรที่เกี่ยวข้องรับข้อเสนอไปพิจารณานั้นยังไม่เห็นผลเท่าที่ควร ดังนั้นจึงจะพบว่าสมัชชาปฏิรูปอันเป็นหนึ่งในองค์กรเครือข่ายที่ร่วมนำเสนอการกระจายอำนาจนั้นไม่ มีบทบาทและอำนาจในการกดดันผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายมากพอ มีบทบาทเพียงแค่การนำ ข้อเสนอต่อรัฐเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม การแสดงความคิดเห็นในที่ ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ก็ทำให้แนวคิดการกระจายอำนาจขยายออกไปมากขึ้น โดยเฉพาะต่อ ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง

เครือข่ายนักวิชาการ ข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังได้มีการติดต่อนักวิชาการ และอดีตข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงมหาดไทย ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ เข้ามาพูดคุยในงานสัมมนาเพื่อร่วมเผยแพร่แนวคิดเรื่องการกระจาย อำนาจ ดังเช่นที่ภูเก็ตจัดการตนเอง กลุ่มภาคีภูเก็ตยั่งยืนและองค์กรพันธมิตร ประกอบไปด้วย ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดภูเก็ต สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวภูเก็ต สมาคมโรงแรมไทยภาคใต้ สภาอุตสาหกรรมภูเก็ต สมาคมอสังหาริมทรัพย์ภูเก็ต กลุ่มภูเก็ตจัดการตนเอง กลุ่มภูเก็ตมหานคร และนิตยสารสะพานหิน (เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์, 2557c) ได้จัดงานสัมมนาในวันที่ 17 มกราคม

2557 โดยมีการเชิญพงศ์โพยม วาศภูติ, บรรเจิด สิงคนดิ, สวิง ตันอุต และก่อเขต จันทเลิศลักษณ์ มาร่วมสัมมนาในหัวข้อ “การจัดการตนเอง : ทางเลือกของชาวภูเก็ต” ซึ่งนับเป็นอีกครั้งหนึ่งที่มีการจัดประชุมครั้งใหญ่ของกลุ่มภูเก็ตจัดการตนเอง ซึ่งได้รับความสนใจอย่างมากสาระสำคัญที่ได้จากการประชุมคือ มีการเสนอให้แบ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ โดยยังคงการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอาไว้ และคงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเอาไว้เช่นเดียวกัน ขณะที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลให้ยกระดับฐานะขึ้นมาเป็นการปกครองส่วนเทศบาลทั้งหมด ทางด้านสวิง ตันอุต ตัวแทนจากเชียงใหม่จัดการตนเองได้นำข้อมูลจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มมานำเสนอในที่ประชุมเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์จากการเคลื่อนไหว ในฐานะที่เชียงใหม่จัดการตนเองเป็นกลุ่มขับเคลื่อนประเด็นนี้เป็นกลุ่มแรก นอกจากนี้ ภูเก็ตจัดการตนเองยังเชิญนักวิชาการอย่างนิธิ เอียวศรีวงศ์ มาบรรยายในหัวข้อ “ภูเก็ตกับการปกครองและการบริหารรูปแบบพิเศษ” ซึ่งกล่าวถึงบทบาทในกระแสการกระจายอำนาจของจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งให้คำวิจารณ์ต่อจังหวัดจัดการตนเองในหลากหลายประเด็น เช่น ประเด็นทางด้านข้อกฎหมายในการจัดตั้งสภาพลเมือง แสดงคำชี้แนะต่อการเสนอรูปแบบโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดปัญหาเดิมๆ เช่น การผูกขาดอำนาจของเจ้าพ่อท้องถิ่น ข้อวิจารณ์ต่างๆ จึงถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากต่อการระดมความคิดในการร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่เคลื่อนไหวสนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจในเวทีรับฟังความคิดเห็นต่างๆ อย่างเช่นในที่ประชุมสมัชชาปฏิรูป เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2555 ประกอบไปด้วย อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และจรัส สุวรรณมาลา ซึ่งนักวิชาการทั้งสองท่านได้กล่าวถึงปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น และความแตกต่างทางด้านสมดุลอำนาจระหว่างรัฐกับท้องถิ่น (สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2556) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการแก้ปัญหา หรือดำเนินการใดๆ เพื่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่กลับติดปัญหาในด้านกฎหมายที่ขัดกับนโยบายของส่วนกลาง รวมถึงงบประมาณที่ได้รับการถ่ายโอนมาก็ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ในขณะที่รัฐมีอำนาจมากกว่าแต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ทันที่ เหตุมาจากนโยบายของรัฐที่ส่งลงมายังหน่วยงานราชการ ดังนั้น นักวิชาการทั้งสองท่านจึงมีความคิดเห็นร่วมกันว่า ประชาชนในจังหวัดจะต้องออกมาต่อสู้ด้วยตนเองเพื่อพิสูจน์ความพร้อมในการจัดการตนเอง และคิดค้นวิธีการใช้อำนาจต่อรองกับรัฐให้ได้

สำหรับเครือข่ายข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่าในบางจังหวัดได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการส่วนภูมิภาค อย่างเช่นในจังหวัดอำนาจเจริญ มีนายวิระวัฒน์ ชื่นวาริน ผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญในขณะนั้นเข้าร่วมการเคลื่อนไหวด้วย โดยทำหน้าที่เป็นประธานที่ปรึกษาสภาากลาง สภาที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อเสนอจากฝ่ายประชาสังคมต่างๆ ภายในจังหวัดอำนาจเจริญ หรือตัวอย่างในจังหวัดระยอง นักการเมืองท้องถิ่นในทุกรูปแบบการปกครอง ออกมาเป็นแกนนำเคลื่อนไหวเรียกร้องการกระจายอำนาจด้วยเช่นเดียวกัน เช่นในจังหวัดระยองมีนายปิยะ ปิตุเตชะ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และนายนาถ ระยอง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลชากบก อ.บ้านค่าย จ.ระยอง เป็นแกนนำขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง สาเหตุการเคลื่อนไหวของนายนาถ ระยอง มาจากประสบการณ์ที่ประสบด้วยตนเองจากการทำงานในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น และพบว่าปัญหาอำนาจของส่วนกลางไม่สามารถทำการแก้ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลได้อย่างทันทั่วถึง การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับจังหวัดระยอง เช่นเดียวกับนายปิยะ ปิตุเตชะที่ได้จัดงานประชุมแถลงข่าวระยองจัดการตนเองเพื่อเป็นการสื่อสารความต้องการกระจายอำนาจออกไปยังสาธารณะ นายปิยะได้แถลงถึงการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติจังหวัดระยองจัดการตนเองที่มาจากการศึกษาหารือกันในพื้นที่ พร้อมทั้งจัดงบประมาณให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มาร่วมทำการวิจัย (เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์, 2557a) แสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นในการปฏิรูปเพื่อการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกิดขึ้นมาจากเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยกฎหมายและการยุติธรรม มาตรา 81 (3) ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย และมาตรา 308 ที่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้ต่อมามีการยกร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีผลบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกับจังหวัดจัดการตนเอง เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2555 จากการนำเสนอกฎหมายโดยกลุ่มจังหวัดปกครองตนเอง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองกลุ่ม จะอยู่ในรูปของการที่จังหวัดจัดการตนเองรับฟังความคิดเห็นจากประเด็นปัญหาที่แต่ละ

จังหวัดนำเสนอ พร้อมให้แนวทางในการร่างพระราชบัญญัติด้วยการยกร่างพระบัญญัติตัวอย่าง หรือ เรียกว่าร่างพรบากลาง ให้จังหวัดจัดการตนเองนำไปศึกษาข้อมูล ซึ่งคณะกรรมการที่มีบทบาท รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็นและให้คำปรึกษายกร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองคือ นายไพโรจน์ พลเพชร และนายบรรเจ็ด สิงคะเนติ

โดยร่างฯของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีบทบัญญัติด้วยกัน 10 หมวด 135 มาตรา โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2557)

1. แบ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นสองระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน โดยมีจังหวัดปกครองตนเอง เป็นหน่วยการปกครอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง แบ่งเป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแบ่งเขตการแบ่งครองจากระดับจังหวัด (มาตรา 12)
2. ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดจังหวัดปกครองตนเอง คือผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 32) เช่นเดียวกับสภาจังหวัดปกครองตนเอง (มาตรา 17 - 18)
3. มีข้อกำหนดการจัดตั้งสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง (มาตรา 44) สภาพลเมืองเทศบาล (มาตรา 48) และสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 49) เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดและท้องถิ่น รวมถึงตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่น

จากมาตราที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้นจะพบว่า ร่างข้อเสนอมีความคล้ายคลึงกันกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร เช่นการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสองระดับ คือ จังหวัด และเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล³ และการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค คงเหลือแต่กำนันผู้ใหญ่บ้าน

³สำหรับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร เสนอให้มีการรวมพื้นที่กันระหว่างเทศบาลและ อบต. โดยยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด

นอกจากนี้ยังมีการบรรจุเรื่องการจัดตั้งสภาพลเมืองในทุกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของเชียงใหม่จัดการตนเอง

สำหรับภูเก็ตจัดการตนเอง เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2556 คปก.ได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ร่าง พรบ.พระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. โดยเชิญตัวแทนจากกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองที่สนใจเข้ามาพูดคุยเพื่อเป็นการศึกษาบทบัญญัติจากในรัฐธรรมนูญเพื่อหาช่องทางในการนำเสนอกฎหมายจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่นนอกจากนี้ คปก. ยังเคลื่อนไหวออกไปรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในจังหวัดต่างๆ เช่น จังหวัดภูเก็ต ในวันที่ 28 เมษายน 2557 คปก. และ สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) เดินทางมาประชุมกับกลุ่มขับเคลื่อนจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการเผยแพร่ความรู้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับแม่แบบของคปก. และเพื่อเป็นการเชื่อมโยงเครือข่ายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้ตัวแทนจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังแสดงความคิดเห็นต่อการเคลื่อนไหวและความก้าวหน้าของจังหวัดจัดการตนเอง ดังเช่นความคิดเห็นของ บรรเจิด สิงคะเนติ ได้กล่าวว่า ในปัจจุบันโอกาสทางการเมืองได้เปิดให้ผลักดันจังหวัดจัดการตนเองได้อย่างเต็มที่ เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดในการนำเสนอ และเป็นการเคลื่อนไหวที่ก้าวหน้าที่สุดตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ทั้งนี้ยังติดปัญหาอยู่ที่การไม่ได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง (เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์, 2557c)

“การให้ท้องถิ่นจัดการตนเอง เป็นปัจจัยหนึ่งว่าใครจะชนะหรือไม่ชนะ ก็ต้องมีการปฏิรูปอยู่แล้วบนแนวทางจริงใจหรือไม่จริงใจ หรือประชาชนเป็นคนดำเนินการจังหวัดจัดการตนเอง นกหวีดที่ราชดำเนินสิ้นเสียงเมื่อใด นกหวีดจากภูมิภาคจะต้องดังขึ้นทันที อย่าปล่อยให้ขบวนการปฏิรูปอยู่ที่ส่วนกลาง คนต่างจังหวัดจะต้องแสดงพลังให้เห็นว่าต้องการการปฏิรูปด้วยการปกครองกันเอง” (เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์, 2557c)

จากการเข้าร่วมกระแสกระจายอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำให้ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของแผนจัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจึงมีวิธีการด้วยกันสองแนวทาง คือ หนึ่ง ให้แต่ละจังหวัดดำเนินการประชุมจัดทำร่างฯด้วยตนเองดังเช่นที่เชียงใหม่จัดการตนเองกระทำไปก่อนหน้าแล้ว สอง อาศัยร่างกฎหมายกลางจากการจัดทำของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) เพื่อให้ท้องถิ่นที่มีความสนใจนำร่างฯกฎหมายกลางนี้ไปเสนอต่อท้องถิ่น โดยที่ไม่

ต้องให้ท้องถิ่นใดจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาด้วยตนเอง เพื่อเป็นการย่นระยะเวลา และการประหยัดทรัพยากรในการเคลื่อนไหว โดยที่มาของความร่วมมือระหว่างจังหวัดจัดการตนเองและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนี้มีที่มาจากมติของคณะปฏิรูปที่มีอำนาจ ปันยารชุนเป็นประธาน ได้ออกมติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

เครือข่ายสื่อมวลชน

นอกจากวิธีการเคลื่อนไหวผลักดันด้วยการรณรงค์ในท้องถิ่น จัดสัมมนาเชิงวิชาการ การประชุมแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากกลุ่มเครือข่ายจังหวัดจัดการตนเองในจังหวัดต่างๆ และการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำแผนร่างพระราชบัญญัติโดยคณะทำงานจังหวัดจัดการตนเอง โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นที่ปรึกษา รวมถึงการเคลื่อนไหวกับสมาชิกปฏิรูปแห่งชาติแล้ว จังหวัดจัดการตนเองจึงขยายเครือข่ายไปถึงสื่อมวลชน เพื่อการสร้างการตระหนักรู้ต่อสาธารณะในประเด็นปัญหาที่ขบวนการเคลื่อนไหวให้ความสำคัญ ซึ่งเป็นอีกยุทธวิธีหนึ่งที่สำคัญตามแนวคิดการระดมทรัพยากร มีวัตถุประสงค์เพื่อ หนึ่ง ระดมทรัพยากรต่างเข้าสู่ขบวนการ สอง เพื่อสื่อสารความคิดและการให้เหตุผลที่ขบวนการออกมาเคลื่อนไหว พร้อมทั้งการตอบโต้ข้อวิจารณ์ เพื่อให้สาธารณชนที่รับข้อมูลเกิดความเห็นอกเห็นใจหรือเข้าใจปัญหาความเดือดร้อนที่ทำให้ขบวนการต้องออกมาเคลื่อนไหว ซึ่งการนำเสนอเรื่องราวจังหวัดจัดการตนเอง ได้ออกมาทั้งในรายการรูปแบบต่างๆ ทั้งรายการเชิงสารคดี รายงานพิเศษ รายการลักษณะพูดคุยสัมภาษณ์ รายการโต้ว่าที่ โดยออกอากาศเผยแพร่ทางสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่น และสถานีโทรทัศน์ที่ออกอากาศทั่วประเทศ

สำหรับกรณีสื่อมวลชนท้องถิ่น กลุ่มภูเก็ตจัดการตนเองได้อาศัยสื่อวิทยุท้องถิ่น เช่น คลื่นวิทยุ เอฟเอ็ม 94 รายการเสียงคนภูเก็ต และคลื่นวิทยุสถานีเสียงอันดามัน เอฟเอ็ม 94.75 ร่วมออกอากาศสด หรือเผยแพร่เสียงจากงานสัมมนา โดยมีจุดประสงค์เพื่อเผยแพร่แนวคิด ข้อมูลความคืบหน้าของการดำเนินการ เป็นการชักชวนให้คนในท้องถิ่นเข้ามาร่วมการเคลื่อนไหว นอกจากนี้รายการโทรทัศน์ท้องถิ่นได้เชิญผู้แทนกลุ่มภูเก็ตจัดการตนเอง และตัวแทนกลุ่มภาคมาสัมภาษณ์ออกอากาศด้วย เป็นต้น

ส่วนการนำเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองในสถานีโทรทัศน์ที่ออกอากาศทั่วทั้งประเทศ มีการนำเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองครั้งแรกๆ ในวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 โดยรายการเสียงประชาชนเปลี่ยนประเทศไทยซึ่งออกอากาศผ่านสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส หัวข้อเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นรายการเชิงสนทนาที่นำแนวร่วมการเคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเองเข้ามาร่วม

พูดคุยในวงสนทนา สลับกับเนื้อหาเชิงสารคดี ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับที่มาของปัญหาความเดือดร้อนจนนำไปสู่การเรียกร้องการกระจายอำนาจ ด้วยการลงพื้นที่ศึกษาข้อมูลในสี่จังหวัดคือ เชียงใหม่, ภูเก็ต, ขอนแก่น, อำนาจเจริญ และปัตตานี ต่อจากนั้นไทยพีบีเอสได้นำเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองอีกครั้ง ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ในหัวข้อเรื่อง “จังหวัดปกครองตัวเอง น้ำผึ้ง หรือ ยาพิษ” โดยในครั้งนี้เป็นรายการเชิงสนทนาเกี่ยวกับความคืบหน้าของการกระจายอำนาจหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยมีผู้เข้าร่วมรายการคือ ชำนาญ จันทร์เรือง แกนนำเครือข่ายเชียงใหม่จัดการตนเอง ไพโรจน์ พลเพชร คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และพงษ์ไพยม วาสุฤติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังเสนอแนวคิดผ่านรายการสถานีปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเป็นรายการที่จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ออกอากาศทางโทรทัศน์สปริงนิวส์ในวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2557

จังหวัดจัดการตนเองยังได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ได้มีการจัดทำสารคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในจังหวัดต่างๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดทำโครงการ “โครงการความร่วมมือเครือข่ายเชิงประเด็นเพื่อขับเคลื่อนวาระการกระจายอำนาจผ่านการสื่อสารสาธารณะ” โดยใช้ชื่อรายการว่า “กระจายอำนาจ เสียงร้องจากท้องถิ่น” ซึ่งเป็นสารคดีที่จัดทำขึ้นโดยสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส เป็นรายการที่ออกอากาศจำนวนห้าตอนจากห้าพื้นที่ มีระยะเวลาออกอากาศตอนละหนึ่งชั่วโมง โดยจังหวัดที่ได้รับการจัดทำเป็นรายการสารคดีประกอบไปด้วย จังหวัดระยอง จังหวัดเชียงราย สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งการเนื้อหาโดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวเนื่องกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยจะนำเสนอประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น รวมถึงการสร้างวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นทั้งห้าแห่งซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจ และการกระแสการเคลื่อนไหวที่เรียกว่าจังหวัดจัดการตนเอง

