

การกระจายอำนาจเพื่อการยกระดับประชาธิปไตย และเสริมสร้างความเป็นธรรม

รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย*

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอแนวคิดเชิงพรรณนาว่าด้วยข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ จากมุมมองของนักคิดและนักปราชญ์ไทย พร้อมตัวอย่างประกอบจากต่างประเทศ ที่แสดงให้เห็นทั้งจุดเด่นและจุดด้อย ของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวเนื่องด้วยความรู้และความรับผิดชอบของประชาชนแต่ละคน รวมไปถึงเป้าหมายทั้ง 17 ประการของสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากรัฐบาลระดับชาติไม่อาจแก้ไข ปัญหาในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศได้ แต่เป็นเรื่องของการสนองความต้องการของประชาชน และเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยที่เราควรให้ความสำคัญอย่างจริงจัง งานชิ้นนี้ ผู้เขียนมุ่งให้เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น เพราะเป็นสาขาวิชาทางสังคมที่ต้องการการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จากนักวิชาการ รุ่นใหม่ อีกทั้งการแสวงหาองค์ความรู้และประสบการณ์ในทางปฏิบัติจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ นอกเหนือจากแนวคิดทฤษฎี ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ และประชาชน หรือการเข้าไปอาศัยและเฝ้าสังเกตการณ์ ความเป็นไปของท้องถิ่นถือเป็นเรื่องจำเป็นเช่นกัน

Abstract

The article is a conceptual description of the pros and cons, dimensions, strategies and frameworks of decentralization of power, administration, and financial distribution in local governances with references to Thailand and other countries based on published literatures of Thai political scientists and thinkers.

* เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า

It reveals the strengths and weaknesses of decentralization of local governance, which concern the knowledge and responsibility of individual citizens, along with the United Nations' 17 Sustainable Development Goals. As local administration and unity can clearly respond to the needs of people at the grassroots level, it is the core of democratic development which should receive utmost attention. The article is not designed to provide the solutions for decentralization of various dimensions of the state governance; rather, it hopes to serve as an inspiration for new researchers to explore this field of social science in pursuit of new bodies of knowledge and experiences beyond the given theoretical frameworks, especially from the administrators and members of local district councilors, civil servants, and citizens. Direct sociological research and field study of local phenomena are encouraged.

1. บทนำ: ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจจากประชาชน เนื่องจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทั้งทางการเมืองและ การบริหารงานส่วนกลางของประเทศได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในด้านการพัฒนาประชาธิปไตยเห็นได้ชัดว่า ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ ดังจะพบว่า ประเทศที่มีระดับการกระจายอำนาจสูง มักปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตยและเป็น ประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวาง ที่ต้องอาศัยการพัฒนาโครงสร้างการปกครองแบบกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองที่มีประสิทธิภาพ เช่น ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา และสหรัฐอเมริกา¹ ส่วนด้านความต้องการที่แท้จริงของประชาชนก็มักถูกเพิกเฉยจากส่วนกลาง อีกทั้งส่วนกลาง มักมองปัญหาในท้องถิ่นจากมุมมองของ “คนนอกที่อยู่ห่างไกล” โดยขาดความเข้าใจว่าท้องถิ่น ต้องการอะไรและการแก้ปัญหาเหมาะสมกับท้องถิ่นจริงหรือไม่ แตกต่างจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่จะใกล้ชิดและเข้าใจความต้องการของประชาชน ดังที่ Walter Kalin ศาสตราจารย์ ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองแห่ง University of Bern ให้ความเห็นว่า

¹Alan Grant, “Local Governance: Politics Below the Nation-State,” in Politics: An Introduction, ed. Barrie Axford, et al. (New York: Routledge, 2002), p. 298.



ศาสตราจารย์ Walter Kalin
แห่ง University of Bern

“จากมุมมองของประชาชนคนธรรมดา รัฐบาลกลางบ่อยครั้งก็ดูจะอยู่ห่างไกลจากประสบการณ์ในชีวิตของประชาชนที่จะพบความต้องการและปัญหาที่ประชาชนพบอยู่ทุกวัน... แต่ในอีกทางหนึ่ง การปกครองในระดับท้องถิ่นคือสิ่งที่สำคัญกับปัจเจกบุคคลและครอบครัวของพวกเขาจริง ๆ ประชาชนส่งลูกหลานของพวกเขาเข้าเรียนโรงเรียนที่รัฐดำเนินการในหมู่บ้านหรือเมืองของพวกเขา ใช้ถนนและขนส่งมวลชนสาธารณะ แจ้งจดในเรื่องที่เป็นเหตุการณ์สำคัญของครอบครัว อย่างการแจ้งเกิดและแจ้งตายกับเจ้าหน้าที่ และได้รับน้ำประปาและไฟฟ้าจากท้องถิ่นของพวกเขาเอง”²

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นก็เป็นประเด็นการศึกษาทางวิชาการและการบริหารงานภาครัฐ การทำความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎี ที่เป็นพื้นฐานของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและพยายามให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย เพื่อขยับขยายการกระจายอำนาจและเพิ่มอำนาจให้กับการปกครองท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แม้ว่าความรู้ด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันต้องอาศัยองค์ความรู้ในหลายสาขาวิชา อาทิ เราต้องอาศัยความรู้ทางรัฐศาสตร์ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ว่าเป็นไปในทิศทางที่เอื้อให้ท้องถิ่นมีอิสระหรือไม่ หรือเพื่อทำความเข้าใจการแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่น ว่าทำไมประชาชนในหลายพื้นที่ จึงให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตน ด้วยเหตุผลต่าง ๆ หรือเราอาศัยความรู้ด้านบริหารรัฐกิจเพื่อออกแบบระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ อาทิ จะทำอย่างไรให้ประชาชนไม่ต้องเสียเวลารอคอยบริการของท้องถิ่นนานเกินไป หรือเราอาศัยความรู้ด้านสาธารณสุขและการแพทย์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือสังคมสงเคราะห์ที่จำเป็นต่อการออกแบบบริการสาธารณะในพื้นที่ อาทิ การออกแบบทางเท้าที่ผู้พิการสามารถใช้ได้อย่างสะดวก การค้นหาและดูแลเด็กกำพร้าภายในพื้นที่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เราหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการทำความเข้าใจจุดเริ่มต้นของแนวคิดการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นเพื่อนำไปต่อยอดและบูรณาการกับองค์ความรู้อื่น ๆ ในหลายสาขาดังที่กล่าวไปตอนต้น

²Walter Kälin, “Decentralization - Why and How?,” https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/SDC_why_how.pdf.

ในงานเขียนชิ้นนี้ ผู้เขียนมุ่งนำเสนอออกเป็นสามส่วน คือ 1) การกระจายอำนาจ (Decentralization) คืออะไร ? โดยศึกษาความหมายและองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ และมีวิธีการกระจายอำนาจโดยละเอียด เพื่อมุ่งอธิบายความหมายของการกระจายอำนาจ รวมถึงวิธีการกระจายอำนาจที่พัฒนาจากการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลไปสู่การกระจายอำนาจให้กับทุกภาคส่วนในสังคม 2) ทิศทางและความท้าทายของการกระจายอำนาจ มุ่งอธิบายทิศทางและความท้าทายการกระจายอำนาจที่เชื่อมโยงและมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาที่ประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ การบริหารเชิงพื้นที่ การสร้างความเป็นธรรมและการหลอมรวมทุกภาคส่วน และการยกระดับประชาธิปไตย โดยชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจได้ช่วยสร้างผลลัพธ์ทางบวกต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว และ 3) บทสรุป

2. การกระจายอำนาจ (Decentralization) คืออะไร ?