จะเห็นได้ว่า การเคลื่อนไหวจากการกระจายอำนาจในครั้งนี้ ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนในระดับที่น่าพึงพอใจ มีการออกอากาศเสนอแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองอย่างรอบด้าน ทั้งจากการสัมภาษณ์นักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิด การลงพื้นที่ของสื่อโทรทัศน์เพื่อศึกษาข้อมูลในการทำรายการเชิงสารคดี และจากเครือข่ายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่นำมาเสนอจะพบว่า จังหวัดจัดการตนเองได้รับความสนใจสนับสนุนจากเครือข่ายต่างๆ ที่มีความหลากหลาย เช่น เครือข่ายที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ คือสมัชชาปฏิรูป ตั้งแต่ปี 2554 ซึ่งจังหวัดจัดการตนเองในหลายๆ จังหวัด ได้รับโอกาสเคลื่อนไหวเสนอความคิดเห็นในที่ประชุมสมัชชาปฏิรูป เพื่อนำข้อเสนอไปสู่รัฐบาลเพื่อกำหนดเป็นกฎหมายต่อไป ขณะเดียวกันจังหวัดจัดการตนเองได้เชื่อมโยงเครือข่ายจากนักวิชาการเพื่อรับฟัง

ข้อคิดเห็นและคำวิจารณ์ ทั้งในประเด็นยุทธวิธีการเคลื่อนไหว โอกาสความสำเร็จ เนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติ และผลกระทบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นหากร่างพระราชบัญญัติของแต่ละจังหวัดมีการประกาศใช้ นอกจากนั้นแล้ว เครือข่ายนักวิชาการมีส่วนช่วยในการขยายประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นขยายออกไปสู่วงวิชาการ และสาธารณชน ส่งผลให้สังคมเกิดความเข้าใจและความจำเป็นในการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น เพราะข้อเสนอจากตัวแสดงอย่างนักวิชาการนั้น เป็นข้อเสนอที่ผ่านการศึกษาวิจัยมาเป็นอย่างดี นอกจากนั้นการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองยังได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน มีการผลิตรายการเพื่อแพร่ออกอากาศทางโทรทัศน์ ทั้งในรูปแบบรายการสารคดี รายการโต้วาทิ และรายการในลักษณะจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2555 – 2557

ดังนั้น จากการขยายเครือข่ายเชื่อมโยงกับกลุ่มต่างๆ ของจังหวัดจัดการตนเองในข้างต้น แสดงให้เห็นว่า จังหวัดจัดการตนเองไม่ได้เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่โดดเดี่ยว ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ โดยจะเห็นได้ว่าจังหวัดจัดการตนเองได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายที่หลากหลาย ทั้งจากกลุ่มหรือองค์กรที่รัฐตั้งขึ้นโดยตรง องค์กรที่เกิดขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเครือข่ายที่เป็นอิสระ อย่างเช่น นักวิชาการ และสื่อมวลชน เป็นต้น

4.3 ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันเสนอกฎหมาย

การออกแบบยุทธวิธีมีความสำคัญต่อความสำเร็จของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับนโยบาย และเข้าใจปัญหาความเดือดร้อนจากผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย ยุทธวิธีที่เคลื่อนไหวจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในปัญหาความเดือดร้อนของขบวนการ เพื่อดึงความสนใจจากรัฐ สาธารณชน องค์กรภาคประชาชน และสื่อมวลชน ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่ขบวนการเคลื่อนไหวต้องพยายามโน้มน้าวความคิดเห็นให้เข้าใจจุดประสงค์ของขบวนการ ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติ ตั้งแต่มีการรวมกลุ่มในปี 2555 จนถึงวันที่นำเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบาย ยุทธวิธีหลักของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง จึงเป็นวิถีตามช่องทางในระบบการเมืองปกติ ไม่มีการใช้วิธีประท้วงหรือการต่อต้านเผชิญหน้ากับรัฐโดยตรง การเคลื่อนไหวมีจุดประสงค์หลักคือ การเดินรณรงค์ถือป้ายแสดงข้อความเสนอแนวคิดการกระจายอำนาจ การลงพื้นที่ชุมชนเพื่ออธิบายข้อเสนอเพื่อสร้างแนวร่วม การจัดตั้งเวทีปราศรัย และการประชุมจัดทำร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งวิธีการทั้งหมด

ล้วนแต่มีความสำคัญทั้งสิ้น รวมทั้งการสร้างยุทธวิธีที่หลากหลายมากเท่าไร ขบวนการก็ยังสามารถนำมาปรับใช้เพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงขบวนการตามบริบททางการเมืองและสังคมที่เปลี่ยนไปได้มากขึ้นเท่านั้น ส่งผลต่อโอกาสความสำเร็จของขบวนการ

จังหวัดจัดการตนเองวางยุทธศาสตร์ในการเคลื่อนไหวอยู่สามวิธีหลัก คือ ยุทธศาสตร์พื้นที่ทางนโยบาย (การผลักดันกฎหมาย) ยุทธศาสตร์พื้นที่ทางสังคม (การสื่อสารกับสังคมและสื่อ) และยุทธศาสตร์พื้นที่รูปธรรม (การศึกษาต้นทุนและทรัพยากรในจังหวัด) (ดรุณี ร่องพีช, 2554) โดยวิธีการทั้งหมดของจังหวัดจัดการตนเองมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.1 ยุทธศาสตร์พื้นที่ทางนโยบาย

ยุทธศาสตร์พื้นที่ทางนโยบาย หรือเรียกว่าเป็นยุทธวิธีการเคลื่อนไหวเสนอกฎหมาย โดยกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองอาศัยช่องทางตามกฎหมายที่มีคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ดำเนินการผลักดันจังหวัดจัดการตนเองตามรูปแบบที่เหมาะสมของแต่ละจังหวัด โดยอาศัยโอกาสโครงสร้างทางกฎหมาย จากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 หมวด 14 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 281 ซึ่งระบุไว้ว่า “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ” และยังระบุไว้ว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะจะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แต่ทั้งนี้ก็มีข้อความระบุว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ได้พบปัญหาว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรับรองออกมา ทำให้การดำเนินการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจึงไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับจากการศึกษาการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจที่ผ่านมาทำได้เพียงการสร้างกระแสให้ตื่นตัวเท่านั้น ผ่านการนำเสนอของนักวิชาการ นักการเมืองจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถสร้างกระแสต่อรองอำนาจได้เท่าที่ควร และหมดกระแสไปในระยะเวลาไม่นาน โดยที่ไม่สามารถเสนอกฎหมายโดยภาคประชาสังคมขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองสร้างวิธีการใหม่ คือการเสนอกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรให้ออกกฎหมายรับรองการปกครองตนเองของท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินการร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จจึงเป็นยุทธศาสตร์หลักของการรวมกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เพื่อนำร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองทำประชาพิจารณ์กับประชาชนในจังหวัดเพื่อให้ได้รายชื่อสนับสนุนตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ตามที่สวิง ต้นอุดกล่าวไว้ว่า (ดรุณี ร่องพีช, 2554)

“ช่องทางการขับเคลื่อนงานจังหวัดจัดการตนเอง ตามรัฐธรรมนูญปี 2550 มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และมาตรา 163 ประชาชน 10,000 รายชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย”

ในขั้นตอนการร่างกฎหมาย หรือการนำเสนอนโยบาย มีวิธีการเช่นเดียวกับการรวบรวมข้อคิดเห็นเพื่อเสนอกฎหมายอื่นๆ คือ จังหวัดจัดการตนเองในแต่ละจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อเป็นตัวแทนกลุ่มและเป็นผู้ขับเคลื่อนการจัดทำนโยบาย เนื้อหาหลักก็ขึ้นอยู่กับจังหวัดจัดการตนเองในแต่ละจังหวัดเช่นเดียวกันที่จะเป็นผู้กำหนด จากนั้นคณะทำงานจะเริ่มเคลื่อนไหวด้วยการออกไปจัดสัมมนาในพื้นที่ต่างๆในท้องถิ่น ในระยะแรกจึงใช้วิธีการเดินสายรณรงค์ แนะนำ ให้ความรู้ ด้วยการเดินทางไปจัดตั้งการประชุมในเวทีย่อยทั่วพื้นที่ในแต่ละจังหวัด นอกจากการนำเสนอแนวคิด ประชุมรวบรวมข้อคิดเห็นแล้ว ยังขอรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อจัดรวบรวมประเด็น และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับร่างพระราชบัญญัติมากที่สุด นอกจากนี้ กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองยังส่งตัวแทนคณะทำงานการเข้าร่วมประชุมกับเครือข่ายจังหวัดจัดการตนเองในจังหวัดอื่นๆ โดยจะมีการจัดงานประชุมสลับกำหนดหัวข้อการประชุมขึ้นมา ซึ่งหัวข้อการประชุมแต่ละครั้งจะแสดงออกอย่างชัดเจนว่าต้องการนำเสนอเรื่องการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีแนวคิดหลักว่าต้องการให้ท้องถิ่นได้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยตัวเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินงานของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเองที่เป็นกลุ่มแรกที่คิดค้นยุทธวิธีร่างกฎหมายเสนอเข้าสู่สภา เมื่อมีรวมกลุ่มกันและมีการตั้งวัตถุประสงค์หลักในการเคลื่อนไหวที่ชัดเจนแล้ว กลุ่มก็เริ่มการเคลื่อนไหวด้วยการจัดประชุมเวทีย่อยในพื้นที่ต่างๆในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อหาแนวร่วม และอธิบายประเด็นที่ต้องการนำเสนอ โดยในระยะแรกมีสมาชิกใหม่เข้าร่วมกลุ่มไม่มากนัก ต่อมาเมื่อมีการเคลื่อนไหวกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆจึงมีสมาชิกเข้าร่วมกลุ่มมากขึ้น และต่อมากระแสการกระจายอำนาจโดยใช้ชื่อกลุ่มว่าจังหวัดจัดการตนเองได้ขยายไปยังจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ พร้อมกับการเข้ามาร่วมสนับสนุนการเคลื่อนไหวโดยองค์กรภาคประชาชนทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ โดยเริ่มต้นจากการกล่าวถึงที่มาของการเคลื่อนไหวในครั้งนี้ ว่าเกิดจากสาเหตุของความไม่มั่นคงทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น การแก้ปัญหาในท้องถิ่นจึงหยุดชะงักลงไปพร้อมกับความขัดแย้งในการเมืองระดับชาติ นอกจากนี้ยังอธิบายที่มาของการปกครองส่วนภูมิภาค ผลกระทบจากการบริหารงานที่ไม่มีความเข้าใจท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาค จากนั้นจึงเริ่มเข้าสู่การนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาด้วยการเสนอให้มีการออกกฎหมายสนับสนุนการกระจายอำนาจ

ผ่านการออกพระราชบัญญัติตั้งที่กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองได้ร่างขึ้น ทั้งนี้ต้องอธิบายก่อนว่า แนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองนั้น จะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการออกไปเคลื่อนไหวนำเสนอแนวคิดของกลุ่มตามการประชุมในเวทีย่อยต่างๆ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด สำหรับด้านการสื่อสาร สร้างความเข้าใจ และร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จะใช้วิธีการสื่อสารกับสื่อมวลชนท้องถิ่น เช่น วิทยุชุมชน และหนังสือพิมพ์ เพื่อประชาสัมพันธ์การเคลื่อนไหวและถ่ายทอดการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นไปอีกทางหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น การนำเสนอประเด็นการกระจายอำนาจเพื่อให้ทราบถึงที่มาของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง และการเขียนข่าวเพื่อสนับสนุนแนวทางการเคลื่อนไหว หรือเพื่อการประชาสัมพันธ์ชักชวนให้เข้าร่วมประชุม

นอกจากนี้ เชียงใหม่จัดการตนเองยังได้รับความร่วมมือจากชมรมนันทนาการภายในจังหวัด คือ ชมรมจักรยานวันอาทิตย์จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีนายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์ สมาชิกเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นเข้าร่วมด้วย ซึ่งเป็นเครือข่ายนำในการนำเสนอเรื่องเชียงใหม่จัดการตนเอง นอกจากนี้ทางกลุ่มจะกิจกรรมปั่นจักรยานไปตามแหล่งชุมชนเพื่อสนับสนุนการปั่นจักรยานตามวัตถุประสงค์ของชมรมแล้ว ยังช่วยเผยแพร่แนวคิดการกระจายอำนาจ และจังหวัดจัดการตนเองให้ประชาชนในพื้นที่นั้นรับทราบด้วย มีการแจกเอกสาร การแสดงแผ่นป้าย และแสดงแผนผังการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้ทราบ อันเป็นการช่วยกระจายแนวคิดอีกทางหนึ่ง

4.3.2 ยุทธศาสตร์พื้นที่รูปธรรม

คือยุทธศาสตร์การจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นเพื่อการจัดการตนเอง เป็นการทำงานในเชิงการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับแต่ละจังหวัด ในด้านข้อมูลประชากร ลักษณะชาติพันธุ์ของประชาชนในพื้นที่ ภูมิหลังทางวัฒนธรรม อัตรารายได้เฉลี่ย และอัตราการเสียภาษี รวมทั้งที่สำคัญคือการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัด ทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายจากรัฐส่วนกลาง หรือผลกระทบที่เกิดจากปัญหาในท้องถิ่นเอง (สวิง ต้นอุต และชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, 2553) การศึกษาข้อมูลการกระจายอำนาจ การแก้ไขความขัดแย้ง และรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจากท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้ไปสู่การพิจารณาถึงต้นทุนในการเคลื่อนไหว และพิจารณาการยกร่างพระราชบัญญัติ

4.3.3 ยุทธศาสตร์พื้นที่ทางสังคม

การสื่อสารกับสังคมในจังหวัด ผ่านการเชื่อมโยงกับสื่อสารมวลชนในแต่ละจังหวัด เช่น วิทยุชุมชน การถ่ายทอดเสียงการสนทนา การผลิตสื่อเพื่อการเรียนรู้ การผลิตบทความลงหนังสือพิมพ์ และการใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อเข้าถึงมวลชน เป็นต้น (สวิง ตันอุด และชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, 2553) นอกจากนี้ยังใช้การชุมนุมเคลื่อนไหวก็นเป็นอีกยุทธวิธีหนึ่ง โดยเรียกว่า “การชุมนุมแสดงเจตนารมณ์” เป็นอีกวิธีหนึ่งของจังหวัดจัดการตนเอง เพื่อเป็นการสื่อสารความต้องการและจุดประสงค์การเคลื่อนไหวของกลุ่มไปสู่รัฐบาล สื่อสารมวลชน และประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าทางขบวนการมีความพร้อม และศักยภาพในการเคลื่อนไหวมากขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งมีการระดมมวลชนเข้าร่วมชุมนุมมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งสร้างความสนใจได้มากขึ้นเท่าไร ทำให้โอกาสที่กดดันเพิ่มอำนาจต่อรองกัรัฐบาล และหาแนวร่วมสนับสนุนยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ดังเห็นได้จากการชุมนุมประกาศเจตนารมณ์ของเชียงใหม่จัดการตนเอง ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ในตัวเมืองเชียงใหม่ บริเวณลานหน้าหอศิลป์ล้านนา ตรงข้ามอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ (ชานาญ จันทรเรือง สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557) โดยมีนายชานาญ จันทรเรือง ตัวแทนเชียงใหม่จัดการตนเองยื่นอ่านประกาศเจตนารมณ์บนเวทีร่วมกับคณะทำงานเชียงใหม่จัดการตนเอง การเลือกวันเวลาและสถานที่ประกาศเป็นการแสดงเชิงสัญลักษณ์สองประการด้วยกัน ประการแรกคือ การเลือกวันประกาศเจตนารมณ์ คือความต้องการสืบทอดเจตนารมณ์การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปสู่ประชาธิปไตย ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และประการที่สอง การเลือกสถานที่ชุมนุมแสดงให้เห็นถึงความเป็นท้องถิ่นนิยมของขบวนการเคลื่อนไหว และความต้องการในการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยคนท้องถิ่นเอง ในวันเดียวกันนี้ที่จังหวัดภูเก็ตก็มีกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองเคลื่อนไหวก็นเช่นเดียวกัน เป็นการรวมกลุ่มประกาศเจตนารมณ์ “คำประกาศพลเมืองภูเก็ต” เพื่อแสดงออกถึงความต้องการกระจายอำนาจ และเริ่มต้นประชุมเพื่อร่างข้อเสนอต่อไป

ในระยะต่อมาได้เกิดการรวมเครือข่ายในจังหวัดภาคอีสาน เป็นรวมกลุ่มขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง ในวันที่ 21 ธันวาคม 2556 โดยการออกประกาศแถลงการณ์ของเครือข่ายประชาสังคมใน 20 จังหวัดภาคอีสาน ร่วมกับสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลในจังหวัดภาคอีสาน ผ่านการออกแถลงการณ์เสนอการแก้ไขวิกฤติทางการเมืองห้าข้อ มีข้อเสนอสำคัญคือการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ประชาไท, 2556)

แม้ว่ายุทธวิธีเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองจะสามารถอ้างได้ว่ามาจากความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น มีการประชุมถกเถียงหลายครั้งและใช้ระยะเวลาในการศึกษาถึงปัญหาในท้องถิ่นอย่างแท้จริงก่อนนำมาเสนอเป็นกฎหมาย แต่ยุทธวิธีที่ใช้ก็มีข้อเสียเช่นเดียวกันจากการเคลื่อนไหวที่ใช้ทำที่ประนีประนอมกับรัฐ ทำให้ไม่สามารถสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายได้เท่าที่ควร และสืบเนื่องมาจากทางกลุ่มยังไม่มีช่องทางในการเข้าถึงนักการเมืองระดับชาติได้เท่าที่ควร ที่ผ่านมามีเพียงการยื่นหนังสือโดยกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ณ ที่ทำการพรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ สาขาจังหวัดเชียงใหม่ หรือ การส่งมอบข้อเสนอให้รัฐบาลสนับสนุนการกระจายอำนาจโดยตัวแทนกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจากหลายจังหวัด และการนำเสนอข้อเรียกร้องในที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐและไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอกฎหมายโดยตรง มีอำนาจหน้าที่เพียงแครวบรวมข้อเสนอในลักษณะคำแนะนำให้แก่รัฐเท่านั้น ซึ่งจากความคิดเห็นพบว่ายังไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร (ประชาไท, 2555) ประกอบกับช่วงเวลาที่กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองเคลื่อนไหว ยังคงมีความขัดแย้งทางการเมืองจนต้องเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จากยุทธวิธีดังกล่าวอาจส่งผลให้การเสนอกฎหมายของจังหวัดจัดการตนเองอาจไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ เนื่องจากขาดการสร้างเสริมอำนาจในการต่อรองที่มากเพียงพอ แม้ว่าการต่อต้านจากกลุ่มข้าราชการท้องถิ่นมีไม่มากนัก ทางกลุ่มจึงต้องปรับเปลี่ยนยุทธวิธีการเคลื่อนไหวออกไปเชื่อมโยงเครือข่ายกับองค์กรทางสังคมอื่นๆ ให้มากขึ้น รวมถึงการพยายามสื่อสารแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองผ่านสื่อสาธารณะให้มากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิ่งที่ต้องพิจารณานอกจากนี้ คือ กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองไม่มีการรวมตัวเป็นองค์กรเครือข่ายขนาดใหญ่อย่างชัดเจน คณะทำงานของแต่ละจังหวัดต่างทำงานเฉพาะภายในจังหวัดตนเอง แทบไม่พบว่ามี การพบปะประชุมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง จากการสอบถามโดยผู้วิจัยต่อตัวแทนจังหวัดจัดการตนเองจังหวัดเชียงใหม่ ผู้แทนในแต่ละจังหวัดแทบจะไม่เคยพบปะหรือติดต่อซึ่งกันและกัน การปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมายจะอาศัยความร่วมมือจากองค์กรกลางอย่างเช่นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่ายุทธวิธีที่จังหวัดจัดการตนเองใช้จะอาศัยโครงสร้างโอกาสทางกฎหมายเป็นยุทธวิธีหลักในการเคลื่อนไหว และใช้วิธีการรณรงค์เคลื่อนไหวด้วยการชุมนุมโดยสงบในระยะเวลาสั้นๆ รวมถึงใช้วิธีการสื่อสารความคิดสู่สังคมโดยนักวิชาการและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองที่สนใจในประเด็นนี้โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ด้วยการชูประเด็นที่ก้าวหน้า หรือถ้ามองอีกมุมหนึ่งอาจเรียกได้ว่ารุนแรงที่สุด คือ เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยประชาชน เพื่อมาเป็นข้อเสนอหลักในการเคลื่อนไหว เพื่อดึงความสนใจจากสาธารณะ ซึ่งในครั้งแรกอาจไม่ได้รับความสนใจมากนัก แต่เมื่อมีการจัดตั้งกลุ่มเพื่อ

ขับเคลื่อนประเด็นอย่างชัดเจน ก็เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น ทำให้ประชาชนในจังหวัดอื่นๆ รวมตัวเคลื่อนไหวตามเชียงใหม่จัดการตนเองบ้าง ประกอบกับความพร้อมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเองก็มีมากพอสมควร จากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามแนวคิดนวัตกรรมสังคมดังที่กล่าวถึงไปในบทที่สาม

การเคลื่อนไหวในลักษณะนี้ ถ้าวิเคราะห์ตามทฤษฎีการระดมทรัพยากรจะถือได้ว่าใช้ต้นทุนมากในระยะหนึ่ง ทั้งต้นทุนด้านระยะเวลา เงินทุนในการเคลื่อนไหว และทรัพยากรบุคคล ในการดึงมวลชนเข้ามาร่วมเคลื่อนไหวหรือสนับสนุนแนวคิด แต่จากการสำรวจข้อมูลจะพบว่า นอกจากกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองแล้ว ยังมีเครือข่ายแนวร่วมในจังหวัดอีกมากมาย เช่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรทางการเมือง คำนักรธุรกิจ อดีตข้าราชการระดับสูง และนักการเมืองท้องถิ่นหรืออดีตนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าเครือข่ายที่ร่วมเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง สมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นกลาง ทำให้อุปสรรคเรื่องต้นทุนการเคลื่อนไหวมีน้อยมาก อีกทั้งยังมีนักการเมืองในระดับจังหวัดเข้ามาช่วยเหลือในการจัดการด้านเงินทุน และระดมมวลชนเข้ามาสนับสนุน ผ่านการใช้เครือข่ายทางการเมืองที่มีอยู่ รวมถึงการช่วยสอดแรงต่อต้านจากกลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยอาศัยระบบอุปถัมภ์หรือบารมีส่วนตัวมาเป็นตัวช่วย นอกจากนี้ ทางด้านการร่างกฎหมายยังได้รับคำปรึกษาจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ในการจัดทำแม่แบบร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองเป็นการประหยัดต้นทุนในการเคลื่อนไหวอีกทางหนึ่ง

ในหัวข้อยุทธวิธีเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองนี้ สามารถสรุปได้ว่า ในระยะแรกยุทธวิธีเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองสามารถเรียกร้องความสนใจจากสาธารณะชนได้อย่างมาก ทั้งจากข้อเสนอในร่างพระราชบัญญัติที่สามารถดึงความสนใจจากสาธารณะ และตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ การได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคประชาสังคม นักวิชาการ และบุคคลสาธารณะต่างๆ การเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองจึงได้รับการเสนอออกสื่อสาธารณะอย่างมากมาย ส่งผลให้เรื่องการกระจายอำนาจนี้ได้รับการเผยแพร่ออกสู่สังคมอย่างกว้างขวาง สร้างอิทธิพลต่อความคิดของผู้ที่ได้รับข้อมูลข่าวสารได้ในระดับหนึ่ง

แต่จากลักษณะการรวมกลุ่มสร้างแรงกดดันของจังหวัดจัดการตนเอง ที่ไม่ใช่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีการรวมกลุ่มอย่างชัดเจนดังเช่นขบวนการเคลื่อนไหวอื่นๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ซึ่งมักใช้วิธีการเผชิญหน้ากับรัฐซึ่งหน้า เช่น วิธีการประท้วง วิธีการชุมนุมโดยปิดถนน การประท้วงด้วยวิธีเชิงสัญลักษณ์ การบุกยึด เป็นต้น จังหวัดจัดการตนเองได้ใช้ยุทธวิธีที่ค่อนข้างประนีประนอมต่อฝ่ายผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง และอาศัยช่องทางทางกฎหมายในระบบการเมืองปกติ ทำให้

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ที่มีความโน้มเอียงไปทางฝ่ายต่อต้าน และฝ่ายรัฐ จังหวัดจัดการตนเองจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงยุทธวิธี และรูปแบบของขบวนการเพื่อสร้างความกดดันต่อฝ่ายตรงข้ามได้มากขึ้นแต่อย่างใด

4.4 การสร้างกรอบความคิดและการปะทะกัน

นอกจากการเคลื่อนไหวเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามไม่ว่าด้วยวิธีการปะทะโดยตรง การกดดันประท้วง หรือใช้ยุทธวิธีขัดขวางแล้ว ขบวนการทางสังคมจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยการยอมรับจากสาธารณะ จากการสร้างกรอบความคิดเพื่อการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักรู้ของสังคมในปัญหาความเดือดของขบวนการจนทำให้ออกมาเคลื่อนไหว เพราะในระยะแรกอาจได้รับการต่อต้านหรือเกิดข้อสงสัยจากปัจเจกบุคคล หรือจากสาธารณะชน เนื่องจากขบวนการเพิ่งเริ่มเคลื่อนไหวผลักดัน และไม่อาจนำเสนอแนวคิดได้อย่างครบถ้วน ขบวนการจึงมีความจำเป็นในอาศัยแนวคิดการสร้างกรอบโครงสร้างทางความคิดสามประการ คือ ประการแรก การสร้างกรอบวินิจฉัยปัญหา (diagnostic framing) ประการที่สอง การสร้างกรอบแนวทางออก (prognostic framing) และประการที่สาม การสร้างกรอบในการจูงใจ (motivational framing)

ดังนั้นนอกจากกลุ่มจะจัดวางโครงสร้างองค์กรเคลื่อนไหว มีการจัดตั้งคณะทำงานอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นแล้ว การสื่อสารความคิดกับทางสาธารณะชนก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ทั้งการสื่อสารความเข้าใจกับสาธารณะ ให้เข้าใจความสำคัญของประเด็นปัญหาของขบวนการ และต่อมาจึงเสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหา พร้อมใช้เป็นพื้นที่แสดงผลเพื่อตอบโต้คำวิจารณ์ของฝ่ายต่อต้านอีกด้วย ซึ่งประเด็นหลักที่จังหวัดจัดการตนเองเริ่มต้นพูดถึง ในการอธิบายสาเหตุของการเคลื่อนไหว อธิบายร่างกฎหมายให้ประชาชนมีความเข้าใจ เพื่อเป็นการบอกแนวคิดของกลุ่ม สาเหตุของการรวมตัว และกล่าวถึงกิจกรรมที่กลุ่มกำลังดำเนินการหรือจะดำเนินการต่อไปในอนาคต รวมทั้งใช้เป็นพื้นที่ในการวิพากษ์วิจารณ์การปกครองจากส่วนกลาง รวมถึงใช้เป็นช่องทางในการตอบโต้ข้อวิจารณ์จากการเคลื่อนไหวด้วย ซึ่งกรอบความคิดที่จังหวัดจัดการตนเองนำมาใช้สามารถแจกแจงได้ดังนี้

รากเหง้าปัญหาจากความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม

การพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมาเน้นเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นหลัก รัฐส่งเสริมให้ผู้ลงทุนขยายกำลังการผลิตเพื่อรองรับการเติบโตออกไปสู่ท้องถิ่นของภูมิภาคต่างๆ เพื่อสามารถใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยไม่คำนึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ท้องถิ่นได้รับผลกระทบตามไปด้วย นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมา เน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพของการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก มากกว่าที่จะเน้นเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาจึงเป็นการผสานระหว่างนโยบายการขยายกำลังการผลิตและการส่งเสริมความเข้มแข็งของการปกครองส่วนภูมิภาค หรือการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองก็มีการอธิบายถึงจุดเริ่มต้นในปัญหาการปกครองท้องถิ่นจนนำมาสู่การเคลื่อนไหวของกลุ่มเช่นเดียวกัน เริ่มต้นจากการไปบรรยายที่สถาบันไทยคดีศึกษาแห่งมหาวิทยาลัยโตเกียวโดยชำนาญ จันทร์เรือง เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2555 นอกจากชำนาญจะกล่าวถึงพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทย รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย รวมถึงที่มาของการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองแล้ว ชำนาญยังได้ตอบข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวว่าจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยชำนาญได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจไม่ใช่เป็นการแบ่งแยกประเทศไทย (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2555) หรือทำให้อำนาจทางการปกครองของรัฐส่วนกลางหายไปทั้งหมด อำนาจในการควบคุมของรัฐยังคงอยู่ เสมือนเป็นพี่เลี้ยงคอยควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลในเรื่องที่จะทำให้เกิดผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น รวมถึงมีการทุจริตการเลือกตั้งจนส่งผลไปถึงการคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ ข้อวิจารณ์นี้ได้รับการตอบโต้ว่า ความสนใจการเมืองการปกครองของคนในท้องถิ่นมีสูงมาก เป็นประเด็นการพูดคุยหลักๆของประชาชนเมื่อพบปะกัน การตรวจสอบการทำงานจะมีความเข้มข้นสูงมาก เพราะเป็นการเมืองการปกครองในหน่วยเล็ก ย่อมส่งผลต่อท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม การให้ความสนใจต่อการบริหารงานย่อมจะมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ในร่างพระราชบัญญัติยังระบุถึงอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น จนถึงมีอำนาจในการลงมติสั่งฟ้องผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่นได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีความกังวลต่อการซื้อเสียงขายเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่น ประเด็นนี้ชำนาญ จันทร์เรืองเองยังยอมรับว่าคงไม่ทำให้การซื้อเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่นหายไปทั้งหมด เช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ เพียงแต่การซื้อเสียงอย่างเดียวไม่ได้เป็นหลักประกันว่าผู้สมัครคนนั้นจะได้รับการเลือกตั้งเสมอไป และเป็นไปไม่ได้ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่พิจารณาคุณสมบัติอื่น ๆ ในการเลือกผู้สมัครเลย

ส่วนกลุ่มภาคีผู้เกี่ยวยั่งยืน ได้สร้างยุทธวิธีกล่อมเกลาคความคิด ผ่านการเล่าเรื่องเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้เกี่ยวยั่งยืนกับศูนย์กลางอำนาจในอดีต เช่นการเล่าเรื่องประวัติศาสตร์เมืองกลางที่มีการขุดตึกเพื่อส่งไปให้กับเมืองอยุธยา

“ประวัติศาสตร์ของเมืองกลางนั้นะ มีบทบาทสำคัญมากนะ เมืองกลางนี้ผลิตตึกผลิตเพื่อแลกกับปืน ส่งอยุธยา ย้อนกลับไปอยุธยาเนี่ยนะ เมืองผู้เกี่ยวยั่งยืนกลับไปที่เป็นเมืองกลางเนี่ย บทบาทก็สูงอยู่แล้ว ถ้ามว่าเราโดนเอาไรดเอาเปรียบมาตลอดนะ ตั้งแต่ตึก ผลิตๆ ไป ไปแลกกับปืน ปืนส่งอยุธยา” (เกาะกระแสดำ, 2557)

ขณะเดียวกันก็กล่าวถึงปัญหาทางงบประมาณของท้องถิ่นในปัจจุบันว่า อัตราส่วนระหว่างรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้และส่งให้ส่วนกลาง มีอัตราที่ต่างกันมากเกินไป ตัวแทนภาคีผู้เกี่ยวยั่งยืนได้กล่าวว่า

“ภาษีของผู้เกี่ยวยั่งยืนได้หนักกว่าล้าน ซึ่งเป็นอันดับสามของประเทศไทย แต่ว่าเราได้กลับมาประมาณ 3เปอร์เซ็นต์จากภาษีที่เราเก็บไป และเงินในก้อนนี้เป็นเงินข้าราชการ 70เปอร์เซ็นต์ ส่วนงบประมาณที่ได้มา มันขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานนั้นๆไปวิ่งงบประมาณมา อาจจะเป็นหัวหน้าขนส่งเห็นปัญหาแล้วพยายามไปดึงงบประมาณลงมา หรือเป็นองค์กรท้องถิ่นพยายามไปดึงงบลงมา” (เกาะกระแสดำ, 2557)

หรือการกล่าวถึงทรัพยากรของท้องถิ่นที่ถูกใช้ไปโดยที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพื่อบำรุงท้องถิ่นได้ ดังเช่นที่ไอหาร อ่องพะกล่าวว่า

“มีที่หนึ่งที่อุทยานแห่งชาติอินทนนท์ ที่จังหวัดเชียงใหม่ ปรากฏว่าในเขตอุทยานนี้อยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านหลวง เทศบาลไม่ได้สื่กบาทจากการเก็บค่าด่านขึ้นอุทยานอุทยานเก็บเสร็จแล้วก็ส่งเข้าส่วนกลาง ส่วนกลางได้เงินมาแล้วเนี่ยเฉลี่ยให้เงินท้องถิ่นเฉลี่ยทั้งประเทศ 5เปอร์เซ็นต์ ลงมาที่เทศบาลตำบลบ้านหลวงประมาณหนึ่งแสนถึงสองแสนบาท เทศบาลตำบลบ้านหลวงต้องจัดการขยะ เรื่องรถ เรื่องป้องกันไฟฟ้า เรื่องดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และก็กลายเป็นความเหลื่อมล้ำ” (ไอหาร อ่องพะสัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

ปัญหาเรื่องหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเรียกเก็บภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ประกอบการเอกชนได้ รวมถึงท้องถิ่นยังต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบต่างๆจากการท่องเที่ยว หรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยผู้ลงทุนจากส่วนกลาง จุดนี้เองจึงเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจจากการกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่สัมพันธ์กับการสร้างเสริมศักยภาพในการบริการสาธารณะของท้องถิ่น ขณะเดียวกันปัญหานี้ก็ได้สร้างทัศนคติในแง่ลบ ความเจ็บช้ำน้ำใจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อผู้ประกอบการเอกชน หรือรวมถึงตัวนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการธุรกิจเหล่านั้นด้วย ดังประโยคต่อไปนี้

“เหมือนอย่างที่พาย มาทำคล้ายๆกระโจมริมน้ำพาย กระโจมใหญ่มาก ช่วงหน้าหนาว พอหมดฤดูแล้วก็เก็บของกลับ พอถึงหน้าก็กลับมาใหม่ เป็นเหมือนผีดิบ สูดเลือดสูบน้ำเนื้อชาวบ้าน อย่างกรณีอย่างพายนี้ไม่ได้เข้าท้องถิ่น จ่ายภาษีพาณิชย์ จ่ายภาษีการค้า เรื่องการตอบภาษีคืนให้กับสังคมกับท้องถิ่น พวกนี้มาใช้อากาศเชียงใหม่ มากิน มาเที่ยว มาใช้น้ำแล้วก็ไป สิ่งที่ขาดหายไปในพวกนี้ก็คือ มันไม่มีการจัดการ เป็นภาระอีกขยะอะไร ขวดเหล้า ขวดเบียร์ ขยะที่ทิ้งที่นั่นมานาก็ปิดความรับผิดชอบอะไรกันไป คือมันไม่มีอำนาจไปจัดเก็บภาษีอะไร ภาษีที่ได้ก็ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน อย่างเรื่องภาษีของการประกอบการอะไรพวกนี้รัฐส่วนกลางเก็บ” (โอฬาร อ่องพะ สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557)

การนำเสนอความคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ เป็นกรอบโครงความคิดที่มีน้ำหนักมากที่สุด เนื่องจากเป็นข้อเสนอในเชิงประจักษ์ที่ผู้รับฟังเคยมีประสบการณ์พบเจอมาบ้างไม่มากก็น้อย จึงสามารถโน้มน้าวใจให้เกิดแนวร่วมสนับสนุนได้มากที่สุด ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของปัญหาอยู่สองด้านคือ ด้านที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณในการจัดการปัญหาได้อย่างเพียงพอ ที่ภาระความรับผิดชอบของท้องถิ่นมีมากเกินไปกว่างบประมาณที่มีให้ใช้ได้ ขีดความสามารถทางการคลังได้ถูกซ้ำเติมเข้าไปอีกจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้ต้องใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมารองรับการเติบโตให้มากยิ่งขึ้น ในด้านที่สอง ก็สะท้อนปัญหาในเชิงโครงสร้างอำนาจ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการบริหารราชการได้อย่างเต็มที่และไม่พัฒนาไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม โครงสร้างอำนาจยังคงเป็นแบบเดิมจากที่ถูกกำหนดไว้แล้ว