2.1. ความหมายและองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

ในการศึกษาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีผู้ให้คำนิยามความหมายการกระจายอำนาจไว้จำนวนมาก แต่สรุปความหมายและองค์ประกอบของการกระจายอำนาจได้เป็น 3 ลักษณะตามแผนภาพที่ 1 คือ

แผนภาพที่ 1: ความหมายและองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจ	คือ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> • มุ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหารของตนเอง • มีการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ระหว่างการรวมศูนย์อำนาจสู่รัฐบาลกลาง (Centralization) กับการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Decentralization) 	
การกระจายอำนาจ	คือ การกำหนดประเภทอำนาจที่จะถ่ายโอนให้กับท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> • การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) • การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) • การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) 	
การกระจายอำนาจ	คือ การกำหนดระดับความเข้มข้นของการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> • การแบ่งอำนาจ (deconcentration) • การมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (delegation) • การถ่ายโอนอำนาจ (devolution) 	

ที่มา: ผู้เขียน

2.1.1 การกระจายอำนาจในฐานะการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจ คือ การมุ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหาร โดยแบ่งอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐและท้องถิ่นภายใต้กรอบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยให้น้ำหนักระหว่างการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่มุ่งให้อำนาจและความรับผิดชอบกับรัฐบาลกลาง กับ การกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่มุ่งให้อำนาจและความรับผิดชอบต่อรัฐบาลท้องถิ่น ตามแผนภาพที่ 2 โดย Alan Grant (ค.ศ. 2002) มองว่าการกระจายอำนาจ คือ การจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลที่อยู่ในระดับต่ำกว่า อาทิ รัฐบาลระดับมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละประเทศ จะอยู่ระหว่างแกนของการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจ (decentralization-centralization axis) ระหว่างประเทศที่มีการกระจายอำนาจในระดับสมาพันธรัฐ (decentralized confederation) ที่รัฐบาลกลางมีอำนาจเพียงเล็กน้อยแต่มลรัฐหรือท้องถิ่นจะมีอิสระอย่างแท้จริง กับประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจของรัฐเดี่ยว (centralized unitary state) ที่ท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดและดำเนินงานในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง³ สอดคล้องกับที่ผู้เขียนเคยเสนอว่าการกระจายอำนาจ คือ การจัดสรรดุลอำนาจภายนอกท้องถิ่น (External balance of power) ระหว่างระดับท้องถิ่น (Local Level) กับระดับที่อยู่เหนือกว่า (Upper Level) อย่างรัฐบาลระดับชาติหรือรัฐบาลระดับมลรัฐ⁴

แผนภาพที่ 2: การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น



ที่มา: ผู้เขียน

³Grant, “Local Governance: Politics Below the Nation-State,” p. 298.

⁴วุฒิสาร ตันไชย, “ดุลอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน: การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น,” ในดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย, วุฒิสาร ตันไชยและคณะ (บรรณาธิการ). (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558).

อย่างไรก็ตาม การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละประเทศ จะเน้นการรวมศูนย์อำนาจให้กับส่วนกลางหรือการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นยังเป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงกันอยู่เสมอ ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวคิดและเป้าหมายของการปกครองประเทศที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น อำนาจด้านตุลาการในการพิจารณาคดีความต่าง ๆ ในบางประเทศได้กระจายอำนาจตุลาการให้ท้องถิ่น เช่น สหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งมีอำนาจอธิปไตยซ้อนกันระหว่างอำนาจอธิปไตยของมลรัฐต่าง ๆ และอำนาจอธิปไตยของประเทศ สหรัฐอเมริกาที่ได้รับการมอบอำนาจจากทุกมลรัฐ ทำให้แต่ละมลรัฐมีอำนาจในการจัดตั้งศาลมลรัฐ (state courts) เพื่อตัดสินคดีความในเขตมลรัฐของตน และรัฐบาลกลางมีการจัดตั้งศาลรัฐบาลกลางซึ่งมีเขตอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่รัฐสภาตราขึ้นกำกับ⁵ ขณะที่ บางประเทศได้รวมศูนย์อำนาจตุลาการไว้กับส่วนกลางโดยไม่ได้มีถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวให้กับท้องถิ่น เช่น ประเทศไทย เป็นต้น วสันต์ เหลืองประภัสร์ (พ.ศ. 2559) เสนอว่าการจัดโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจทางการเมืองและการบริหารปกครองในแต่ละประเทศต้องพิจารณาระหว่างการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กับการกระจายอำนาจ (Decentralization) อยู่เสมอใน 3 ลักษณะ⁶ ได้แก่

ประการที่ 1 การจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางการเมืองและการบริหารของประเทศ ส่วนใดที่ต้องรวมศูนย์อำนาจ และส่วนใดที่ต้องกระจายอำนาจออกไป เพื่อกำหนดว่าภารกิจหรือหน่วยงานใดควรจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ ที่เน้นการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางหรือควรกระจายให้เป็นที่ของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ภารกิจด้านการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ในประเทศไทยที่ปัจจุบันยังเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่มีการกระจายอำนาจการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองไม่มากนัก⁷

ประการที่ 2 การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจในแต่ละด้านอาศัยฐานคิดอะไร เนื่องจากข้อถกเถียงและการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางการเมืองและการบริหารมีนโยบายหรือหลักคิดเบื้องหลังที่ส่งผลต่อทิศทางการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจเสมอ ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอการจัดการบริหารงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีข้อเสนอหลากหลาย

⁵ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, กฎหมายแองโกลอเมริกันเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), น. 15.

⁶ผู้เขียนได้ดัดแปลงและขยายความเพิ่มเติมจาก วสันต์ เหลืองประภัสร์, การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น. 39-40.

⁷ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองในปัจจุบันมีเพียง 3 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย โปรดดูใน วุฒิสาร ตันไชย และเอกรวีร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557).

ระหว่างข้อเสนอให้คงรูปแบบการบริหารงานที่ใช้ในปัจจุบัน ที่เน้นแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจที่อิงกับแนวคิดการสร้างเอกภาพในการบริหารราชการ⁸ กับข้อเสนอให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตั้งหน่วยการปกครองใหม่ ตามแนวคิดการกระจายอำนาจที่อิงกับแนวคิดให้ประชาชนในพื้นที่ปกครองตนเอง เพื่อลดความตึงเครียดและความไม่สงบภายในพื้นที่⁹

ประการที่ 3: รูปแบบและวิธีการจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางการเมืองและการบริหารของประเทศ ภายใต้แนวคิดรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ มีความเป็นไปได้ในกี่รูปแบบหรือกี่ลักษณะ เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางการเมืองและการบริหารระหว่างส่วนกลาง-ท้องถิ่นในแต่ละประเทศ*ไม่จำเป็นต้องมีเพียงรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ* แต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละช่วงเวลาและแต่ละพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายรูปแบบ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ มีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลาง-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่เสมอ เช่น การปกครองท้องถิ่นของเทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน พ.ศ. 2540 มีโครงสร้างการบริหารงานที่มุ่งรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพราะผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางส่วนมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ภายหลัง พ.ศ. 2540 ได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนมากขึ้น¹⁰

2.1.2 การกระจายอำนาจในฐานะการกำหนดประเภทอำนาจที่จะถ่ายโอนให้กับท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การถ่ายโอนอำนาจในแต่ละประเภทที่จำเป็นต่อการประกันความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่น โดยประเภทของอำนาจที่จะกระจายออกไปสู่ท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

⁸คือ รูปแบบที่ประกอบด้วย 1) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ที่มีเลขาธิการศอ.บต. ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง มีพื้นที่ดูแลครอบคลุม 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) การปกครองส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ดูแลและทำหน้าที่ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ในการทำงานในพื้นที่ และ 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดูใน โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSJ), “กระจายอำนาจชายแดนใต้ เสนอ 6 รูปแบบการปกครอง,” <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/2702>.