การต่อต้านและข้อวิจารณ์ที่มีต่อจังหวัดจัดการตนเอง

จากการศึกษาเก็บข้อมูลวิจัยขั้นนี้พบว่า ยังมีข้าราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นบางส่วนให้การสนับสนุน ทั้งการออกมาร่วมเคลื่อนไหวกิจกรรมและการแสดงท่าทีที่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวกิจกรรมกระจายอำนาจในครั้งนี้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยยังไม่พบการแสดงท่าทีในการต่อต้านที่เป็นลักษณะปะทะหรือเผชิญหน้ากันโดยตรง โดยกลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวอย่างแข็งขันคือกลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่จะพบมากในกลุ่มของนักการเมืองท้องถิ่นที่ให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจ ยกตัวอย่างเช่น ในการเคลื่อนไหวของเชียงใหม่จัดการตนเอง ถูกต่อต้านอย่างมาจากกลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะในพื้นที่รอบนอกตัวเมือง เนื่องจากมีผลประโยชน์ทับซ้อนมากมาย รวมถึงอาจทำให้อำนาจและบารมีของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดน้อยลง แต่ขณะเดียวกันได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดอย่างมาก จากการให้สัมภาษณ์ของไอพาร์ อ่องพะจะพบว่า การขับเคลื่อนของเชียงใหม่จัดการตนเองได้อาศัยเครือข่ายของนักการเมืองท้องถิ่นมาเป็นแนวร่วมในการเคลื่อนไหวด้วย นั่นคือเครือข่ายของนายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ในการรวบรวมสมาชิกให้เข้ามาสนับสนุนกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ผ่านการใช้กลไกทางการเมืองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้ร่วมกับการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจด้วย นั่นคือสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ และยังรวมถึงเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ด้วย (ไอพาร์ อ่องพะ จะ สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557) เนื่องจากว่านายบุญเลิศมีอิทธิพลต่อนักการเมืองท้องถิ่นและกำนันผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างมาก เนื่องจากสามารถหางบประมาณมาลงพื้นที่ในแต่ละได้มากพอสมควร ทำให้กระแสต่อต้านการกระจายอำนาจจากข้าราชการการปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเองจึงแทบไม่มี หรือไม่แสดงออกมาอย่างชัดเจนเนื่องจากมีอำนาจและบารมีของนายบุญเลิศคอยควบคุมอยู่ อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาด้วยว่านี่คือกรณีเฉพาะกลุ่มเท่านั้น

ขณะที่กระแสของการต่อต้านการกระจายอำนาจผ่านการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง โดยรัฐและข้าราชการส่วนกลางนั้น เมื่อพบว่าข้อเสนอส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่จะถูกลดทอน หรือถูกยกเลิกไปบางส่วน เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ปลัดอำเภอ เป็นต้น ก็มีการตอบโต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ยกตัวอย่างเช่นการแสดงความคิดเห็นตอบโต้กับการกระจายอำนาจของ ม.ล.ปนัดดา ดิสกุล ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยกล่าวว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่นจะหายไป ทำให้การประสานทำงานระหว่างกันเกิดความติดขัด (ประชาไท, 2557) การบริหารท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลก็นับว่าเป็นการกระจายอำนาจอยู่แล้ว หากมีการกระจายอำนาจไปมากกว่านี้จะทำให้การบริหาร

ประเทศโดยรวมขาดความเชื่อมโยงกันแสดงออกของม.ล.ปนัดดาทำให้ชำนาญ จันทร์เรือง ซึ่งเป็นคนขับเคลื่อนจังหวัดปกครองตนเองคนแรกๆ ออกมาแสดงความคิดเห็นตอบโต้ว่าแนวคิดของ ม.ล.ปนัดดาเป็นแนวคิดที่ล้าสมัยเหมือนยุคเมืองขึ้น และไม่เหมาะกับยุคสมัยปัจจุบัน การปกครองรูปแบบภูมิภาคอาจจะเป็นประโยชน์ในสมัยอดีต แต่ปัจจุบันดูเหมือนว่าไม่เหมาะสมแล้ว เพราะท้องถิ่นได้พัฒนาจนสามารถพึ่งพาตนเองได้ (ประชาไท, 2557)

การเคลื่อนไหวต่อต้านของกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นเป็นระยะ เช่นการยื่นหนังสือประท้วงคัดค้านกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองโดยสหพันธ์ปลัดอำเภอแห่งประเทศไทยในสองจังหวัด คือ ศรีสะเกษและสุรินทร์ โดยมีการยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ และรองผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ตามลำดับ (เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์, 2557b) นอกจากนี้ยังมีชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดศรีสะเกษเข้าร่วมการยื่นหนังสือด้วย การคัดค้านในครั้งนี ตัวแทนของกลุ่มได้กล่าวว่า มีความกังวลว่าข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้นั้น ไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานที่เพียงพอ และก่อให้เกิดการทุจริตได้ แต่สาเหตุหลักที่ทำให้สหพันธ์ปลัดอำเภอออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองก็คือ จะส่งผลกระทบต่อตำแหน่งงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่จำเป็นจะต้องโอนไปเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น นั่นคือทำให้ข้าราชการกลุ่มนี้มีความรู้สึกว่ตนเองถูกลดเกียรติและศักดิ์ศรีลงไปอย่างมาก ซ้ำยังจะต้องทำงานกับนักการเมืองส่วนท้องถิ่น ที่สำหรับพวกเขาแล้วนักการเมืองมีภาพลักษณ์ที่ไม่มีความรู้และการศึกษาที่ดีเพียงพอ สื่อการทุจริตฉ้อฉล นอกจากนี้กลุ่มปลัดอำเภอยังแสดงความวิตกกังวลว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอของจังหวัดจัดการตนเอง อาจจะกระทบต่อความมั่นคงและนำไปสู่การแบ่งแยกประเทศได้ และการประท้วงมักจะอ้างอิงถึงความเป็นมาอันยาวนานของข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น การจัดตั้งกระทรวงมหาดไทย การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ห้า รวมถึงความสัมพันธ์ที่มีมาอย่างยาวนานระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดแบบแต่งตั้งกับประชาชน ข้อความเหล่านี้มักจะเป็นความคิดหลักของข้าราชการที่คัดค้านการเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง

กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองถูกตั้งข้อสังเกตในเบื้องหลังของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองที่อ้างอิงถึงความขัดแย้งในการเมืองระดับชาติ ผ่านการพูดถึงการเคลื่อนไหวของขบวนการคนเสื้อเหลืองและขบวนการคนเสื้อแดง ที่สุดท้ายแล้วต่างส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นเองโดยที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งดังกล่าว ดังนั้นการกลับมาให้ความสนใจต่อท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจะทำให้ความขัดแย้งลดลง และเป็นการเสริมสร้างอำนาจประชาธิปไตยของประชาชน ข้ออ้างในการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองนี้ได้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการนำเสนอที่ดูหมิ่นการเคลื่อนไหวเพื่อ

ประชาธิปไตย และมองผู้เข้าร่วมการประท้วงเป็นเพียงเบี้ยล่างของชนชั้นนำหรือนักการเมืองเท่านั้น (สำนักเรียนรู้การกระจายอำนาจและปกครองตนเอง (กอปอ.), 2555a) ทั้งที่การเคลื่อนไหวในการเมืองระดับชาติที่ผ่านมา เป็นการต่อสู้เพื่ออำนาจในการเลือกผู้แทนของประชาชนกับกลุ่มบุคคลที่ผู้วิจารณ์เรียกว่า “กลุ่มอำมาตย์” การตั้งสาเหตุการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองจึงเป็นเหมือนความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับข้อเสนอของกลุ่มไปซะเอง ที่ต้องการอำนาจในการเลือกตั้งในระดับจังหวัด เช่นเดียวกับข้อเสนอทางออกของกลุ่มที่กล่าวว่าการย่อความขัดแย้งการเมืองในระดับชาติลงมาสู่ท้องถิ่น จะทำให้ความขัดแย้งในระดับหมดไปด้วยการนำปัญหาของแต่ละท้องถิ่นมาพูดคุยและการจัดการปัญหาตนเอง หรือที่เรียกว่า “การสลายสี่เสื่อ” ผู้ที่วิจารณ์กล่าวว่า เป็นข้อเสนอการแก้ไขความขัดแย้งที่ไม่สามารถทำได้จริง และแก้ไขปัญหาไม่ถูกจุด เนื่องจากในข้อเสนอของจังหวัดจัดการตนเองนั้นไม่ได้ระบุการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหรือการปฏิรูปศาล และกองทัพซึ่งผู้วิจารณ์มีความคิดเห็นว่าเป็นสาเหตุหลักของความขัดแย้งในการเมืองระดับชาติ

จากการศึกษาข้อเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ สามารถแบ่งประเด็นข้อวิจารณ์การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจ ภายใต้บริบทการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองได้เป็นสองประเด็นด้วยกัน ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ความพร้อมและศักยภาพของแต่ละจังหวัด

ในประเด็นนี้เป็นข้อวิจารณ์ถึงความพร้อม หรือไม่พร้อมในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เนื่องจากศักยภาพของแต่ละถิ่นแต่ละแห่งไม่มีความเท่าเทียมกัน หากท้องถิ่นที่ไม่มีความพร้อมในการจัดการดูแลตนเอง เมื่อได้รับการกระจายอำนาจไปแล้วอาจจะเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ การอาศัยการเคลื่อนไหวและยกย่องพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองจากร่างพระราชบัญญัติกลางของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในด้านหนึ่งเป็นการช่วยย่นระยะเวลา และการประหยัดทรัพยากรในการเคลื่อนไหว แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจเป็นการอาศัยโอกาสทางการกฎหมายในการเสนอการกระจายทั้งที่จังหวัดนั้นๆ ยังไม่มีความพร้อม ดังนั้น จรัส สุวรรณมาลาจึงเสนอว่าต้องพิจารณาจากความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลัง จังหวัดไหนพึ่งพาตนเองได้มาก น่าจะมีความพร้อมมากกว่าจังหวัดอื่นๆ (จุลนิติ, 2556b)

ข้อวิจารณ์เรื่องความพร้อมของท้องถิ่นเป็นข้อวิจารณ์ที่มีน้ำหนักมาก โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความสามารถทางการคลัง ที่จรัส สุวรรณมาลาให้ความสำคัญมาก โดยเสนอให้มีการปฏิรูปการคลังท้องถิ่นพร้อมกับการกระจายอำนาจ เพราะหากท้องถิ่นสามารถจัดการทางการคลังให้มีความมั่นคง

ได้ การทำงานของท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจะช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง และ สาธารณชนเกิดความมั่นใจในศักยภาพของท้องถิ่นในการปกครองตนเองในอนาคต

ขณะที่หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุลแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับจังหวัดปกครองตนเองไว้ว่า

“ในทรรศนะของผมเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของ “จังหวัดจัดการตนเอง” ควรจะต้องมีความพร้อมในเชิงของเศรษฐกิจ กล่าวคือ มีรายได้จากการเก็บภาษีอากรและ ธรรมเนียมต่างๆในจำนวนที่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้... การที่จังหวัดต่างๆจะนำเอาแนวคิดใน การปกครองตนเองมาใช้และปฏิเสธการกำกับดูแลในเชิงของการบริหารจัดการจากกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ซึ่งมองว่าเรื่องนี้ไม่น่าจะถูกต้อง” (จุลนิติ, 2556c)

สำหรับในข้อวิจารณ์ของหม่อมหลวงปนัดดาซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย รวมถึงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในช่วงเวลาเดียวกับการเคลื่อนไหวของเชียงใหม่จัดการตนเอง หม่อมหลวงปนัดดาแสดงให้เห็นทั้งความไม่เห็นด้วยต่อการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน ดังเช่นที่ โอฟาร์ อ่องพะให้สัมภาษณ์ว่า หม่อมหลวงปนัดดาได้ต่อต้านจังหวัดจัดการตนเองอย่างชัดเจน และปฏิเสธการกระจายอำนาจ คำสัมภาษณ์ของโอฟาร์ได้รับการตอกย้ำอีกครั้งจากคำให้สัมภาษณ์ ของหม่อมหลวงปนัดดาซึ่งแสดงไว้ข้างต้น อาจจะมีความเห็นด้วยในด้านการแบ่งภาระงานให้ท้องถิ่น ได้จัดทำมากขึ้น แต่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเช่นเดิม

ประเด็นที่ 2 ประสิทธิภาพในการตรวจสอบการบริหารของท้องถิ่น

ประเด็นการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองระดับจังหวัด หาก ได้รับการกระจายอำนาจแล้ว ยังคงเป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงมาตลอดตั้งแต่การเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อการ กระจายอำนาจ นั่นคือความกังวลต่ออำนาจของเจ้าพ่อท้องถิ่น หรือการผูกขาดอำนาจในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับจังหวัด จึงเกิดข้อเสนอการกระจายอำนาจที่มีลักษณะประนีประนอม และค่อยๆปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมากกว่าการเปลี่ยนแปลงโดยทันทีทันใด ดังเช่นที่สมคิด เลิศไพฑูรย์ให้ความคิดเห็นในเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลไว้ว่า

“หากท้องถิ่นดำเนินการหรือทำงานผิดพลาดบกพร่องหรือไม่ถูกต้องจะตรวจสอบอย่างไร เพราะไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดเข้าไปตรวจสอบการกระทำเหล่านั้นได้แต่ประการใด” (จุลนิติ, 2556a)

สมคิด เลิศไพฑูรย์จึงไม่เห็นด้วยกับจังหวัดจัดการตนเองในประเด็นที่จะยุบรวบหน่วยราชการส่วนภูมิภาคให้ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางตรวจสอบถ่วงดุลท้องถิ่นได้หาก เนื่องจากในท้องถิ่นจะมีแต่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังคำให้สัมภาษณ์ดังนี้

“เห็นด้วยว่าให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคต่อไป ด้วยเหตุว่าการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบที่ดีที่สุดของประเทศไทย คือการให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปตรวจสอบดูแลซึ่งกันและกัน” (จุลนิติ, 2556a)

ส่วนวุฒิสภา ตันไชย เสนอว่าการกระจายอำนาจควรยึดหลัก “การกระจายอำนาจภายใต้การกำกับดูแล” (จารุวรรณ เนนสุทัพบ, 2557) โดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบราชการ โดยเสนอให้ปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยการลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้เหลือเพียงการให้คำแนะนำเชิงเทคนิค เพื่อสร้างศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น วุฒิสภา ตันไชยจึงเห็นว่าในการกระจายอำนาจคือการสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อกลไกการปกครองท้องถิ่นสามารถทำงานได้ดี กลไกอื่นๆ อย่างเช่น การปกครองส่วนภูมิภาค ก็จะหมดความจำเป็นไปเอง

สำหรับข้อเสนอเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง วุฒิสภา ตันไชยมีความคิดเห็นว่าควรพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้มีปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ จะทำอย่างไรกับราชการส่วนภูมิภาค ยังมีอยู่หรือไม่ และอำนาจหน้าที่ที่ส่วนภูมิภาคเคยรับผิดชอบจะหาผู้ทำหน้าที่แทนได้หรือไม่ โดยมีสามทางเลือกคือ หนึ่ง โอนอำนาจหน้าที่ไปให้ท้องถิ่น สอง โอนอำนาจกลับไปให้ส่วนกลาง และ สาม ให้ส่วนกลางส่งตัวแทนมาทำหน้าที่เช่นเดิม

ปัญหาสำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ การอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี2550 ที่กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองอ้างอิงว่ามีสิทธิเสนอกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารท้องถิ่นได้ วุฒิสภา ต้นไชยโต้แย้งว่า แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ ตามมาตรา 78 และมาตรา 284 แต่กระนั้น รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งมิได้ระบุว่าให้ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด การตีความข้อกฎหมายของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจึงกลายมาเป็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องเผชิญ หากร่างพระราชบัญญัติของแต่ละจังหวัดได้นำเสนอเข้าสู่สภา ก็อาจถูกโหวตตกไปได้เช่นเดียวกัน หรือในกรณีที่ฝ่ายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ นำเรื่องร้องเรียนให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ

นิติ เอียวศรีวงศ์ยังได้เสนอข้อวิจารณ์ของตนเองในการบรรยาย ณ งาน มอ.วิชาการ⁴ ในวันที่ 10 มกราคม 2556 หัวข้อ “ภูเก็กับการปกครองและการบริหารรูปแบบพิเศษ” นิติแสดงความคิดเห็นว่า มีความกังวลที่การเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจะนำไปสู่การเพิ่มอำนาจให้เจ้าพ่อท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ข้อเสนอในการจัดตั้งสภาตำบลหรือสภาประชาชนที่มาจากพรรคตัดเลือกกันเองในแต่ละจังหวัด อาจไม่มีความเข้มแข็งมากพอในการตรวจสอบฝ่ายบริหารนิติตั้งข้อสังเกตว่า ความพยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในครั้งนี้ ยังเป็นเพียงการคิดการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่คำนึงถึงกลุ่มคนต่างๆที่อยู่ในท้องถิ่นให้มากพอ หากมีการปฏิรูปการเมืองขึ้นแต่อำนาจของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่เพิ่มขึ้น กลไกอำนาจของการตรวจสอบในโครงสร้างอำนาจใหม่ไม่รัดกุมเพียงพอ การกระจายอำนาจในครั้งนี้จะกลายเป็นการเตะหมู่อำนาจเข้าปากหมา คือ แทนที่จะเพิ่มอำนาจให้ประชาชนกลับเป็นการเพิ่มอำนาจให้เจ้าพ่อท้องถิ่น ในเรื่องของสภาพลเมืองก็เช่นเดียวกัน นิติแสดงความไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ ทั้งสภาพลเมืองในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น โดยให้เหตุผลว่า มาจากการคัดเลือกกันเองของสภาองค์กรชุมชนไม่กี่องค์กร อาจทำให้การถ่วงดุลอำนาจกับผู้บริหารจังหวัดและผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้มากพอ นอกจากนี้ในร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่ใหม่มหานครยังให้อำนาจการถอดถอนผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครไปที่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับว่าอำนาจผู้ว่าที่มาจากเลือกตั้งทางตรงจากประชาชนถูกถ่ายโอนไปให้รัฐบาลส่วนกลาง มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารของจังหวัด ซึ่งถือว่าผิดหลักการปกครองอย่างมาก แม้ว่าในร่างพระราชบัญญัติจะระบุอำนาจในการเสนอชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นไว้ด้วยก็ตาม ดังนั้นปัญหาสำคัญที่จังหวัดจัดการตนเองจะต้องพิจารณาคือ วิธีการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นให้กว้างขึ้นกว่าเดิม

⁴งานเทศกาลวิชาการที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต

สำหรับการกระจายอำนาจด้านการคลังตามข้อเสนอให้ส่งคืนส่วนกลาง 30 เปอร์เซ็นต์ และจังหวัดเก็บไว้ 70 เปอร์เซ็นต์ นิติตั้งคำถามไว้ว่าผู้ว่าเชียงใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งจะแบ่งงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือเทศบาลอย่างไร ด้วยอัตราส่วนเท่าไร นอกจากนั้นการบริหารการคลังของจังหวัดจะมีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ หากต้องรับภาระในการดูแลเงินเดือนข้าราชการท้องถิ่นเอง หากจังหวัดจัดการตนเองใช้วิธีการบริหารราชการแบบส่วนกลาง จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้านัก กลายเป็นเพียงการย่อส่วนอำนาจศูนย์กลางให้มีขนาดเล็กลงเท่านั้น จึงต้องคิดการถ่วงดุลอำนาจให้มากกว่านี้ อย่าเพียงแค่นิ่งถึงอำนาจในการบริหารท้องถิ่นอย่างเดียว แต่จะต้องคิดถึงเรื่องอื่นๆ เช่น อำนาจในการจัดการทรัพยากรไม่ให้มีการรวมศูนย์ด้วย

ข้อวิจารณ์ของนิติเป็นชุดเดียวกับที่นิติเคยแสดงความคิดเห็นเอาไว้เมื่อครั้งเกิดกระแสแรงค์ให้มีเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในช่วงปี 2534-2536 หลักคิดของนิติคือต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ ไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงวิธีได้มาซึ่งผู้บริหารจังหวัดและผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น นิติมีความเชื่อมั่นว่าประชาธิปไตยต้องเกิดมาจากระดับพื้นฐาน คือ ระดับรากหญ้า การสร้างความพร้อมในการปกครองตนเองจึงมีความสำคัญ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่มีความสำคัญในทฤษฎีของนิติ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550) เพราะเป็นกิจกรรมทางการเมืองของชนชั้นกลางในตัวเมืองเท่านั้น ความสำคัญของการเลือกตั้งสำหรับประชาชนที่อยู่ห่างไกลตัวเมืองออกไปจึงมีน้อยมาก สิ่งที่สำคัญคือการเพิ่มอำนาจให้คนชนบทที่อยู่ห่างไกลมากกว่า จึงจะทำให้การพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นไปจนถึงการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติมีความมั่นคงมากที่สุด ไม่เช่นนั้นแล้วก็ได้ผู้มีอิทธิพลทางการเมืองอีกกลุ่มมาแทนอีกกลุ่มเท่านั้น ข้อวิจารณ์ของนิติได้รับการโต้แย้งจากธเนศวร์ เจริญเมืองเช่นเดียวกัน ธเนศวร์กล่าวว่า สิ่งที่นิติต้องการให้เกิดขึ้น คือผลขั้นสุดท้ายในกระบวนการกระจายอำนาจทั้งหมด โดยมองข้ามยุทธวิธีทางการเมือง ที่จะต้องผ่านกระบวนการในอีกหลายขั้นตอน รวมถึงข้อจำกัดทางการเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่และยุคสมัย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550)

ประเด็นที่ 3 ข้อวิจารณ์การจัดตั้งสภาพลเมือง

สำหรับข้อวิจารณ์เกี่ยวกับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ การจัดตั้งสภาพลเมืองดูเหมือนจะได้รับการวิจารณ์อย่างมากว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงพอ ซ้ำยังอาจเกิดกลุ่มอิทธิพลเฉพาะกลุ่มในการเมืองท้องถิ่นก็ได้ เนื่องจากที่มาของสภาพลเมืองนั้นมาจากการคัดเลือกกันเองจากกลุ่มอาชีพต่างๆที่ได้กำหนดเอาไว้ในร่างพระราชบัญญัติของแต่ละจังหวัด ทำให้เกิดความเคลือบแคลงใจในจุดประสงค์ในการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองพอสมควร นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตอื่นๆ ในเชิง

บุคคลเกี่ยวกับสมาชิกที่เข้าร่วมเคลื่อนไหวเสนอแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองว่า มีแกนนำการเคลื่อนไหวคนหนึ่งเคยเป็นอดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยคณะทหารเมื่อครั้งการรัฐประหารปี 2549 จึงอาจสร้างความเคลือบแคลงใจได้บ้างว่าการกระจายอำนาจในครั้งนี้จะสามารถสร้างเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้จริงหรือไม่ (สำนักเรียนรู้การกระจายอำนาจและปกครองตนเอง (กอปอ.), 2555b)

สาเหตุที่ประเด็นเรื่องการจัดตั้งสภาพลเมืองได้รับการวิจารณ์เป็นอย่างมากจากหลายฝ่ายโดยอิทธิพลของแนวคิดสภาองค์กรชุมชนนั้นได้รับสืบทอดมาจากนักวิชาการและนักพัฒนาเอกชนที่เคลื่อนไหวมาก่อนหน้าการเกิดกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง อย่างเช่น สภาพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นต้น ฐานคิดของกลุ่มเหล่านี้คือการไม่ไว้วางใจระบบการเมืองแบบเลือกตั้ง และระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งไปทำลายคุณค่าความเป็นชุมชน หรือวัฒนธรรมชุมชน⁵ ที่มีมาแต่ดั้งเดิม ทางออกในปัญหานี้ นักวิชาการสายชุมชนจึงนำเสนอการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นมาเพื่อเป็นการตรวจสอบควบคุมนักการเมืองและรักษาคุณค่าความเป็นชุมชนเอาไว้ (สำนักเรียนรู้การกระจายอำนาจและปกครองตนเอง (กอปอ.), 2555a) จึงทำให้ในเวลาต่อมา การร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองนี้ จึงรับเอาแนวคิดสภาองค์กรชุมชนเข้ามาไว้ในร่างพระราชบัญญัติด้วย แต่ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ สภาพลเมืองนี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่มาจากการคัดสรรกันเองภายในท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็มีอำนาจในทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกประเด็นหนึ่งคือ การจัดตั้งสภาพลเมืองจึงเป็นข้อเสนอที่ขัดกับวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจของจังหวัดจัดการตนเอง และไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการเมืองแต่อย่างใด

⁵วัฒนธรรมชุมชนมีฐานคิดที่ว่า ชุมชนคือสถานที่ที่เต็มไปด้วยภูมิปัญญา ความสามารถ และพลังที่สามารถดูแลจัดการแก้ไขปัญหาของตนเองได้ ผ่านกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้วยการปลุกจิตสำนึกให้ชุมชนตระหนักว่าตนเองมีศักยภาพและพัฒนาได้ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งและพึ่งตนเองของชุมชน นอกจากนี้ยังถือว่าการแก้ปัญหาจากระดับล่างขึ้นบน และส่งเสริมความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ดูใน กาญจนนา แก้วเทพ. การพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชนโดยถือมนุษย์เป็นศูนย์กลาง.(กรุงเทพฯ : สภาคณาจารย์แห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2538).

4.5 ผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจของจังหวัดจัดการตนเอง

การพิจารณาผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง จะเน้นการอธิบายไปที่ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นภายนอกขบวนการ นั่นคือการพิจารณาและวิเคราะห์ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นในการขยายประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจออกไปสู่พื้นที่สาธารณะ การได้รับการยอมรับให้เป็นประเด็นสำคัญในการขับเคลื่อนสร้างความมั่นคงแก่ระบอบประชาธิปไตยและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง รวมถึงการพิจารณาผลสะท้อนในการเคลื่อนไหวท้าทายกับรัฐโดยตรง ว่าได้รับการยอมรับหรือไม่ นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงความล้มเหลวหรือความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ได้ตั้งขึ้นสำหรับการเคลื่อนไหวในครั้งนี้ รวมทั้งจะพิจารณาถึงอุปสรรคและตัวขัดขวางที่เกิดขึ้นในขณะที่มีการเคลื่อนไหวต่อสู้ด้วยอีกประเด็นหนึ่ง แม้ว่าในปัจจุบัน กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองยังไม่บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งใจไว้ แต่จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มก็ส่งผลสะท้อนต่อสังคมการเมืองไทยอยู่ไม่น้อย จากการต่อสู้เผชิญหน้ากับรัฐในรูปแบบทางการเมืองปกติเพื่อการกดดันให้รัฐแก้ไขนโยบาย หรือยอมรับนโยบายใหม่ที่เสนอโดยประชาชนเอง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ผลสะท้อนจากการตอบสนองโดยการนำข้อเรียกร้องสู่วาระทางการเมือง

จากการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเอง เพื่อเสนอร่างกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจมาจากการเรียนรู้ศึกษาผลการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในระยะเวลาก่อนหน้า ผู้ริเริ่มการเคลื่อนไหว คือในเชียงใหม่จัดการตนเองจึงเกิดข้อเสนอว่า ขบวนการเคลื่อนไหวจำเป็นต้องเสนอในรูปแบบของนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากการเคลื่อนไหวทำให้ขบวนการเรียนรู้ว่าการเสนอกฎหมายเข้าสู่สภาเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ และมีโอกาสที่จะเกิดความสำเร็จ หากมีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องและได้รับความสนับสนุนจากองค์กรทางกฎหมายและองค์กรอิสระต่างๆ ทำให้ไม่ต้องสร้างช่องทางเคลื่อนไหวอื่นอีก

เมื่อจังหวัดจัดการตนเองเคลื่อนไหวเข้าสู่การร่างกฎหมายได้เคลื่อนไหวพร้อมกับการรณรงค์เผยแพร่แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง การเคลื่อนไหวครั้งสำคัญในระยะแรกคือ การนำเสนอแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง เสนอต่อที่ประชุมสมัชชาปฏิรูป ซึ่งเป็นที่ประชุมที่จัดโดยคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป ทั้งสองคณะกรรมการนี้ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล มีหน้าที่รวบรวมข้อเสนอทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นำไปรวบรวมส่งต่อรัฐบาลเพื่อนำไปพิจารณาเป็น

นโยบายต่อไป โดยการประชุมสมัชชาปฏิรูปมีการจัดขึ้นทั้งหมดสามครั้ง โดยจัดปีละครั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 – 2556 ผลจากการเคลื่อนไหวทำให้ที่ประชุมสมัชชาปฏิรูปรับข้อเสนอของจังหวัดจัดการตนเอง โดยแบ่งรายละเอียดออกเป็นดังนี้

มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 มติที่ 7 เรื่อง “การปฏิรูปการกระจายอำนาจ เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” มีรายละเอียดมติคือ

ให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี มอบหมายให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ร่วมเป็นแกนประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ร่วมกันดำเนินการให้เป็นไปตามมติสมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป และยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2554)

1. ให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ โดยเน้นสัดส่วนของผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนสภาท้องถิ่น ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่น และตัวแทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น
2. ให้มีกลไกที่เป็นอิสระที่มีภาคประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่ง กำกับการอภิบาลระบบราชการ และการคัดเลือกผู้บริหารทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้นให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปดำเนินการดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2554)

1. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณายกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แล้วเสร็จ

2. ร่วมกับสมาชิกสมัชชาปฏิรูปผลักดันและติดตามผลการดำเนินการในข้อ 1 โดยให้สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามสมาคม คือ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรประมาณงาน
3. ตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น ตามมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3 และให้มืองค์ประกอบในสัดส่วนที่เหมาะสม ของผู้แทนองค์กรชุมชน สภาองค์กรชุมชน โรงเรียน ศาสนา กลุ่มอาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง องค์กรภาคีต่างๆ ผู้ทรงคุณวุฒิ และค่านึงถึงสัดส่วนหญิงชาย โดยมีสัดส่วนองค์กรชุมชน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ให้ทำหน้าที่ศึกษาพัฒนาข้อเสนอ กลไก และกระบวนการที่นำไปสู่การพัฒนา ศักยภาพและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองในทุกระดับ
4. ร่วมมือกับเครือข่ายสมัชชาปฏิรูป เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภาให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้จัดระบบการเงินการคลังเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินลงสู่พื้นที่โดยมีชุมชนเป็นตัวตั้งอย่างแท้จริง และมีกลไกระบบงบประมาณที่เป็นอิสระ มีภาคประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่งกำกับในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับชุมชน

จากมติที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2554 ทั้งหมดที่นำเสนอมานี้ จะเห็นว่าข้อเสนอของจังหวัดจัดการตนเองยังไม่ได้รับการพูดถึงในที่ประชุม ซึ่งอาจเป็นเพราะกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองเพิ่งเริ่มเคลื่อนไหวในช่วงเวลาเดียวกับการจัดประชุมสมัชชาปฏิรูป อย่างไรก็ตาม แนวความคิดการกระจายอำนาจทางการคลังก็ได้รับการนำเสนออย่างเป็นทางการต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2555 มติ 2 “การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ สู่การปรับดุลอำนาจที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลกับชุมชนท้องถิ่น” โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่สำคัญดังนี้ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2555)

1. ให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันดำเนินการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี รองรับการทำงานของโครงการนำร่องในเรื่องการพัฒนาาระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
2. ให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอคณะรัฐมนตรี จัดตั้งองค์กรอิสระที่มีการบริหารจัดการร่วมกันของภาคประชาชน ภาคท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาครัฐ เพื่อจัดทำร่างกฎหมายปฏิรูปโครงสร้างอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป และให้องค์กรอิสระดังกล่าวดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนและรณรงค์แนวคิดการปฏิรูปสังคม อันนำไปสู่การคืนอำนาจให้ประชาชนมาเป็นกำลังหลักของประเทศ
3. ระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น ควรมีการกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ในด้านการคลัง จากการศึกษาพบว่า หลายพื้นที่มีศักยภาพสามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้นได้ และภาษีที่จัดเก็บได้ควรให้พื้นที่สามารถนำมาใช้เพื่อการพัฒนาในพื้นที่นั้นได้ด้วย เพื่อให้พื้นที่นั้นสามารถพึ่งตนเองและแก้ไขปัญหาของตนเอง ในด้านการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ ควรปรับระบบการตั้งค่าของงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณที่เน้นมิติเชิงพื้นที่ มากกว่าเน้นที่ประเด็นปัญหา กล่าวคือ ให้พื้นที่เป็นหน่วยที่สามารถตั้งงบประมาณได้ และการจัดสรรงบประมาณควรมีระบบที่สร้างการมีส่วนร่วม เพื่อเป็นไปตามความต้องการในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่

จากมติในการประชุมครั้งที่สองจะพบว่า มีการเร่งรัดการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังให้มากขึ้น และเริ่มทำข้อเสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางด้านโครงสร้างทางการเมืองการปกครองตามไปด้วย ทำให้รัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายได้รับทราบถึงความต้องการกระจายอำนาจให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง

มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2556 มติ 4 “ธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเอง” โดยมีมติดังนี้

หัวข้อที่หนึ่ง สนับสนุนการดำเนินการจัดทำธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเอง มีรายละเอียดคือ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556)

1. ให้องค์กรชุมชนท้องถิ่น ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ สนับสนุนและสร้างเสริมพื้นที่ หรือประชาชนเครือข่ายต่างๆ ที่มีการจัดทำธรรมนูญแล้ว และมีความพร้อม ให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และความเข้าใจธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเองของชุมชนสู่การขยายการจัดทำธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเองให้เต็มที่ และเต็มพื้นที่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมภายในระยะเวลา 3 ปี
2. ให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า สภาองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยปกครองระดับท้องที่ องค์กรภาครัฐ ซึ่งรวมถึง กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม สภาเกษตรกร สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล หรือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้การสนับสนุนกระบวนการและงบประมาณในการจัดทำธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเองในพื้นที่ซึ่งยังมีได้มีการจัดทำธรรมนูญเพื่อการจัดการตนเองและขยายผลการดำเนินการในระยะต่อไป ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และพันธกิจตามแผนพัฒนาการเมืองให้เกิดเป็นรูปธรรมเต็มทุกพื้นที่

3. ให้สำนักนายกรัฐมนตรี และทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ติดตาม ประเมินผล ประชาสัมพันธ์ และรายงานผลการดำเนินงานการสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ให้กับประชาชนทุกระดับ ทุกพื้นที่ โดยทั่วกัน

จากมติจากที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับที่ออกมาทั้งสามครั้ง และได้นำเสนอต่อ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเพื่อนำไปเสนอแก่คณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง พบว่า มติดังกล่าวนั้นได้ ส่งเสริมกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เช่น การกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำทางอำนาจทางกลางคลั่ง การจัดสรรอำนาจการจัดการให้ท้องถิ่นมากขึ้น ความเห็นชอบในความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เสียใหม่ แม้ว่าเนื้อหาจากมติที่ออกมาจะไม่มีข้อความชัดเจนในลักษณะของการออกข้อเสนอในรูปแบบกฎหมายเหมือนเช่นคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แต่มีการกล่าวถึงความเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองของหลายจังหวัด เช่นจังหวัดเชียงใหม่ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2555) จังหวัดอำนาจเจริญ (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2556) และการเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจในที่ประชุมสมัชชาปฏิรูปโดยแกนนำที่เคลื่อนไหว นายวิรัตน์ สุขกุล แกนนำในจังหวัดอำนาจเจริญได้มีโอกาสกล่าวถึงการเคลื่อนไหวภายในจังหวัดที่จัดทำ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ” เพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกระดับ รวมถึงการนำเสนอเรื่องการยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค (สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2556) ทำให้กระแสการกระจายอำนาจได้ขยายพื้นที่การรับรู้ออกไปยังภาคส่วนอื่นๆ มากขึ้น โดยเฉพาะการทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองรับรู้ว่าการเคลื่อนไหวให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น