⁹ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ดูใน เรื่องเดียวกัน.

¹⁰วุฒิสาร ตันไชย และเอกรวีร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย.

1) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการเมือง คือ การกระจายอำนาจที่ทำให้เกิดระบบการเมืองของท้องถิ่น ที่มีตัวแสดงทางการเมืองของท้องถิ่น เข้าไปมีส่วนร่วมถกเถียงต่อรองกัน ในประเด็นปัญหาของท้องถิ่นเอง และระบบการเมืองของท้องถิ่น ต้องเป็นอิสระจากระบบการเมืองระดับชาติ โดยการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ท้องถิ่นที่ดี ต้องทำให้ระบบการเมืองของท้องถิ่นเกิดการขับเคลื่อน การจัดองค์การ การนำเสนอทางความคิด การมีส่วนร่วม การแข่งขันและการรวบรวมผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ การกระจายอำนาจทางการเมืองต้องอาศัยกลไกแบบตัวแทน (*representation*) ของการเลือกตั้งในท้องถิ่น ที่ช่วยให้ผลประโยชน์ที่หลากหลายของประชาชนเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจทางการเมืองของท้องถิ่น¹¹ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการเมือง คือ การทำให้ท้องถิ่นมีความพร้อมรับผิดชอบต่อการทำสิ่งต่าง ๆ ต่อประชาชนในท้องถิ่น (*accountability*)¹²

ตัวอย่างการกระจายอำนาจทางการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนได้จากการกระจายอำนาจของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติใน พ.ศ. 2559 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ตัวแสดงทางการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่น สิทธิเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ประเทศไทยมีการออกกฎหมายเพื่อรับรองการกระจายอำนาจทางการเมืองด้วย อาทิ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹³

2) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการบริหาร คือ การมอบให้ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจที่เป็นอิสระจากการควบคุมของส่วนกลาง ทั้งด้านการตัดสินใจนโยบายทั่วไป การควบคุมบุคลากร และการควบคุมทางการเงินการคลัง¹⁴ โดยการกระจายอำนาจทางการบริหารจะมีระดับ

¹¹Aaron Schneider, "Decentralization Conceptualization and Measurement," *Studies in Comparative International Development* 38, no. 3 (Fall 2003): p. 39-40.

¹²Camille Cates Barnett, Henry P. Minis, and Jerry VanSant, "Democratic Decentralization," (Research Triangle Institute, 1997), p. 3.

¹³วุฒิสภา ตันไชย และเอกรินทร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย, น. 103-04.

¹⁴Schneider, "Decentralization Conceptualization and Measurement," p. 37.

ความเข้มข้นของการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นแตกต่างกันเป็น 3 ระดับ คือ การแบ่งอำนาจ (de-concentration) การมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (delegation) และการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ตามที่จะอธิบายในหัวข้อถัดไป¹⁵ หรือจะพิจารณาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ที่บ่งชี้ว่าท้องถิ่นจะมีอำนาจและความสามารถในการควบคุมการบริหารจัดการรายได้ของท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีจะบ่งบอกได้ว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในทางบริหารดีที่สุด มากกว่าการมีรายได้จากเงินอุดหนุนและการกู้ยืมที่แสดงถึงควมมีอิสระน้อยกว่า¹⁶ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการบริหาร คือ การทำให้ท้องถิ่นมีกลไกที่ตอบสนองต่อความต้องการภายในท้องถิ่นได้ (functional responsibility)¹⁷

ตัวอย่างการกระจายอำนาจทางการบริหารให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนได้จากการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติใน พ.ศ. 2559 กำหนดให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง อีกทั้งให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล และการบริหารจัดการทางการเงินการคลัง นอกจากนี้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มความมีอิสระตามรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁸

3) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการคลัง คือ การถ่ายโอนงบประมาณและอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการด้านการคลังและงบประมาณของตนเอง¹⁹ การกระจายอำนาจทางการคลังยังเกี่ยวข้องกับ การเพิ่มขอบเขตอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งอำนาจหน้าที่ การควบคุมการใช้และการบริหารทรัพยากรทางการเงินการคลังที่ได้รับการถ่ายโอนใน 3 ด้าน คือ 1) การจัดหาชุดของบริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นรับผิดชอบ 2) ระดับของภาษีและรายได้ของท้องถิ่น (ทั้งฐานภาษี/

¹⁵ดูในหัวข้อ 2.1.3 การกระจายอำนาจในฐานะการกำหนดระดับความเข้มข้นของการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น

¹⁶Schneider, “Decentralization Conceptualization and Measurement,” p. 38-39. หรือดูในหัวข้อการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)

¹⁷Barnett, Minis, and VanSant, “Democratic Decentralization,” p. 3.

¹⁸วุฒิสสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย.

¹⁹ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559).

รายได้ อัตราภาษี/รายได้ และการจัดเก็บภาษี/รายได้) และ 3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลท้องถิ่นใช้ลงทุนเพื่อจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจทางการคลังโดยตัวมันเองยังไม่เพียงพอและการกระจายอำนาจทางการคลังจะสำเร็จได้ถ้าทำควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหาร²⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ การทำให้ท้องถิ่นเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้ (access to resources)²¹

ตัวอย่างการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนได้จากการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติใน พ.ศ. 2559 กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระด้านการเงินการคลัง โดยให้ท้องถิ่นมีการจัดเก็บรายได้ของตนเองและมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ นอกจากนี้มีการออกกฎหมายเพื่อประกันความมีอิสระทางการคลังในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้เพิ่มเติมอีกด้วย

2.1.3 การกระจายอำนาจในฐานะการกำหนดระดับความเข้มข้นของการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจมีระดับและความเข้มข้นของการถ่ายโอนมากน้อยแตกต่างกันในแต่ละประเทศในแต่ละประเด็น โดยทั่วไปมักแบ่งระดับและความเข้มข้นการถ่ายโอนอำนาจจากน้อยไปมากออกเป็น 3 ระดับ คือ

1) การแบ่งอำนาจ (deconcentration)

การแบ่งอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารภายในโครงสร้างของหน่วยงานรัฐด้วยกันเองซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจในระดับต่ำที่สุด โดยแบ่งออกเป็นสองรูปแบบย่อย คือ **หนึ่ง การแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง** ให้กับหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ (*prefectural system*) ให้มีอำนาจตัดสินใจภายใต้กรอบและนโยบายของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง และ **สอง การแบ่งอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐแยกตามภารกิจ** (*functional system*) โดยหน่วยงานรัฐมีอำนาจการตัดสินใจตามภารกิจที่ตนได้รับมอบหมายในพื้นที่ โดยไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานรัฐที่ดูแลภาพรวมของพื้นที่ แต่อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ภายใต้กรอบหรือนโยบายของส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม การแบ่งอำนาจจะไม่มีถ่ายโอน

²⁰UNDP, “Fiscal Decentralization and Poverty Reduction,” (New York: UNDP Primer, United Nations Development Programme, 2005), p. 2.