จากการเคลื่อนไหวนำเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองต่อที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติทั้งสามครั้งพบว่า การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจที่เรียกขบวนการเคลื่อนไหวว่าจังหวัดจัดการตนเอง ได้สร้างผลสะท้อนให้ความคิดกระจายออกสู่สาธารณะมากขึ้น ทำให้รัฐยอมรับฟังข้อเรียกร้องของกระบวนการผ่านองค์กรกลางที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นในการปฏิรูปการเมือง และเกิดการสนองตอบโดยการนำข้อเรียกร้องไปเป็นวาระทางการเมือง แม้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเกิดขึ้นในระยะเวลาอันสั้น คือตั้งแต่ปีพ.ศ. 2554 - 2556 และยังไม่เกิดผลสะท้อนทางกฎหมายที่ชัดเจน แต่ก็ได้สร้างการผลักดันให้ข้อเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองกระจายออกสู่สังคมและนำไปเสนอสู่รัฐได้โดยตรง

ผลสะท้อนด้านการเข้าถึงระบบการเมืองปกติ

ผลสะท้อนด้านการเข้าถึงระบบการเมืองปกติ คือ ความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายทางการเมืองของขบวนการเคลื่อนไหวโดยใช้ช่องทางทางการเมืองในระบบปกติ ด้วยยุทธวิธีการเจรจาต่อรอง และการผลักดันเสนอกฎหมาย จากนิยามดังกล่าวนี้ จึงพบว่าจังหวัดจัดการตนเองสามารถเข้าถึงระบบการเมืองปกติได้ ผ่านยุทธวิธีเคลื่อนไหวที่กลุ่มกำหนดขึ้นมา นั่นคือการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติจังหวัดปกครองตนเอง และมีบางพื้นที่สามารถร่างกฎหมายและนำเสนอสู่สภาได้สำเร็จ นั่นคือร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานคร แม้ในท้ายที่สุดร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอจะตกไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ การรัฐประหาร ปี 2557 แต่จากการเคลื่อนไหวมาในระยะเวลาที่ผ่านมา จังหวัดจัดการตนเองได้สร้างผลสะท้อนในการปรับยุทธวิธีในการนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจที่แตกต่างจากกระแสการกระจายอำนาจก่อนหน้านี้ ที่ก่อนหน้านี้มีเพียงการนำเสนอในงานวิชาการ และงานเสวนาทางการเมืองเท่านั้น แต่ในกระแสการกระจายอำนาจของจังหวัดจัดการตนเองสามารถสร้างยุทธวิธีการนำเสนอกฎหมายด้วยตนเอง และแสดงให้เห็นถึงท่าทีที่มีความประนีประนอมกับรัฐ ผ่านการเจรจาต่อรองและกดดันในระบบการเมืองปกติ ไม่ได้มีความต้องการท้าทายกับรัฐโดยตรง เพื่อแสดงให้เห็นว่าจังหวัดจัดการตนเองมีความต้องการเพียงแค่การเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นของตนเองให้ดีขึ้นเท่านั้น

นอกจากนี้ การที่จังหวัดจัดการตนเองสามารถสร้างแนวร่วมเคลื่อนไหว คือการได้รับความช่วยเหลือและการรับฟังข้อเสนอจากองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นั่นคือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของจังหวัดจัดการตนเอง และกลายเป็นแนวร่วมการเคลื่อนไหวของขบวนการในที่สุด สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางการเคลื่อนไหวนำเสนอกฎหมายเป็นแนวทางที่มีโอกาสประสบความสำเร็จ

ผลสะท้อนเชิงพื้นที่สาธารณะ

ผลสะท้อนในเชิงพื้นที่สาธารณะ คือ ความเป็นไปได้ที่ขบวนการทางสังคมจะสร้างความรู้สึกด้านบวกต่อขบวนการเคลื่อนไหวในพื้นที่สาธารณะ หรือพื้นที่ทางสังคม เพื่อสร้างประเด็นทางสาธารณะ และทำให้ข้อเรียกร้องของขบวนการกลายเป็นวาระทางการเมืองหรือได้ทำให้กลายเป็นที่ถกเถียงในพื้นที่สาธารณะ พร้อมทั้งได้รับการยอมรับในปัญหาความเดือดร้อนที่ออกมาเคลื่อนไหว

ดังนั้นในแง่ของผลสะท้อนเชิงพื้นที่สาธารณะจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง โดยเฉพาะบทบาทของการขยายประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจออกไปสู่สาธารณะ จะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวของเชียงใหม่จัดการตนเอง ซึ่งเป็นขบวนการริเริ่มเคลื่อนไหว โดยริเริ่มจากเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น อันเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวกลุ่มแรกที่ตั้งขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการตอบรับและสนับสนุนเป็นอย่างดีจากประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากกลุ่มได้พยายามสร้างความเข้าใจให้เห็นถึงความสำคัญในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และได้ขยายเพิ่มขึ้นในอีกหลายจังหวัดทั่วประเทศ การเคลื่อนไหวสมัชชารัฐบาลอภิสิทธิ์ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์จึงดูเหมือนว่ามีโอกาสประสบความสำเร็จพอสมควร เนื่องจากสังคมการเมืองไทยยังอยู่ในระบบการเมืองปกติ และในขณะนั้นเป็นช่วงที่เปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นในการปฏิรูปการเมือง จึงสามารถขับเคลื่อนความคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้ในระดับหนึ่ง ด้วยการพยายามขยายแนวคิดออกไปสู่พื้นที่ต่างๆ ในท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด เริ่มจากการพูดคุยทำความเข้าใจต่อสังคมว่า การเคลื่อนไหวนี้ไม่ได้กระทำขึ้นเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่ม แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ด้วยการดึงเอาอำนาจจากการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมาให้กับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ขยายเนื้อหาการต่อสู้เคลื่อนไหวให้ครอบคลุมและตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ให้มากขึ้นด้วย

ในด้านของการสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในท้องถิ่นให้ยอมรับและสนับสนุนการเคลื่อนไหว จากการให้สัมภาษณ์ของโอฬาร อ่องพะสะท้อนให้เห็นว่า การลงพื้นที่ทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่น การชี้แจงให้ทราบถึงจุดประสงค์ และการอธิบายให้ทราบถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นตามมาจะส่งผลดีต่อท้องถิ่น และตัวประชาชนเอง เนื่องจากจะสามารถเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นได้เอง การจัดการติดต่อราชการ หรือการแก้ปัญหาในท้องถิ่นก็สามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันท่วงที่เป็นต้น แม้ว่าในระยะแรกของการลงพื้นที่ชาวบ้านบางส่วนอาจจะยังไม่เข้าใจถึงจุดประสงค์และข้อเสนอของกลุ่มมากนัก ซึ่งต้องใช้เวลาอย่างมากในการอธิบาย ซึ่งจากวิธีการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการนำเสนอประเด็นการเคลื่อนไหว จะใช้ปัญหาที่มีอยู่เดิมอยู่ในท้องถิ่นมาพูดคุยทำความเข้าใจ และเสนอทางออกว่าจำเป็นจะต้องมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดก็เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้อำนาจบริหารอยู่กับคนในท้องถิ่นมากขึ้น เท่ากับเป็นการเปิดประเด็นให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาสนใจปัญหาของพื้นที่ที่ตนเองทำงานอยู่อาศัยอีกทางหนึ่ง และให้คนในท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ หรือความสำคัญของการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ ยังประสบความสำเร็จในการสร้างอัตลักษณ์เชิงวัฒนธรรมเข้ามาใช้เพื่อการเคลื่อนไหว โดยสำเร็จในด้านการสร้างกระแสท้องถิ่นนิยมให้ขยายกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

นอกจากกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจะได้รับการยอมรับในพื้นที่สาธารณะจากการเคลื่อนไหวลงพื้นที่ด้วยตัวขบวนการเองแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนเผยแพร่แนวคิดจากสื่อมวลชน ทั้งสื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ และสื่อโทรทัศน์ ทั้งที่เป็นสื่อท้องถิ่นและเป็นสื่อสารมวลชนระดับประเทศ ทำให้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองมีโอกาสนำเสนอกรอบความคิดในการเคลื่อนไหว และประเด็นปัญหาของกลุ่มออกไปยังสาธารณะให้กว้างขวางกว่าเดิม ส่งผลต่อการยอมรับ ความเห็นอกเห็นใจในประเด็นที่ทำการเคลื่อนไหว

แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะยังไม่ออกกฎหมายรับรองร่างพระราชบัญญัติที่กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองต้องการเสนอ แต่จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มในจังหวัดต่างๆที่มาร่วมทั้งหมดประมาณ 45 จังหวัด แสดงให้เห็นว่ากระแสการกระจายอำนาจครั้งใหม่ถูกทำให้เป็นกระแสอีกครั้ง ที่สำคัญการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในครั้งนี้ เป็นวิธีการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองท้องถิ่นโดยเป็นการริเริ่มจากระดับล่างขึ้นบน แตกต่างจากครั้งก่อนหน้าที่เกิดขึ้นจากการเสนอของกลุ่มนักวิชาการและนักการเมืองส่วนหนึ่ง นั่นคือการแปลงเปลี่ยนความต้องการออกมากของท้องถิ่นออกมากการเคลื่อนไหวผลักดันเสนอกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ ต่างจากกระแสการกระจายอำนาจก่อนหน้า ที่เป็นเพียงแนวคิดทางวิชาการเท่านั้น นอกจากนี้กลุ่มที่ทำการเคลื่อนไหวโดยหลักจะเป็นประชาชนในท้องถิ่นเอง ผ่านการรวมตัวกันพูดคุย ประเด็นปัญหาในท้องถิ่น และมีความคิดเห็นตรงกันว่าปัญหาที่สั่งสมมายาวนานในท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากการที่ท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจในการดูแลจัดการตนเอง และการอาศัยยุทธวิธีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเองมาใช้ พร้อมกับได้รับความร่วมมือจากองค์กรและสื่อมวลชนต่างๆ เข้ามาร่วมผลักดันให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจอีกครั้งหนึ่ง

4.6 อุปสรรคและตัวขัดขวางการเคลื่อนไหวหลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557

ในขณะที่การเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองได้ขยายออกไปมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี 2556 – 2557 แม้ว่าในขณะนั้นกำลังเกิดความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่กระแสการเคลื่อนไหวก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับประเทศ โดยมีการยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานคร ในวันที่ 26 ตุลาคม 2556 ทำให้เป็นกระแสให้จังหวัดอื่นๆเริ่มเคลื่อนไหวตาม นอกจากนี้ยังได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน ทั้งรายการโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์เสนอข่าวการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง แต่จากการ

รัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(คสช.) นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก และหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ และกฏอัยการศึกได้สั่งการไม่ให้กลุ่มหรือขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ ออกมาเคลื่อนไหวจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ทำให้การขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจนี้หยุดชะงักไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง รวมถึงการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปด้วย จะเห็นได้จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว (ไทยรัฐออนไลน์, 2557) โดยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่หมดวาระลงแล้ว ประกาศให้พ้นจากตำแหน่ง และงดการเลือกตั้งทั่วไป (ข้อ 1) และให้ทำการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารท้องถิ่นจากข้าราชการหรืออดีตข้าราชการ ตำแหน่งระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป ทำหน้าที่บริหารงานแทน (ข้อ 2) โดยผู้ที่มีอำนาจในการคัดเลือกคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร) และประธานสภาหอการค้าจังหวัดหรือประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดหรือประธานสหภาพนายความประจำจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ (ข้อ 3)

การรัฐประหารนอกจากส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่พึงมีโดยทั่วไปและส่งผลกระทบต่อมายังการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองแล้ว ยังทำให้กระบวนการรับรองพระราชบัญญัติของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเองในรัฐสภาต้องชะงักลงด้วย การเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทุกกลุ่มจำเป็นต้องหยุดการเคลื่อนไหวลงชั่วคราว อย่างเช่นในวันที่ 24 มิถุนายน 2557 นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ หนึ่งในสมาชิกเครือข่ายเชียงใหม่จัดการตนเอง จัดการอ่านแถลงการณ์แสดงจุดยืนเรื่องการกระจายอำนาจ (ประชาไท, 2557) แต่ก็ได้ถูกเจ้าหน้าที่ทหารสั่งการยกเลิกกิจกรรมและควบคุมตัวผู้จัดกิจกรรมไปสอบถามที่มณฑลทหารบกที่ 33 จังหวัดเชียงใหม่ แต่ได้รับการปล่อยตัวในเวลาต่อมา แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติยังไม่ถูกปิดตกไปก็ตาม แต่ก็ไม่มีท่าทีว่าร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานครนี้จะถูกนำเสนอเข้าสู่สภาแต่อย่างใด แม้ว่าชำนาญ จันทร์เรืองจะกล่าวว่า อย่างน้อยท่าทีของทหารจะไม่แสดงออกมาว่าต่อต้านเรื่องกระจายอำนาจ และมีท่าทีแสดงความเข้าใจในจุดประสงค์การเคลื่อนไหว (ชำนาญ จันทร์เรือง สัมภาษณ์, 26 กันยายน 2557) แต่จากท่าทีเบื้องต้นจากประกาศของคสช.แสดงให้เห็นว่าทหารไม่ให้ความสำคัญ และไม่ไว้วางใจการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ทำให้ยังเป็นที่น่ากังวลว่าทิศทางการเคลื่อนไหวของจังหวัดจัดการตนเองจะดำเนินการต่อไปอย่างไรภายหลักรัฐประหาร

หลังจากเกิดการรัฐประหารจังหวัดจัดการตนเองและเครือข่ายจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างโอกาสทางการเมืองมาเป็นปัจจัยในการเคลื่อนไหวอีกครั้ง โดยต้องอาศัยโอกาสจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเริ่มจัดตั้งตัวแทนคณะทำงานที่เรียกว่าสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นแล้ว การเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจจึงสามารถออกมาเรียกร้องได้อีกครั้งหนึ่ง เช่น ในวันที่ 11 ธันวาคม 2557 นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง นายกสภาคมนตรีราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทยเป็นตัวแทนของกลุ่มยื่นข้อเสนอต่อกรมการโยธาธิการและผังเมือง (มติชนออนไลน์, 2557) เนื้อหาในข้อเสนอต่างไปในทางเดียวกับจังหวัดจัดการตนเอง คือ เสนอให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล เพิ่มอำนาจในการจัดการสาธารณะให้ท้องถิ่นมากขึ้น ที่สำคัญคือ มีข้อเสนอให้จัดตั้งศาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ต่อมาวันที่ 6 มกราคม 2558 นายสวิง ต้นอูด ตัวแทนเชียงใหม่จัดการตนเองพร้อมตัวแทนกลุ่มเครือข่ายต่างๆ ได้เข้าพบนายเทียนฉาย กีระนันทน์ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) (ไทยรัฐออนไลน์, 2558) เพื่อทำการกดดันให้สภาปฏิรูปเร่งรัดการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง พร้อมทั้งเรียกร้องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสนับสนุนแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นว่า ผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองนั้นมีความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยสามารถสร้างเครือข่ายแนวร่วมเคลื่อนไหวที่มีจุดประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในหลายจังหวัดทั่วประเทศ สร้างความตื่นตัวเรื่องการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ พร้อมทั้งได้รับการกล่าวถึงจากนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคมจำนวนหนึ่ง หลังจากกระแสการกระจายอำนาจหยุดนิ่งมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง แม้ว่าในขณะนี้ทางกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองยังไม่ประสบความสำเร็จในการออกกฎหมายดังกล่าว อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง และโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เคยมีมาในระยะแรกไม่สามารถเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการเคลื่อนไหวได้อย่างเพียงพอ โดยยังไม่มีความคิดเห็นออกมาให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การพิจารณาการออกกฎหมายออกมารับรองข้อเสนอ หรือการบรรจุเรื่องการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับข้อเสนอของจังหวัดจัดการตนเองลงในรัฐธรรมนูญที่กำลังจัดทำร่างอยู่ แต่ก็ถือได้ว่ากลุ่มจังหวัดจัดการตนเองได้บรรลุจุดประสงค์การเคลื่อนไหวได้ระดับหนึ่ง ในการจุดกระแสการเรียกร้องเพื่อการกระจายอำนาจ และสร้างวิธีการใหม่ที่พัฒนามาจากกระแสการกระจายอำนาจที่เคยเกิดขึ้นมาในครั้งก่อนหน้า

4.7 สรุปท้ายบท

การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองในระยะแรก ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี โดยมาจากปัจจัยสองประการคือ หนึ่ง โอกาสโครงสร้างทางการเมืองในขณะนั้นที่ต้องการหาข้อสรุปเบื้องต้นในการลดความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระยะก่อนหน้า ทำให้สามารถผลักดันข้อเสนอได้อย่างเต็มที่ สอง ข้อเสนอและวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองเป็นข้อเสนอที่มีความน่าสนใจและก้าวหน้ากว่าข้อเสนอเพื่อการกระจายอำนาจครั้งก่อน ด้วยการรณรงค์เคลื่อนไหวลงพื้นที่ต่างๆทั่วทั้งจังหวัด ด้วยการเผยแพร่ข้อมูล แนวคิด และประโยชน์ที่จะได้รับหากการเคลื่อนไหวประสบความสำเร็จ ทำให้การเคลื่อนไหวได้รับความสนใจจากสาธารณะอย่างมาก พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอิสระรวมทั้งสื่อมวลชน เพราะเป็นข้อเสนอที่มีความน่าสนใจและเป็นปัญหาที่พบในท้องถิ่นทั่วประเทศ เนื่องจากเป็นข้อเสนอที่สามารถนำไปใช้แก้ปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง และแล้วแต่เป็นปัญหาที่มีอยู่แต่เดิมในท้องถิ่น เพียงแค่ท้องถิ่นขาดองค์กรกลางที่จะมาร่วมเคลื่อนไหวช่วยเหลือแก้ปัญหา ข้อเสนอเรื่องการกระจายอำนาจจึงได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี และได้สร้างผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหวทางด้านรูปแบบยุทธวิธี และการขยายเป็นให้สาธารณะรับรู้อีกครั้งหนึ่ง