²¹Barnett, Minis, and VanSant, “Democratic Decentralization,” p. 3.

อำนาจให้หน่วยงานรัฐ หรือตัวแทนของรัฐในพื้นที่ที่สามารถใช้ได้อย่างอิสระ เพราะเป็นเพียงการแบ่งอำนาจให้กับหน่วยงานรัฐด้วยกันเองและยังอยู่ภายใต้การกำกับทิศทางจากหน่วยงานรัฐส่วนกลาง ทำให้นักวิชาการบางส่วนเห็นว่าการแบ่งอำนาจไม่ถือเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง²²

ตัวอย่างการแบ่งอำนาจที่พบได้บ่อย สะท้อนได้จากการบริหารงานภาครัฐไทยที่แต่ละกระทรวงหรือกรมของส่วนกลาง มักแบ่งอำนาจการตัดสินใจและการกำกับดูแลบางส่วนให้กับสำนักงานของกระทรวงหรือกรม ที่ตั้งอยู่ในระดับจังหวัดหรืออำเภอ อาทิ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดตั้งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ในทุกจังหวัดและแบ่งอำนาจการกำกับดูแลบางส่วนให้สสจ. เป็นผู้ดำเนินการ เช่น อำนาจควบคุมการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของโรงพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัด เป็นต้น

2) การมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (delegation)

การมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน คือ รัฐมอบอำนาจความรับผิดชอบการตัดสินใจ และการบริหารจัดการในระดับที่สูงกว่าการแบ่งอำนาจ โดยจะมอบอำนาจให้กับองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นเอกเทศ แต่ไม่ได้เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ หรือเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจสามารถทำได้อย่างอิสระและคล่องตัวมากขึ้น โดยองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมักอยู่ในรูปขององค์การมหาชน องค์กรอิสระ บริษัทของรัฐหรือท้องถิ่น หรือการแปรรูปกิจการให้เป็นของเอกชน ฯลฯ หรืออาจอาศัยการออกแบบกลไกและรูปแบบการบริหารพิเศษเพื่อมอบอำนาจให้ เช่น การจ้างเหมาบริการ และการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรอาสาสมัคร โดยการมอบอำนาจถือเป็นการกระจายอำนาจ เพื่อทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน และไม่ต้องถูกผูกมัดด้วยระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม บางฝ่ายมองว่า หน่วยงานรัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทกำกับดูแลการทำงานขององค์กร หรือกลไกเหล่านี้ได้ผ่านกฎหมายที่กำหนดกรอบการกำกับดูแลบางด้าน เช่น การตรวจสอบบัญชี การตรวจสอบมาตรฐานและคุณภาพการจัดบริการตามกฎหมาย การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์กร ฯลฯ²³

²² ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, น. 37-38.

²³ เรื่องเดียวกัน, น. 38. และ วุฒิสสาร ตันไชย, “หน่วยที่ 12 ปัญหาการเมืองไทยด้านการกระจายอำนาจ,” ในเอกสารการสนทนาวิชาการปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (Current Political Issues), คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุงชุดวิชาการเมืองไทยปัจจุบัน (บรรณธิการ) (กรุงเทพมหานคร: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558), บทที่ 12 น. 25.

ตัวอย่างการมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน จะพบเช่นเดียวกันในระบบการบริหารงานภาครัฐของไทย ที่มีกรมมอบอำนาจให้องค์กรของรัฐที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระ อาทิ การตั้งองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานอิสระแยกออกไป ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ตามที่กฎหมายกำหนด มีกฎระเบียบของตนเองที่ไม่ขึ้นกับกฎระเบียบที่ออกโดยส่วนราชการ โดยหน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในโครงสร้างการบังคับบัญชาของระบบราชการไทยปกติ²⁴

3) การถ่ายโอนอำนาจ (devolution)

การถ่ายโอนอำนาจ คือ รัฐได้โอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ให้หน่วยงานหนึ่ง ๆ ในพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจ และกำหนดนโยบายต่าง ๆ รวมถึงตรากฎหมายและออกระเบียบข้อบังคับ ใช้ภายในพื้นที่แทนส่วนกลางอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ หน่วยงานที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจจะมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยที่ส่วนกลางควรมีอำนาจกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานดังกล่าวอย่างจำกัด และกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การถ่ายโอนอำนาจโดยทั่วไปมักเกิดขึ้น 2 ระดับ คือ 1) การถ่ายโอนอำนาจทางการบริหาร (*administrative devolution*) เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเอง (*local-self government*) เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณที่จำเป็นต่อการทำงานของตน และ 2) การถ่ายโอนอำนาจทางนิติบัญญัติ (*legislative devolution*) คือ การถ่ายโอนให้ท้องถิ่นมีการจัดตั้งสภา (*assembly*) ของตนเอง เพื่อออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ บังคับใช้ภายในพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองให้กับท้องถิ่น²⁵

ตัวอย่างการถ่ายโอนอำนาจของระบบการบริหารงานภาครัฐ สะท้อนได้เด่นชัดที่สุด คือการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางการคลัง ดังที่กล่าวในตอนต้น²⁶

2.2 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

แม้การกระจายอำนาจจะถือเป็นหนึ่งในทางออก เพื่อแก้ไขปัญหาการปกครองประเทศ แต่ยังคงมีข้อถกเถียงถึงข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ ตามตารางที่ 1 ดังนี้

²⁴ โปรดดูใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “หลักการและแนวคิด,” http://po.opdc.go.th/content.php?content_id=19.

²⁵ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. วสันต์ เหลืองประภัสร์, การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. และ วุฒิสสาร ตันไชย, “หน่วยที่ 12 ปัญหาการเมืองไทยด้านการกระจายอำนาจ.”

²⁶ โปรดดูใน 2.1.2 การกระจายอำนาจในฐานะการกำหนดประเภทอำนาจที่จะถ่ายโอนให้กับท้องถิ่น