แม้ว่าการเคลื่อนไหวในระยะแรกจะได้รับการต่อต้านคนข้างน้อย มีการโต้ตอบโดยการรวมกลุ่มแถลงจุดยืนคัดค้านบ้างในท้องถิ่นโดยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่เนื่องจากได้ใช้วิธีการทางการเมืองในระบบปกติ และไม่ใช้วิธีการเดินขบวนประท้วงหรือการเผชิญหน้าต่อผู้มีอำนาจรัฐโดยตรง ทำให้ไม่พบการตอบโต้ด้วยวิธีรุนแรง แต่กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองก็มีอุปสรรคสำคัญในการเคลื่อนไหว คือ การขาดการสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจให้ยอมรับข้อเสนอ กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองก็ไม่มีนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติเข้าร่วมให้การสนับสนุน ข้อเสนอได้มากพอที่จะกดดันให้รัฐบาลที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจยอมรับ และยังชัดเจนมากขึ้นเมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2557 อันทำให้การเคลื่อนไหวเจออุปสรรคขัดขวางขึ้นอีกประการหนึ่ง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองของกลุ่มเคลื่อนไหว ขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูปการเมืองในระดับท้องถิ่น ที่ใช้ชื่อกลุ่มว่า “กลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง” ในฐานะที่เป็นกระแสให้ของการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่ได้อาศัยโอกาสโครงสร้างทางการเมืองในการริเริ่มปฏิรูปการเมืองไทยในรอบใหม่นี้ หลังจากเกิดกระแสขึ้นครั้งหนึ่งในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 โดยทีมงานวิจัยชิ้นนี้เน้นศึกษาไปที่กลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง และกลุ่มภูเก็ตจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งกรณีของเชียงใหม่จัดการตนเองถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่ริเริ่มกระแสการกระจายอำนาจในครั้งนี้ และถือเป็นแม่แบบให้กับกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองกลุ่มอื่นๆ โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้เริ่มต้นทำการศึกษาในช่วงเวลาหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 และจำกัดระยะเวลาสิ้นสุดการศึกษาไว้ที่หลังการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่กลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเองได้ยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่จัดการตนเอง พ.ศ.2557 เข้าสู่สภา ก่อนที่จะเกิดการรัฐประหาร งานวิจัยชิ้นนี้ได้ตั้งคำถามในการวิจัยไว้ 3 ประเด็นด้วยกันคือ (1) อะไรคือสาเหตุที่ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองมีที่มาอย่างไร (2) กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองใช้ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวอย่างไรมีข้อเสนอและให้ความหมายเรื่องการกระจายอำนาจไว้อย่างไร รวมถึงมีการติดต่อสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มเคลื่อนไหวอื่นๆที่เสนอเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือไม่ (3) กลุ่มเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่ทำการศึกษาได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านการเคลื่อนไหวหรือไม่ และได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านอย่างไร

5.1 สรุปผลที่ได้จากการวิจัย

5.1.1 สาเหตุที่ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและที่มาของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง

จากการศึกษาพบว่าเกิดจากโอกาสโครงสร้างทางการเมืองในระดับของสังคม ได้เปิดสอดรับกับความต้องการในการปฏิรูปการเมือง หลังจากที่ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติในช่วงปีพ.ศ. 2552-2553 ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในพื้นที่หลายๆจังหวัด โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง รวมถึงพื้นที่ในเขตจังหวัดภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่ที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายในครั้งนี้นำประกอบกับปัจจัยด้านโครงสร้างของรัฐบาลที่ต้องการสร้างประเด็นใหม่ให้เกิดขึ้นในสังคม หลังจากถูกกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมประท้วงอย่างหนัก จากการศึกษาที่พบว่า ในด้านปัจจัยเชิงโครงสร้างทางสังคม ได้เกิดกลุ่มเคลื่อนไหวขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดการพบปะพูดคุยเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น และต่อมาได้พัฒนาจนเกิดกลุ่มที่เรียกว่าเชียงใหม่จัดการตนเอง โดยในระยะแรกทางกลุ่มได้ทำการวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติที่เกิดขึ้น ซึ่งพบว่าเกิดจากการที่ประชาชนขาดอำนาจในการตัดสินใจปัญหาทางการเมืองที่เข้มแข็งพอ ทำให้การแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่ผ่านมาเน้นไปที่การแก้ไขสถาบันการเมืองในระดับชาติ รวมถึงกฎหมายอย่างเช่นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยละเลยการแก้ไขโดยที่เริ่มต้นจากท้องถิ่น ทำให้ปัญหาต่างๆไม่ได้รับการแก้ไขในระดับท้องถิ่นในเบื้องต้นเสียก่อน เมื่อเกิดปัญหาเรื่องต่างๆขึ้น ต่างต้องมุ่งไปที่การเรียกร้องทางการเมืองกับรัฐบาลส่วนกลาง หรือการเมืองระดับชาติทั้งสิ้น เมื่อท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา ขณะเดียวกันส่วนกลางก็ไม่สามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากไม่มีความเข้าใจปัญหาในพื้นที่ได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติที่เกิดขึ้นบ่อยจนรัฐบาลไม่สามารถลงมาศึกษาแก้ปัญหาได้

จากปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองครั้งใหญ่ๆเรื่อยๆ และก็เกิดซ้ำอยู่แบบนี้เหมือนพายเรือวนอยู่บนอ่าง ประเด็นไปที่ความไร้อำนาจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เอง ทำให้กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองได้ขยายโอกาสทางการเมืองนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจ โดยในกลุ่มได้ทำการศึกษาบทเรียนของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา เพื่อนำมาวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของการเคลื่อนไหวว่าเหตุใดที่ผ่านมา การกระจายอำนาจถึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยพบว่าที่ผ่านมาการนำเสนอเรื่องการกระจายอำนาจไม่ได้มีเป้าหมายที่ชัดเจนเพียงพอ โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้อเสนอ

จากงานวิชาการ หรือเกิดขึ้นในวงเสวนาเท่านั้น ทำให้ไม่มีความชัดเจนมากที่นำเสนอสู่สังคม ส่งผลให้ไม่มีอิทธิพลมากพอในการกดดันรัฐบาล และไม่ได้รับการสนับสนุนจากสังคม แม้ว่าบางช่วงโอกาสทางการเมืองจะเปิดให้มีการเคลื่อนไหวก็ตาม ขณะเดียวกันจะพบกับการต่อต้านของผู้สนับสนุนอำนาจของการปกครองส่วนภูมิภาค และมีอำนาจในการกดดันยับยั้งการกระจายอำนาจมากกว่า รวมถึงการไม่ได้รับสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติมากเพียงพอที่จะทำให้การเคลื่อนไหวประสบความสำเร็จ ปัจจัยเหล่านี้จึงทำให้การเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จ และเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการเคลื่อนไหวของนักวิชาการในกระแสการกระจายอำนาจในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีข้อจำกัดอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องการขาดประเด็นนำในการเคลื่อนไหวที่ชัดเจน

การเคลื่อนไหวแบบจังหวัดจัดการตนเองจึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการ มาเป็นการสร้างเครือข่ายกับองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น จนได้ข้อสรุปให้นำแนวคิดเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมานำเสนออีกครั้งหนึ่ง แต่ในครั้งนี้ได้มีการผลักดันเพื่อให้มีการออกกฎหมายรับรองร่างพระราชบัญญัติเพื่อนำไปปรับโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดประสงค์สำคัญของการรวมตัวเคลื่อนไหวในครั้ง นี้ แม้ว่าที่ผ่านมาแนวคิดเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ได้มีการพยายามนำเสนอเข้าสู่สภาแล้วโดยนักการเมืองกลุ่มหนึ่ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้จังหวัดจัดการตนเองยังได้สร้างเครือข่ายการเคลื่อนไหวเพื่อนำเสนอแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองไปสู่ในสังคม โดยเชื่อมโยงเครือข่ายกับองค์กรที่เคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของแต่ละจังหวัด นอกจากนี้ยังได้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวกับสมัชชาปฏิรูป โดยได้เข้าร่วมประชุมนำเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเข้าไปเป็นวาระหนึ่งของการประชุม อย่างไรก็ตาม องค์กรที่มีบทบาทมากกว่าก็คือองค์กรภายในชุมชนของแต่ละจังหวัด และองค์กรเอกชน เช่น สมาชิกริษัทในหอการค้าจังหวัด และมีสื่อมวลชนท้องถิ่นให้การสนับสนุนด้วย ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก) ได้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวด้วย นอกจากนี้ยังมีการเผยแพร่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจผ่านสื่อสารมวลชนกระแสหลัก โดยมีอดีตข้าราชการ ตัวแทนองค์กรเคลื่อนไหวต่างๆ เข้าร่วมเผยแพร่แนวคิดด้วย

จากการศึกษา พบว่าในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์จนถึงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ เป็นช่วงที่การเคลื่อนไหวได้ถูกส่งต่อทางความคิดอย่างกว้างขวาง และได้เกิดเครือข่ายของจังหวัดจัดการตนเองขึ้นในทุกภูมิภาค จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่ามีเครือข่ายในจังหวัดอยู่ประมาณ 43 จังหวัด จึงเป็นการแสดงอย่างชัดเจนว่าการได้รับการสนับสนุนจากโอกาสทางการเมืองส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงในตัวโครงสร้างของกลุ่ม จากเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพียงกลุ่มเดียว ได้ขยายออกเป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์อย่างหลวม แม้ว่าตัวเครือข่ายอย่างสมัชชาปฏิรูปจะค่อยๆ หดบทบาทลงไป แต่ก็มีตัวแทนจากองค์กรอื่นๆ เข้ามามีบทบาทสนับสนุนแทน แม้ว่ากลุ่มจังหวัดจัดการตนเองไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทาง

สังคมได้อย่างเต็มรูปแบบ แต่ก็ยังมีลักษณะความเป็นขบวนการทางสังคมในด้านการร่วมมือกันขยายเครือข่าย รวมถึงการพยายามนำเสนอแนวคิดหรือข้อเสนอของกลุ่มออกไปให้สังคมเกิดความรับรู้ เข้าใจ ไม่ใช่เป็นการเรียกร้องข้อเสนอของกลุ่มให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเพียงอย่างเดียว

นอกจากในด้านการพยายามขยายเครือข่ายกับองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆแล้ว ในด้านของการสร้างแนวคิดเพื่อกล่อมเกล่าให้สังคมเห็นด้วยกับเป้าหมายในการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจ อย่างเช่นประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองได้พยายามนำเสนอให้เห็นว่า ข้อเสนอของกลุ่มตนเองและเครือข่ายนั้น ส่งผลประโยชน์ต่อชุมชน และประชาชนทุกคน โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมา การปกครองในรูปแบบภูมิภาค เป็นตัวขัดขวางการพัฒนาของท้องถิ่น เนื่องจากรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถหาได้กับงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับมาพัฒนาไม่สัมพันธ์กัน รวมทั้งท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจในการจัดการบริหารทรัพยากรของตนเองเท่าที่ควร เนื่องจากขัดกับกฎหมายของราชการส่วนอื่นๆอีกหลายฉบับ การเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจึงพยายามนำเสนอให้เห็นว่าทางกลุ่มไม่ได้เคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์ทางอำนาจของตนเอง แต่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยรวมเท่านั้น

ดังนั้น จังหวัดจัดการตนเองจึงพยายามแสดงให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวของกลุ่มตนเองนั้นเกิดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางด้านอำนาจในการปกครองท้องถิ่น และเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ในเรื่องของกรพยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมือง หรือเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ได้สะดวกขึ้นนั้น ทางจังหวัดจัดการตนเองได้พยายามอธิบายว่า แม้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นจะมีมากขึ้น หากร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ในขณะเดียวกัน อำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นก็มีมากขึ้นตามไปด้วย กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจึงพยายามตอบโต้ข้อวิจารณ์ข้อเสนอของกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้มาโดยตลอด

กล่าวโดยสรุปในเบื้องต้นได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจที่เรียกตนเองว่าจังหวัดจัดการตนเองได้เกิดขึ้นจากปัจจัยโครงสร้างโอกาสทางการเมือง โดยเคลื่อนไหวไปพร้อมกับ การแสวงหาประเด็นเพื่อการปฏิรูปการเมืองเพื่อลดความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้น และป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยเริ่มต้นจากการตั้งจุดประสงค์และประเด็นนำในการเคลื่อนไหวให้ชัดเจน และเริ่มขยายเครือข่ายด้วยการออกไปเสนอแนวคิดของกลุ่มให้กับชุมชนในพื้นที่

ต่างๆ ประกอบกับการสร้างความร่วมมือแบบหลวมๆกับองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

5.1.2 ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง

จากข้อสรุปในหัวข้อ 5.1.1 ในประเด็นสาเหตุที่ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น รวมถึงกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองมีที่มาอย่างไรนั้น เกิดขึ้นจากปัจจัยบริบททางการเมืองไทยที่เอื้อประโยชน์ให้การเคลื่อนไหว และเกิดจากปัจจัยภายในของตัวขบวนการเคลื่อนไหวเอง ที่เลือกใช้ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวแบบใหม่ในกระแสการกระจายอำนาจ และศักยภาพในการรวมกลุ่มของขบวนการเคลื่อนไหวเอง ทำให้ในระยะแรกการขับเคลื่อนผลักดันข้อเรียกร้องก้าวหน้าไปค่อนข้างมาก

ในด้านบริบททางการเมืองที่กล่าวไปข้างต้นพบว่า แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในฐานะวิธีการหนึ่งในการสร้างความมั่นคงให้กับระบอบประชาธิปไตย ได้รับการพูดถึงในทศวรรษหลังจากเกิดวิกฤติการเมือง ดังตัวอย่างที่กล่าวไปในหัวข้อ 5.1.1 แม้จะไม่ได้มีอิทธิพลมากพอที่จะขับเคลื่อนให้ข้อเสนอประสบความสำเร็จทั้งหมด แต่ก็มีเค้าลางของความก้าวหน้าเกิดขึ้นมาบ้าง อย่างเช่น การร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น และนำไปสู่การเกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้การกระจายอำนาจให้การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์แต่อิทธิพลของแนวคิดการกระจายอำนาจก็สืบทอดมาต่อจนถึงปัจจุบันจนพัฒนาไปสู่การรวมกลุ่มของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองเพื่อเสนอนโยบายทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

ในส่วนของยุทธวิธีการเคลื่อนไหว เครือข่ายและสมาชิกที่เข้าร่วมในขบวนการจะเป็นสมาชิกในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีอยู่เดิมเป็นตัวแสดงหลัก ต่อมาจึงพยายามหาการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น โดยมีกลุ่มนักวิชาการในท้องถิ่นเป็นหน่วยกลางในการขับเคลื่อนแนวคิดและวางยุทธศาสตร์ พร้อมกับอาศัยเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการเคลื่อนไหว ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ยกตัวอย่างเช่น ในทางตรงคือการเข้าร่วมการเคลื่อนไหวของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองในแต่ละจังหวัด หรือในทางอ้อม คือการร่วมเผยแพร่

แนวคิดการกระจายอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ที่มีอำนาจ ปันยารชุนเป็นประธาน และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ ที่มีประเวศ วะสีเป็นประธาน

โดยกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองเลือกที่จะใช้ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ โดยใช้ยุทธวิธีต่างๆคือ (1) ยุทธวิธีการรณรงค์เผยแพร่แนวคิดเพื่อหาแนวร่วม และ (2) ยุทธวิธีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและรวบรวมรายชื่อเสนอสู่สภา

ยุทธวิธีการรณรงค์เผยแพร่แนวคิดเพื่อหาแนวร่วม เป็นยุทธวิธีเบื้องต้นของการเคลื่อนไหว เพื่อนำเสนอประเด็นออกไปสู่สังคมว่ากลุ่มของตนเองต้องการอะไร โดยถือเป็นวิธีการพื้นฐาน แต่ก็ เป็นวิธีที่ใช้ต้นทุนค่อนข้างสูง เพราะกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองไม่ใช่กลุ่มหรือขบวนการเคลื่อนไหวที่เป็นไปในลักษณะของการประท้วง แต่เป็นกลุ่มที่ต่อสู้ผ่านการเสนอความคิด โดยใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และการพูดคุยโน้มน้าวหรืออธิบายแนวความคิด ดังนั้นการให้ความสนใจในระยะแรกจะมีน้อยกว่า กลุ่มที่ดำเนินยุทธวิธีด้วยการประท้วง เนื่องจากมีระดับความรุนแรงทางการเคลื่อนไหว และการท้าทายอำนาจรัฐที่แตกต่างกัน กลุ่มจังหวัดจัดการตนเองจึงต้องรวบรวมทรัพยากรมาสนับสนุนการเคลื่อนไหวค่อนข้างมาก อาทิเช่น กลุ่มจะอาศัยตัวแทนขององค์กรนอกภาครัฐและเอกชนที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น และเป็นที่รู้จักพอสมควรเข้ามาช่วยเหลือ และร่วมให้คำแนะนำเมื่อกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เคลื่อนไหวลงพื้นที่นำเสนอแนวคิด ทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็งและมีความพร้อมมากขึ้น จากการอาศัย องค์กรเคลื่อนไหวที่มีอยู่เดิม เข้ามาร่วมเป็นเครือข่าย

วิธีการลงพื้นที่นำเสนอแนวคิดโดยตรงกับประชาชนในท้องถิ่นนี้ มีผลต่อเป้าหมายของกลุ่ม โดยตรง เนื่องจากกลุ่มต้องต่อสู้เพื่อช่วงชิงความคิดและการดึงมวลชน หรือคนในท้องถิ่นเข้ามา สนับสนุน เริ่มต้นด้วยการวิจารณ์ความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกควบคุมโดยการปกครอง ส่วนภูมิภาค และรัฐบาลกลาง การสร้างชุดความคิดเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้มีผู้สนับสนุนคล้อยตาม ให้การยอมรับ หรือนำไปสู่การเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มต่อไป ยุทธวิธีนี้ได้ส่งผลต่อกลุ่มจังหวัด จัดการตนเองเป็นอย่างมาก เพราะเป้าหมายสำคัญของกลุ่มคือการรวบรวมรายชื่อให้มากพอที่จะ สามารถนำเสนอเข้าสู่สภาได้ การได้สมาชิกหรือผู้สนับสนุนเพิ่มจึงเป็นหนึ่งในประเด็นหลังของการ เคลื่อนไหวพร้อมๆกับการสร้างแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้เป็นที่สนใจอีกครั้งหนึ่ง

ยุทธวิธีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและรวบรวมรายชื่อเสนอสู่สภา ในส่วนนี้จัดว่าเป็นวิธีการเคลื่อนไหวทางการเมืองปกติอีกวิธีการหนึ่งสำหรับผู้ที่ต้องการนำเสนอกฎหมาย หรือต้องการเปลี่ยนแปลงกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งจนถึงรัฐธรรมนูญ ซึ่งโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในขณะนั้นเปิดให้ยุทธวิธีนี้กระทำได้ อาศัยสิทธิที่มีตามรัฐธรรมนูญ และอาศัยมวลชนที่เข้ามาสนับสนุนจำนวนหนึ่งจากวิธีการแรก

แม้วิธีการนี้จะเป็วิธีที่มีถูกรับรองตามกฎหมายให้สามารถกระทำได้อย่างถูกต้อง แต่ก็ไม่ได้เป็นการรับประกันว่าข้อเรียกร้องทั้งหมดที่ผ่านช่องทางนี้จะได้รับมติยอมรับจากผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง เนื่องจากกลุ่มชาติอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลที่มากพอ ถึงแม้ว่าจะสามารถสร้างกระแสการกระจายอำนาจภายในท้องถิ่นได้ แต่ถึงกระนั้นก็ยังไม่อาจสรุปได้อย่างเด็ดขาดว่า อำนาจของรัฐบาลกับกระแสการกดดันรัฐบาลที่กลุ่มได้จัดสร้างขึ้นมีประสิทธิภาพแค่ไหน เนื่องจากว่าหลังการเสนอร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานคร ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่จัดทำขึ้นสำเร็จในกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง ได้เกิดการเปลี่ยนรัฐบาลขึ้นจากการรัฐประหารเดือนพฤษภาคม 2557

ดังนั้นในยุทธวิธีนี้สรุปได้ว่า มีความเป็นไปได้พอสมควรที่จะส่งเสริมให้กลุ่มบรรลุลวัตถุประสงค์ เนื่องจากโอกาสโครงสร้างทางการเมืองในขณะนั้น อนุญาตให้กระทำได้ ตามครรลองระบอบประชาธิปไตย แต่หลังจากนั้นไม่นานก็ถูกปิดกั้นไปโดยปริยายโดยการรัฐประหารพฤษภาคม 2557 ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนกดดันได้อย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหวกับอำนาจรัฐนั้นมีความเหลื่อมล้ำโดยชัดเจน

5.2 ผลสะท้อนต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทย

หลังการเริ่มต้นเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง จากยุทธวิธีต่างๆที่ได้กล่าวมาแล้ว พบว่ามีผลสะท้อนแต่ปรับบทบาทเมือง และสร้างกระแสการกระจายอำนาจได้อีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าในขณะนี้จะยังไม่สามารถประเมินความสำเร็จ หรือความล้มเหลวได้อย่างเด็ดขาด แต่ก็พบว่าได้สร้างผลสะท้อนบางอย่างต่อการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะความสำเร็จของกลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ในการบรรลุจุดประสงค์ของการเคลื่อนไหวคือการรวบรวมจัดทำร่างพระราชบัญญัติและนำเสนอเข้าสู่รัฐสภาได้สำเร็จ จึงถือได้ว่าได้รับการยอมรับจากการดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเชิงกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายยังไม่ได้รับการพิจารณา และไม่มีที่ท่าว่ารัฐบาลจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช) จะนำขึ้นมาพิจารณาเลยก็ตาม

แต่ขณะเดียวกันกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง ก็ได้สร้างผลสะท้อนและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในเชิงพื้นที่สาธารณะ ในการสร้างให้เกิดข้อเรียกร้องในลักษณะเดียวกันในท้องถิ่นต่างๆทั่วประเทศ ที่ขณะนี้กลุ่มอื่นๆในหลายจังหวัดก็ยังคงขับเคลื่อนดำเนินการร่างพระราชบัญญัติอยู่อย่างต่อเนื่อง และยังได้สร้างประเด็นถกเถียงบนพื้นที่สาธารณะต่างๆขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้มีการนำเสนอข่าว รายงานพิเศษ และการสัมภาษณ์พูดคุยเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง ทำให้เกิดการถกเถียงแวดวงวิชาการ และในการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ

นอกจากกระบวนการเคลื่อนไหวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ไปบ้างแล้ว แม้ว่าบริบททางการเมืองในขณะนี้รัฐบาลและองค์กรต่างๆที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จะยังไม่มีท่าทีที่ชัดเจนต่อการเปิดรับพิจารณาการกระจายอำนาจก็ตาม แต่ก็ได้เกิดผลสะท้อนขึ้นจากการริเริ่มเคลื่อนไหวของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง และคาดว่าจะส่งผลสะท้อนขยายออกไปอีก ทำให้มีการเคลื่อนไหวรวมตัวเพื่อเสนอกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในอนาคต

5.3 ข้อสังเกตในเชิงทฤษฎี

จากการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ผ่านการศึกษากลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม โดยเริ่มต้นจากการนำแนวคิดการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization) และแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) มาใช้เปรียบเทียบกับกระบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ทำการศึกษารวมทั้งใช้เป็นเครื่องมือเบื้องต้นในการใช้หาข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ ทำให้ค้นพบว่า ปัจจุบันการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านการศึกษาด้วยแนวคิดข้างต้นยังไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ทำการศึกษา เนื่องจาก การวิเคราะห์ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว และการพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของขบวนการเคลื่อนไหว จะพิจารณาจากความพร้อมของทรัพยากรของกลุ่มเพียงอย่างเดียวไม่น่าจะเพียงพอต่อการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการที่กลุ่มเข้าไปเคลื่อนไหว ดังนั้น การศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม นอกจากจะต้องใช้แนวคิดข้างต้นในการการวิเคราะห์เบื้องต้นแล้ว งานศึกษาเหล่านี้จำเป็นต้องพิจารณามิติ

ทางด้านวัฒนธรรม และกระบวนการความคิดด้วย ดังนั้น การศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวจำเป็นต้องพิจารณาการปลูกความคิด หรือการสร้างการตระหนักรู้ในปัญหาทางสังคมที่กลุ่มเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยใช้แนวคิดในเชิงวัฒนธรรม ศึกษารากเหง้าของปัญหาที่สั่งสมมานาน จนก่อให้เกิดขบวนการทางสังคม การศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจึงต้องขยายขอบเขตแนวคิด เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวให้ครอบคลุมมากขึ้นอีกด้วย

5.4 ข้อเสนอแนะ

จากการทำวิจัยเรื่องนี้พบว่ายังมีแง่มุมศึกษาทางด้านการเมืองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอีกหลายประเด็น ในงานชิ้นนี้ยังขาดการศึกษาการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ต่อต้านการกระจายอำนาจพอสมควร หากมีการศึกษาเพิ่มเติมจะยิ่งสร้างความเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงในประเด็นเกี่ยวกับการสร้างอำนาจของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ที่ปัจจุบันยังขาดอำนาจในเชิงกฎหมายอยู่อีกมาก หากท่านใดสนใจศึกษาในด้านเหล่านี้ ประเด็นการศึกษาด้านสิทธิชุมชนกับการกระจายอำนาจ เป็นสองประเด็นที่สามารถนำไปศึกษาควบคู่กันได้ และจะเป็นการศึกษาที่จะเพิ่มมุมมองใหม่ในการสร้างอำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง เนื่องจากที่ผ่านมา ชุมชนยังขาดอำนาจทางด้านกฎหมายที่เข้มแข็งมากพอ การกลับเข้ามาต่อสู้ในด้านสิทธิชุมชนและสิทธิทางการเมือง โดยการริเริ่มสร้างอำนาจของชุมชนในระบบการเมืองปกติผ่านการศึกษาในขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องการกระจายอำนาจ จึงเป็นประเด็นใหม่ที่มีความท้าทายในการศึกษาอย่างมาก

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- โกวิทย์ พวงงาม. (2549). มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม.
- คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (2554). เอกสารหลัก สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 พ.ศ.2554. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (2555). เอกสารหลักและมติ สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 2 พ.ศ. 2555. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (2556). รวมเล่ม เอกสารหลักและมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1-3 พ.ศ. 2554-2556. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล๊อค.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: สู้จังหวัดจัดการตนเอง
- In จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ) (Ed.), ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (pp. 22). กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น ; ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2555). ท้องถิ่นพิเศษกับแนวคิดจังหวัดปกครองตนเอง: ก้าวข้ามกับดักของ *Hamilton Paradox* สู้จังหวัดจัดการตนเอง. Paper presented at the รายงานสรุปผลการสัมมนาระดมความคิดเห็น คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ: บริบทใหม่ ความจำเป็นของพื้นที่ และความเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, กรุงเทพฯ.
- จูลินิตี. (2556a). สัมภาษณ์ สมคิด เลิศไพฑูรย์. 10(3), 15.
- จูลินิตี. (2556b). สัมภาษณ์จรัส สุวรรณมาลา. วารสารจูลินิตี, 10(3), 23.
- จูลินิตี. (2556c). สัมภาษณ์ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล. วารสารจูลินิตี, 10(3), 10.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2540). บทสัมภาษณ์ *Civil Society*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. (2552). การบริหารจัดการงานท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชำนาญ จันทร์เรือง สัมภาษณ์. (26 กันยายน 2557). สัมภาษณ์.

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ. (2545). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
วิภาษา.
- ณัฐวรรณ อารัมภวิโรจน์. (2557). แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษา
กรณี “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ.2555. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดรุณี ร่องพีช. (2554). คู่มือเปลี่ยนประเทศไทยให้จังหวัดจัดการตนเอง. เชียงใหม่: สถาบันการจัดการ
ทางสังคม.
- ตระกูล มีชัย. (2538). การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ตระกูล มีชัย. (2542). รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
ไทย กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2545, 22-29 กันยายน 2545). มาจากแผ่นดินล้านนา, พลเมืองเหนือ.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2550). 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540. กรุงเทพฯ: โครงการ
จัดพิมพ์คบไฟ.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง, บ. (2536). เลือกกตั้งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธวัชชัย ป้องศรี. (2552). พลวัตของขบวนการต่อต้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2547). ประชาสังคม. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.
กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2540). บทสัมภาษณ์ *Civil Society*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบขบวนการทางสังคม เชียงใหม่: มูลนิธิ
ไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- ประเวศ วะสี. (2541). การปกครองท้องถิ่นที่ประชาสังคมมีส่วนร่วม: ข้อเสนอต่อศูนย์การศึกษาและ
พัฒนาการปกครองท้องถิ่นและมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น และศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พฤทธิสาน ชุมพล. ม.ร.ว. (2548). ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2548). Paper presented at the บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2548 การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 : ความก้าวหน้าและความล้มเหลว, คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2549). มิติที่หลากหลายในเรื่องของอำนาจใน อุตสาหกรรมงานวิจัยเรื่องการ แพร่กระจายอำนาจและนวัตกรรมท้องถิ่น. รัฐศาสตร์สาร, 27(3), 129.
- ภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง. (2556). (ร่าง) พระราชบัญญัติบริหารราชการเชียงใหม่มหา นคร พ.ศ. (ฉบับเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร). เชียงใหม่: วนิดาการพิมพ์.
- รัชณี คล้ายนาค. (2546). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง : ศึกษา กรณีเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2539). พรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า, ว. (2545). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สวิง ต้นอูด. (2557). ประชาชนจัดการตนเอง : 5 กรณีศึกษาจากภาคสนาม. นนทบุรี: บริษัท สห มิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- สวิง ต้นอูด และชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. (2553). หลักคิด หลักปฏิบัติขอคืนพื้นที่ จังหวัดจัดการตนเอง. เชียงใหม่: วนิดาการพิมพ์.
- สำนักงานปฏิรูป (สปร.). (2556). เพิ่มพลังพลเมือง สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- สำนักเรียนรู้การกระจายอำนาจและปกครองตนเอง (กอปอ.). (2555a). ข้อเสนอแนะบางประการ เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวผลักดันการกระจายอำนาจ (ในสถานการณ์ปัจจุบัน). ลำพูน: โครงการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2542). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และ เครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- อลงกรณ์ คูตระกูล. (2554). ใครสร้างนวัตกรรมสังคมในชุมชนท้องถิ่น? กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริม นวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น

เอกพล เสียงดั่ง. (2550). ผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคนด้อยอำนาจใน
สังคมไทยตั้งแต่ปี 2531-2549.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). แปรถิน เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของ
ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โอฬาร อ่องพะ สัมภาษณ์. (26 กันยายน 2557). สัมภาษณ์.

ภาษาอังกฤษ

Aim Sinpeng. (2014). Corruptions, Morality, and the Politics of Reform in Thailand.
Asian Politics & Policy, 6(4), 523-538.

De Guzman, R. P., & Reforma, M. A. (1993c). *Decentralization towards
democratization and development*. Manila: EROPA Secretariat.

Della Porta, D., & Diani, M. (2006). *Social movements : An introduction*. Malden: MA :
Blackwell Publishing.

Hill, D. M. (1974). *Democratic theory and local government*. London George Allen &
Unwin.

McAdam, D., & Scott, W. R. (2005). *Organizations and Movement*. Cambridge
Cambridge University Press.

Merkel, W. (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, 11(5), 10
- 32.

เว็บไซต์

กระจายอำนาจ เสียงร้องจากท้องถิ่น. (2558). กระจายอำนาจ เสียงร้องจากท้องถิ่น ตอนที่ 1 ซีวีดี
รวมศูนย์. Retrieved 17 มกราคม, 2558, from
<http://www.citizenhaipbs.net/user/1456>

เกาะกระแสข่าว. (2557). ภูเก็ตจัดการตนเองคืออะไร มีคำตอบ กับกลุ่มภาคีภูเก็ตยั่งยืน.
Retrieved 14 มีนาคม, 2557, from
<https://www.youtube.com/watch?v=LKO1fL2LtLM>

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2557). ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.
..... Retrieved 22 กุมภาพันธ์, 2557, from
http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=134

- จารุวรรณ เนนสุทัฬ. (2557). วุฒิสาร ต้นไชย : กระจายอำนาจเดินมาไกล เกินกว่าถอยหลัง.
Retrieved 3 มีนาคม, 2558, from <http://isranews.org/thaireform-other-news/item/33963-country-thailand.html>
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2555). การกระจายอำนาจไทยก้าวหน้าหรือถอยหลัง : ศึกษากรณีเชียงใหม่มหา
นคร. Retrieved 22 ตุลาคม, 2555, from
<http://prachatai.com/journal/2012/07/41425>
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2553). 10 ปี การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น(พ.ศ.2543-2552): ฤาการเดินทางเพื่อ
กลับมา "หยุด" ตรงจุดเดิม. Retrieved 24 กันยายน, 2556, from
<http://prachatai.com/journal/2010/10/31342>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557). คสช.ประกาศ การได้มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นชั่วคราว. Retrieved 19
ธันวาคม, 2557, from <http://www.thairath.co.th/content/436561>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2558). เครือข่ายฯ จี้ สปช. ออก ก.ม.จังหวัดปกครองตัวเอง. Retrieved 12
มกราคม, 2558, from <http://www.thairath.co.th/content/436561>
- ประชาไท. (2555). สมัชชาประชาชนปีโตยฯ หนุน ‘จังหวัดจัดการตนเอง’ หลังเม็งแตกรัฐบาล
เปลี่ยนตัวคนรับข้อเสนอ. Retrieved 12 มกราคม, 2558, from
<http://www.prachatai.com/journal/2012/03/39692>
- ประชาไท. (2556). ประชาสังคม 20 จังหวัดอีสาน ประกาศ ‘ปฏิรูปประเทศไทย’ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง.
Retrieved 12 มกราคม, 2558, from <http://prachatai.com/journal/2013/12/50588>
- ประชาไท. (2557). ม.ล.ปนัดดาเบรกเลือกผู้ว่าฯ-กระจายอำนาจอยู่แล้วผ่าน อบต.-อบจ.
Retrieved 12 มกราคม, 2558, from <http://www.prachatai.com/journal/2014/07/54460>
- พลศักดิ์ ชัยศรี. (2555). “จังหวัดจัดการตนเอง” ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ สู่การ
ปฏิรูปประเทศไทย. Retrieved 1 กุมภาพันธ์ 2555, from
<http://prachatai.com/journal/2012/02/39042>
- มติชนออนไลน์. (2557). สมาคมชรก.ท้องถิ่นยื่น5ข้อปฏิรูป-ร่างรธน.ให้คง “อบจ.”. Retrieved 12
มกราคม, 2558, from
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1418285116
- สำนักเรียนรู้การกระจายอำนาจและปกครองตนเอง (กอปอ.). (2555b). เบื้องหลังวิถีคิดและข้อสังเกต
“จังหวัดจัดการตนเอง”. Retrieved 13 มกราคม, 2556, from
<http://www.prachatai.com/journal/2012/06/41223>

- อุดม ทุมโฆสิต. (2556). ระยองจัดการตนเอง : ก้าวกล้าที่ท้าทายของคนระยอง. from
<http://12215510215.com/paoc/rayong.pdf>
- เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์. (2555a). ทำไม...ป่าตองต้องปกครองรูปแบบพิเศษ. Retrieved 23
 พฤษภาคม, 2558, from
<http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9550000030664>
- เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์. (2555b). องค์กรภาคประชาชน 21 แห่งประกาศรวมพลจัดการตนเอง.
 Retrieved 22 ตุลาคม, 2555, from
<http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9550000077585>
- เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์. (2556). เสนอสภา! เครือข่ายเชียงใหม่จัดการตนเองยื่นร่าง “พ.ร.บ.
 เชียงใหม่มหานคร”. Retrieved 7 มิถุนายน 2558, from
<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9560000133979>
- เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์. (2557a). นายก อบจ.ระยอง ชูนโยบายบริหารจัดการเมืองระยองท้องถิ่น
 รูปแบบพิเศษ. Retrieved 24 เมษายน, 2558, from
<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9570000056475>
- เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์. (2557b). ผวา! นำสู่การปกครองสาธารณรัฐ “ปลัด-กำนัน-ผญบ.” ศรี
 สะเกษต้านยุบราชการส่วนภูมิภาค. Retrieved 12 มกราคม, 2558, from
<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9570000143997>
- เอเอสทีวี ผู้จัดการออนไลน์. (2557c). หลักคิดและมุมมอง สู่ “ภูเก็ตจังหวัดปกครองตนเอง”.
 Retrieved 31 มกราคม, 2557, from
<http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9570000009688>

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายพีระฉัตร ดาบเพชร เกิดเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2530 ที่จังหวัดภูเก็ต สำเร็จ การศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปี การศึกษา 2551 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2554