ตารางที่ 1: ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

	ข้อดีของการกระจายอำนาจ
1.	การกระจายอำนาจให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นช่วยทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน เพราะการรวมศูนย์อำนาจไว้ให้กับคน ๆ เดียวหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นเรื่องอันตราย
2.	รัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และใช้ องค์ความรู้ ของท้องถิ่นในการตัดสินใจ ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและสร้างความพึงพอใจได้ แตกต่างจากรัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางมักให้ความสำคัญกับส่วนกลางมากกว่าประชาชนในพื้นที่
3.	การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนมีสิทธิในการตัดสินใจ ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อพวกเขาเองในพื้นที่ ซึ่งเป็นผลดีต่อการสร้างการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองของประชาชน
4.	รัฐบาลท้องถิ่นเปรียบเสมือนห้องทดลองระบอบประชาธิปไตย และเป็นศูนย์กลางของการทดลองแนวคิดใหม่ ๆ เพราะนวัตกรรมทางนโยบายสาธารณะจำนวนมาก มาจากการสร้างสรรค์ของท้องถิ่นก่อนจะเป็นที่แพร่หลายและถูกนำไปใช้ในระดับชาติ
5.	รัฐบาลท้องถิ่นช่วยแบ่งเบาภาระการบริหารงานภาครัฐบางด้านของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันรัฐบาลกลางมีภาระที่ต้องแก้ไขปัญหาตามความต้องการของสังคมมากเกินไป (administrative overload) ดังนั้น การกระจายอำนาจและภารกิจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานต่าง ๆ จึงสำคัญ
6.	การกระจายอำนาจช่วยสร้างการแข่งขันระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง เพราะท้องถิ่นต้องดึงดูดและรักษาให้ภาคธุรกิจและประชาชนอยู่ในพื้นที่ต่อไป การแข่งขันนี้จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย เช่น การรักษาอัตรารายได้และต้นทุนของรัฐบาลท้องถิ่นให้ต่ำ แต่ยังคงจัดบริการสาธารณะที่ดีได้
7.	การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนเข้าถึงท้องถิ่นได้มากขึ้น เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ได้มากกว่ารัฐบาลในระดับชาติ
8.	การกระจายอำนาจได้ให้อำนาจการตัดสินใจแก่กลุ่มทางสังคม ที่มีอัตลักษณ์ของตนเอง ทั้งทางชาติพันธุ์ สีผิว ศาสนา เชื้อชาติ และภาษา ให้สามารถปกครองตนเองได้ (self-government) ซึ่งช่วยยกระดับเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศโดยรวม

	ข้อเสียของการกระจายอำนาจ
1.	การกระจายอำนาจมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม เนื่องจากประชาชนในแต่ละพื้นที่อาจได้รับบริการสาธารณะที่แตกต่างกันทั้งด้านคุณภาพ ปริมาณ และประเภทของบริการสาธารณะ
2.	การกระจายอำนาจอาจสร้างความไม่เท่าเทียมด้านขนาดและทรัพยากร ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพแตกต่างกัน เป็นเหตุให้รัฐบาลกลางต้องแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นเพื่อให้แน่ใจว่าท้องถิ่นทุกแห่งมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ ตามมาตรฐานขั้นต่ำได้อย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม บางครั้งการแทรกแซงของรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายเพื่อบังคับใช้ต่อท้องถิ่นอาจถูกต่อต้านจากรัฐบาลท้องถิ่น
3.	การกระจายอำนาจไม่ได้รับประกันว่าจะช่วยทำให้เกิดการปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคลหรือชนกลุ่มน้อยจากนโยบายที่กดขี่ของรัฐบาลท้องถิ่น เช่น การกำหนดแบ่งแยกสีผิว (racial segregation) ที่มีต่อคนผิวดำของมลรัฐทางใต้ในประเทศสหรัฐอเมริกา จนทำให้รัฐบาลกลางต้องออกกฎหมายและมาตรการเพื่อประกันสิทธิพลเมืองของคนผิวสีในทศวรรษที่ 1950 และ 1960
4.	ผลลัพธ์การกระจายอำนาจอาจไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เพราะผู้บริหารของท้องถิ่นอาจมาจากกลุ่มชนชั้นนำ ที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการครอบงำของระบบพรรคเดียว หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลครอบงำระบบเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น นอกจากนี้ การเลือกตั้งภายในท้องถิ่นที่มีการแข่งขันน้อยและมีฝ่ายค้านที่อ่อนแอ อาจทำให้ได้รัฐบาลท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพและสร้างความเป็นไปได้ของการทุจริต
5.	การกระจายอำนาจอาจกระตุ้นให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ในกรณีที่อำนาจของรัฐบาลกลางมีความอ่อนแอและไม่สามารถจัดการกับความขัดแย้งด้านอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมที่นำไปสู่ความแตกแยกในสังคม การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นอันตราย (slippery slope) ต่อความสามารถในการปกครองของรัฐบาลกลางได้

ที่มา: ดัดแปลงจาก Alan Grant, “Local Governance: Politics Below the Nation-State,” in *Politics: An Introduction*, ed. Barrie Axford, et al. (New York: Routledge, 2002), p. 298-300.

2.3 การกระจายอำนาจสองมิติ: จากรัฐบาลท้องถิ่นสู่ทุกภาคส่วน

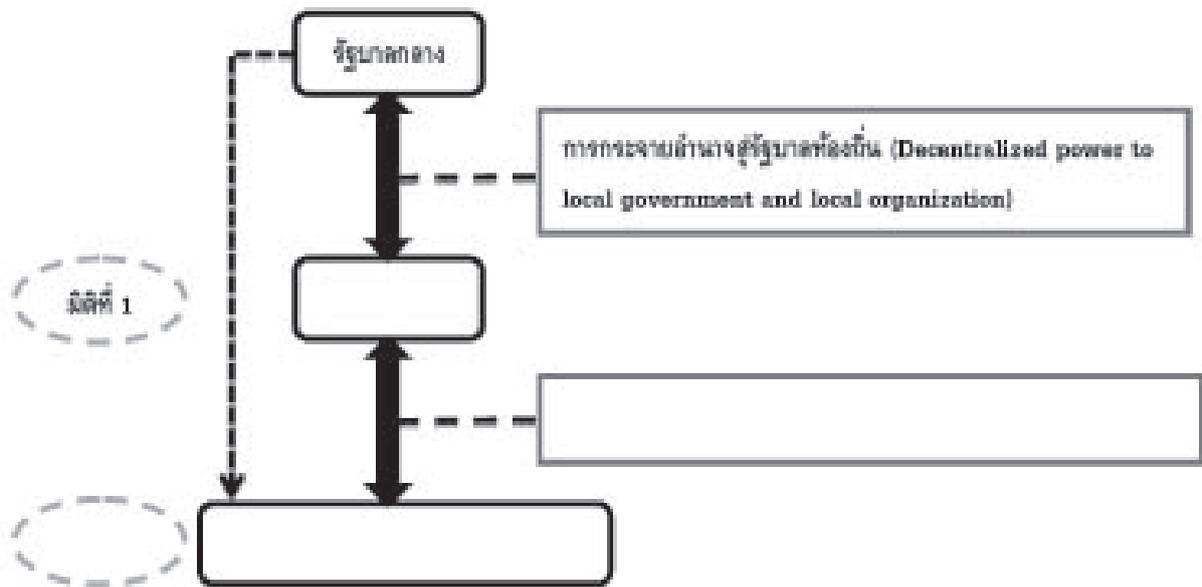
จากความหมายของการกระจายอำนาจดังที่ได้อธิบายไปตอนต้น ผู้เขียนเห็นว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันควรพิจารณาถึงคำถามที่เกิดขึ้นใน 2 ด้าน คือ **ประการแรก** **ทำอะไรให้เกิดการกระจายอำนาจทั้งด้านการเมือง การบริหาร และการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ?** การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการ “นำอำนาจไปไว้ใกล้กับประชาชน” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ดังนั้นการทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทน ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน การกระจายอำนาจทางการเมืองเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ ด้านนโยบายและบริหารจัดการด้านทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรของท้องถิ่นเอง และการกระจายอำนาจทางการคลังที่ทำให้เกิดการถ่ายโอนงบประมาณ และอำนาจการบริหารจัดการการเงินการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง คือ **ทำอะไรให้การกระจายอำนาจ “ถึงมือ” ประชาชนและทุกภาคส่วน ให้สามารถใช้อำนาจร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ?** แม้ว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญ ที่ “นำอำนาจไปไว้ใกล้กับประชาชน” ก็จริง แต่ที่ผ่านมามักเกิดปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจผูกขาดอำนาจไว้เอง โดยไม่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เปรียบเสมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นที่ “รวมศูนย์อำนาจ” ย่อย ๆ แทนส่วนกลางเสียมากกว่า ดังนั้น การกระจายอำนาจควรเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข เสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน ทั้งประชาชน กลุ่ม ภาคธุรกิจ สื่อมวลชน ฯลฯ รวมถึงทำให้พวกเขามีส่วนในการใช้อำนาจเพื่อปกครองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งการทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจของตนได้จะยกระดับของประชาธิปไตยด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าการตอบคำถามทั้งสองข้อ ต้องพิจารณาการกระจายอำนาจออกเป็น 2 มิติ คือ 1) *การกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่น* สำหรับการตอบคำถามในข้อแรก เพื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองรูปแบบต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น และ 2) *การกระจายอำนาจสู่ทุกภาคส่วน* สำหรับการตอบคำถามในข้อสอง เพื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง/ส่วนท้องถิ่นและทุกภาคส่วน ในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจให้ถึงมือประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม²⁷ ตามแผนภาพที่ 3

²⁷ดัดแปลงจากแนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) ของ Barnett, Minis, and VanSant, “Democratic Decentralization,” p. 8-9.

แผนภาพที่ 3: การกระจายอำนาจสองมิติ - จากรัฐบาลท้องถิ่นสู่ทุกภาคส่วน



ที่มา: ดัดแปลงจากแนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) ของ Camille Cates Barnett, Henry P. Minis, and Jerry VanSant, “Democratic Decentralization,” (Research Triangle Institute, 1997), p. 8.

2.3.1 มิติการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Decentralized power to local government and local organization)

การกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่น คือ มิติการกระจายอำนาจเพื่อมุ่งถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองรูปแบบต่าง ๆ ในท้องถิ่น ทั้งอำนาจทางการเมือง การบริหาร และการคลัง นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของส่วนกลาง และมีอิทธิพลในกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนกลาง แต่รัฐบาลท้องถิ่นยังคงดำเนินงานบางด้านตามภาระหน้าที่ของส่วนกลางอีกด้วย ที่สำคัญ รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งควรร่วมทำงานเพื่อกำหนดนโยบาย (common policy) ต่อส่วนกลางร่วมกัน รัฐบาลท้องถิ่นอาจรวมตัวกันเป็นสมาคมเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถทำงานร่วมกันได้ และช่วยสร้างพลังที่จะเข้าไปกำหนดนโยบายของส่วนกลางได้ ดีกว่าปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวผลักดันโดยลำพัง²⁸

²⁸ Ibid., p. 7-8.

มติการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นจะสำเร็จได้ ต้องอาศัยการดำเนินงานในสองส่วน คือ **1) การปฏิรูปรัฐธรรมนูญและกฎหมายเชิงสถาบันเพื่อถ่ายโอนอำนาจ** เช่น การแก้ไขหรือยกร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อถ่ายโอนอำนาจให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย อีกทั้งรัฐบาลกลางต้องดำเนินการและให้การสนับสนุนในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหล่านี้ด้วย และ **2) การยกระดับสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการต่าง ๆ** เช่น การเสริมศักยภาพด้านการคลังและงบประมาณ การกำหนดนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ การยกระดับทักษะและความเชี่ยวชาญบุคลากรของท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นควรยกระดับสมรรถนะของตนโดยการปรับปรุงโครงสร้างการทำงานและการริเริ่ม สร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเพื่อตอบสนองกับความท้าทายใหม่ ๆ²⁹

2.3.2 มติการกระจายอำนาจสู่ทุกภาคส่วน (Decentralized power to All)

มติการกระจายอำนาจสู่ทุกภาคส่วน คือ การกำหนดความสัมพันธ์ของรัฐที่มีต่อประชาชนและทุกภาคส่วน เพื่อมุ่งยกระดับประชาธิปไตย ที่ประชาชนและทุกภาคส่วนสามารถมีอำนาจและมีบทบาทในการทำงานร่วมกับรัฐ และมีอิสระในการดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและทุกภาคส่วนเอง รวมถึงทำให้ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยแบ่งความสัมพันธ์ออกเป็นสองลักษณะ คือ **1) ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและทุกภาคส่วน** ส่วนกลางมีส่วนสำคัญมาก ในการส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์กับประชาชน และทุกภาคส่วนที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เช่น การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน การมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และการทำให้ประชาชนมีพลังอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลกลาง เป็นต้น และ **2) ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นและทุกภาคส่วน** คือ การยกระดับประชาธิปไตยในท้องถิ่น ผ่านการสร้างความสัมพันธ์ที่เข้มแข็ง ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนและทุกภาคส่วน ทั้งประชาชน กลุ่ม ชุมชน ภาคธุรกิจ สื่อมวลชน และท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นและทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยดังที่กล่าวในตอนต้น จะช่วยทำให้ท้องถิ่นมีบรรยากาศที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยด้วย³⁰

มติการกระจายอำนาจสู่ทุกภาคส่วนเพื่อทำให้ท้องถิ่นกับทุกภาคส่วนมีความสัมพันธ์ที่ดีและสอดคล้องกับประชาธิปไตย ต้องอาศัยวิธีการใน 3 ด้าน คือ **1) การเพิ่มความพร้อมรับผิด ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อรัฐบาลท้องถิ่น** เช่น การมีมาตรฐานและประมวลจริยธรรม การวัดผลสัมฤทธิ์ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การส่งเสริมความโปร่งใส การตรวจสอบโดยพลเมือง และการตอบสนองต่อความจำเป็น ข้อคิดเห็น และการเรียกร้องจากประชาชน เป็นต้น **2) การยกระดับบทบาทของประชาสังคม** เช่น การมีการแข่งขันเพื่อให้ได้มา

²⁹Ibid., p. 8-9.

³⁰Ibid.

ซึ่งอำนาจทางการเมืองอย่างสันติ มีการเลือกตั้งที่เป็นธรรมและอิสระ การทำให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเข้าถึงการประชุมและกลไก เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมไปถึงการมีสภาพแวดล้อมที่กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และ 3) การพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้แก่ การเสริมอำนาจให้ประชาชน การปรับปรุงการจัดหาบริการสาธารณะ การสร้างการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม การพัฒนาสถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนที่ด้อยโอกาส การให้ความสำคัญต่อความอ่อนไหวต่อบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ในการวางแผนและการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ³¹

3. ทิศทางและความท้าทายของการกระจายอำนาจ

กระบวนการกระจายอำนาจและการเพิ่มอำนาจให้กับการปกครองท้องถิ่น ได้สร้างผลกระทบและผลลัพธ์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นในหลายด้าน การกระจายอำนาจได้กระทบต่อประเด็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จนทำให้เกิดการสร้างสรรค์สิ่งใหม่และแก้ไขปัญหาที่มีอยู่เดิม จนยังคงเป็นทิศทางและความท้าทายที่กระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ทั้งในระดับสากลและในประเทศไทยใน 3 ด้าน สรุปได้ตามแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4: ทิศทางและความท้าทายของการกระจายอำนาจ

ประการแรก	การกระจายอำนาจเพื่อการบริหารเชิงพื้นที่ (Decentralization for Area-Based Management)
<ul style="list-style-type: none"> ทำให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสมเฉพาะพื้นที่ มุ่งถ่ายโอนอำนาจให้หน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาของตนเอง 	
ประการที่สอง	การกระจายอำนาจเพื่อสร้างความเป็นธรรมและการหลอมรวมทุกภาคส่วน (Decentralization for Equity and Inclusiveness)
<ul style="list-style-type: none"> การกระจายอำนาจช่วยสร้างความเป็นธรรมและหลอมรวมทุกภาคส่วน ผ่านการมีความมุ่งมั่นทางการเมืองอย่างแรงกล้า การมีทรัพยากรที่เพียงพอให้กับรัฐบาลท้องถิ่น การมีระบบการบริหารและการจัดการที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ 	
ประการที่สาม	การกระจายอำนาจเพื่อยกระดับประชาธิปไตย (Decentralization for Democracy)
<ul style="list-style-type: none"> การกระจายอำนาจช่วยพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ต้องระวังไม่ให้การกระจายอำนาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์และขยายอิทธิพลของส่วนกลางต่อท้องถิ่นจนวิตรอนประชาธิปไตย 	

ที่มา: ผู้เขียน

³¹Ibid., p. 9-10.

3.1 การกระจายอำนาจเพื่อการบริหารเชิงพื้นที่ (Decentralization for Area-Based Management)

การบริหารเชิงพื้นที่ (Area-Based Management) คือ การพัฒนารูปแบบหนึ่งอันเป็นผลพวงจากการกระจายอำนาจ ที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสมเฉพาะพื้นที่ ผ่านการมุ่งถ่ายโอนอำนาจให้หน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดการเชิงพื้นที่เฉพาะเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้เกิดสมดุลระหว่างการบริหารจัดการเชิงอำนาจหน้าที่ (Functional – based) ที่ยึดอยู่กับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่แยกขาดออกจากกัน และการบริหารเชิงพื้นที่ที่ยึดเอาปัญหาของเฉพาะพื้นที่เป็นหลักในการแก้ไขปัญหา³² โดย Jan Harfst (2006) เสนอความหมายของการพัฒนาเชิงพื้นที่ว่าเป็น “พื้นที่เป้าหมายเฉพาะทางภูมิศาสตร์ในประเทศที่มีลักษณะพิเศษจากปัญหาการพัฒนาเฉพาะ ที่มีความซับซ้อนผ่านการใช้วิธีการที่บูรณาการเน้นหลอมรวม มีส่วนร่วม และมีความยืดหยุ่น”³³ โดย Harfst มองว่า “พื้นที่” และ “ปัญหา” มีความสัมพันธ์กันเพราะเราจะพบ “ปัญหา” ที่ต้องแก้ไขได้ โดยการระบุถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ การกำหนด “พื้นที่ที่ต้องแก้ไขปัญหา” (area for intervention) ตามแนวคิดการบริหารเชิงพื้นที่ *ไม่จำเป็นต้องยึดติดกับเขตพื้นที่การปกครองที่ตายตัว (jurisdiction) เส้นแบ่งพรมแดนที่ตายตัวระหว่างประเทศ หรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ แต่สามารถกำหนดพื้นที่ตามขอบข่ายของปัญหาที่ต้องแก้ไขได้*³⁴

นอกจากนี้ การบริหารเชิงพื้นที่ยังช่วยส่งเสริมให้เกิดการใช้วิธีการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับหลักการและเป้าประสงค์ของการกระจายอำนาจใน 5 วิธีการ 1) วิธีการแบบบูรณาการ (integrated approach) ที่ต้องมีการบ่งชี้ปัญหาอย่างเป็นองค์รวมและให้ความสำคัญกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและปัจจัยภายในพื้นที่ 2) วิธีการแบบหลอมรวม (inclusive approach) ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อชุมชนโดยรวม มากกว่าเป้าหมายเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แม้ว่าการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่จำนวนมาก จะมุ่งแก้ไขปัญหาของบางกลุ่มเฉพาะที่เป็นผู้ด้อยโอกาสก็จริง แต่ก็เป็นไปเพื่อเป้าหมายและประโยชน์สุขของชุมชน 3) วิธีการแบบมีส่วนร่วม (participatory approach) ในการแก้ปัญหาในพื้นที่ จะสำเร็จได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน 4) วิธีการแบบล่างขึ้นบน (bottom-up approach)

³² ศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, “กระจายอำนาจ : ช่องทางสำคัญของการปฏิรูปประเทศ,” ประชาคมวิจัย19, no. 114 (มีนาคม - เมษายน 2557): น. 8.

³³ Jan Harfst, “A Practitioner’s Guide to Area-Based Development Programming,” (UNDP Regional Bureau for Europe & CIS, 2006), p. 9.

³⁴ Ibid.

ในการจัดการความสัมพันธ์แบบแนวนอน (horizontal linkage) และแนวตั้ง (vertical linkage) เพื่อเชื่อมต่อการบริหารเชิงพื้นที่ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปเชิงนโยบายและเชิงสถาบันในระดับชาติ และ 5) **วิธีการแบบยืดหยุ่น (flexible approach)** ที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ที่ได้รับผลจากปัญหาเพื่อให้การแก้ไขปัญหายังคงใช้ได้ผล³⁵

จากการศึกษาพบว่าบางประเทศได้ริเริ่มวิธีการบริหารเชิงพื้นที่ โดยมีความพยายามให้อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรสำหรับการแก้ปัญหา อยู่ในมือของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ นโยบายพัฒนาการจ้างงานโดยอาศัยการสร้างพันธมิตรเชิงพื้นที่ (area-based partnerships) ของแคว้นกาตาลุญญา (Catalonia) ประเทศสเปนที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในระดับภูมิภาค โดยทางแคว้นฯ ได้สร้างข้อตกลงกาตาลุญญา (The Catalan pacts) ร่วมกัน ที่ประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมนายจ้าง และสหภาพแรงงาน รวมไปถึงองค์กรด้านแรงงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในข้อตกลงนี้ด้วย โดยข้อตกลงกาตาลุญญา มีเป้าหมายเพื่อสร้างการบริหารในระดับภูมิภาคและติดตามการดำเนินงานต่าง ๆ ให้สัมพันธ์กับข้อตกลงและมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อร่วมลงทุน (Matching Fund) ให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ โดยมีเป้าหมายด้านนโยบายเพิ่มจำนวนผู้หญิงเข้าสู่ตลาดแรงงาน การรับรองคุณสมบัติคนงานให้สามารถใช้เทคโนโลยีใหม่และเทคนิคการสื่อสาร การสร้างงานที่มีคุณภาพในพื้นที่การจ้างงานใหม่ ๆ และการนำโครงการการจ้างงานไปปฏิบัติผ่านการประสานงานในระดับท้องถิ่น รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเติบโตด้านการจ้างงานผ่านข้อตกลงความร่วมมือกับระหว่างท้องถิ่น โดยที่กรมแรงงานแห่งแคว้นกาตาลุญญาร่วมกับสมาคมเทศบาลแห่งคาตาลัน (Catalan Association of Municipalities) และสมาพันธ์เทศบาลแห่งแคว้นกาตาลุญญา (Federation of the Municipalities of Catalonia) จะเป็นผู้รับผิดชอบต่อข้อตกลงนี้เพื่อวางโครงการและจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁶

3.2 การกระจายอำนาจเพื่อสร้างความเป็นธรรมและการหลอมรวมทุกภาคส่วน (Decentralization for Equity and Inclusiveness)

การสร้างความเป็นธรรมและการหลอมรวมทุกภาคส่วนในสังคม ถือเป็นทิศทางและความท้าทายใหม่ประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ที่ผ่านมามีข้อเสนอจากงานวิจัยและนักวิชาการ ที่ชี้ให้เห็นว่า**การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีส่วนสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาเพื่อสร้างความเป็นธรรมและหลอมรวมทุกภาคส่วน** อาทิ Zoë Scott และ Sumedh

³⁵ Ibid., p. 9-10.

³⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, “New Forms of Governance for Economic Development,” (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004), p. 250-51.

Rao (2011) มองว่า การกระจายอำนาจสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนา เพราะช่วยสร้างการพัฒนาขึ้นในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความยากจนและการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) มากกว่าที่การกระจายอำนาจจะเป็นเป้าหมายในตัวเอง³⁷ แม้ว่าการกระจายอำนาจจะไม่ได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการลดความยากจน แต่ก็มีอิทธิพลโดยอ้อมผ่านการจัดบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการกระจายอำนาจที่จะช่วยเอื้ออำนวยให้ลดความยากจน ต้องมีปัจจัยใน 3 ด้าน คือ **1) การมีความมุ่งมั่นทางการเมืองอย่างแรงกล้า (Strong political commitment)** ของชนชั้นนำและรัฐบาลส่วนกลางในการบรรเทาปัญหาความยากจน **2) การมีทรัพยากรที่เพียงพอให้กับรัฐบาลท้องถิ่น (Adequate resourcing of local government)** ทั้งทรัพยากรมนุษย์และการเงิน และ **3) การมีระบบการบริหารและการจัดการที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ (Strong administrative and managerial systems and capacity)**³⁸ เช่นเดียวกับข้อเสนอขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ในรายงาน *All on Board: Making Inclusive Growth Happen* เสนอว่าการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) ต้องอาศัยการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น ที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เพื่อให้คนด้อยโอกาสถูกหลอมรวมเข้ามาในระบบสังคมและเศรษฐกิจได้ และมุ่งสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนทางนโยบายทุกด้าน เช่น ที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง การพัฒนาทักษะแรงงาน ด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อกระตุ้นความสามารถในการแข่งขันและสร้างการหลอมรวมคนทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน³⁹

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ทำให้เชื่อได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขจำเป็น ต่อการสร้างความเป็นธรรมและหลอมรวมทุกภาคส่วน ตัวอย่างเช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ที่เป็นกรอบการพัฒนาต่อประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติให้บรรลุผลเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระยะเวลา 15 ปี ตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2558 - สิงหาคม พ.ศ. 2573 โดย SDGs จะมาทดแทน

³⁷ Zoë Scott and Sumedh Rao, “Topic Guide on Decentralization and Local Government,” (London: Commonwealth Secretariat in collaboration with the Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), 2011), p. 34.

³⁸ Ibid., p. 34-35.

³⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, “All on Board: Making Inclusive Growth Happen,” (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014), p. 13-14. หรือดูใน วุฒิสสาร ตันไชย, รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น. 110-16.

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ที่ครบกำหนดใน พ.ศ. 2558⁴⁰

SDGs ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาไว้ทั้งหมด 17 ด้าน และกำหนดเป้าประสงค์โครงการย่อยอีกทั้งหมด 169 ด้าน ซึ่งเป้าหมายทั้ง 17 ด้านมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมและการหลอมรวมทุกภาคส่วนในสังคม ประกอบด้วย

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) การขจัดความยากจน (No Poverty)2) การขจัดความอดอยากและสร้างความมั่นคงทางอาหาร (Zero Hunger)3) การส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคน (ในด้านสุขภาพและสวัสดิภาพของคน) (Good Health and Well-being)4) การส่งเสริมโอกาสในการเรียนรู้ (Quality Education)5) การสร้างความเท่าเทียมทางเพศสตรีและเด็กหญิงทุกคน (Gender Equality)6) การจัดการน้ำอย่างยั่งยืนและพร้อมใช้สำหรับทุกคน (Clean Water and Sanitation)7) การให้ทุกคนเข้าถึงพลังงานที่ยั่งยืนได้ตามกำลังของตน (Affordable and Clean Energy)8) การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน (Decent Work and Economic Growth)9) การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนและนวัตกรรม (Industry, Innovation and Infrastructure) | <ol style="list-style-type: none">10) ลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศ (Reduced Inequalities)11) การสร้างเมืองและการตั้งถิ่นฐานที่ปลอดภัย (Sustainable Cities and Communities)12) การสร้างรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (Responsible Consumption and Production)13) การดำเนินงานอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาโลกร้อน (Climate Action)14) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ของทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน (Life Below Water)15) การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนของระบบนิเวศบนบก (Life on Land)16) การส่งเสริมสันติภาพและการเข้าถึงระบบยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน (Peace, Justice and Strong Institutions)17) การสร้างความร่วมมือระดับสากลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Partnerships for the Goals)⁴¹ |
|--|---|

⁴⁰ โปรดดูใน องค์การสหประชาชาติ, “The Global Goals for Sustainable Development,” <http://www.un.org/th/globalgoals/th/>.

⁴¹ มูลนิธิมั่นพัฒนา, “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน,” <http://www.tsdf.or.th/th/seminar-event/10268/%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%A2%E0%B8%B7%E0%B8%99>.

รูปภาพที่ 1: แผนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ



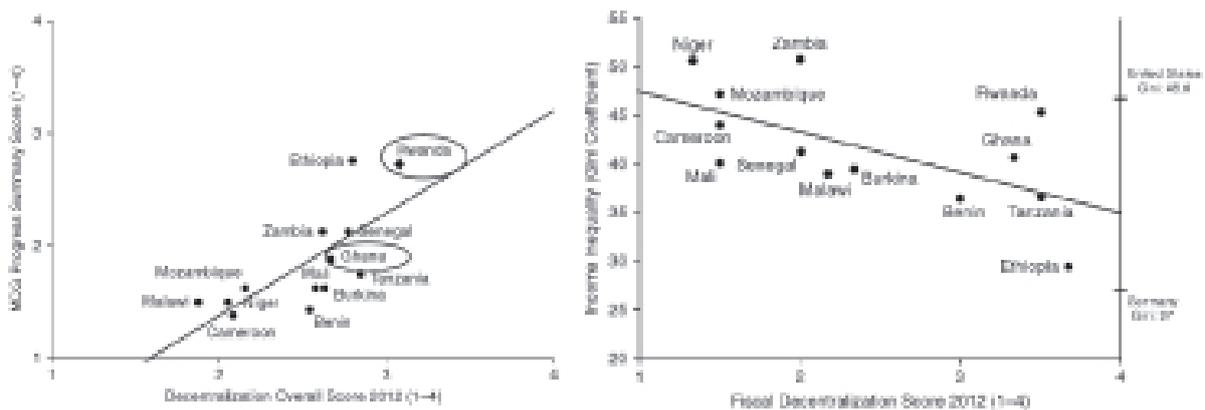
ที่มา: มูลนิธิมั่นพัฒนา. “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน.”

จากการประเมินผลการบรรลุเป้าหมาย SDGs มุ่งงานศึกษาบางส่วนให้ข้อเสนอแนะว่า **การกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นกุญแจสำคัญให้การบรรลุเป้าหมาย SDGs เพื่อสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคม** เพราะประเทศใดที่ใช้แนวคิดเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (subsidiarity) ที่รัฐจะอาศัยการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหลักในการดำเนินการตาม SDGs โดยให้ท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่และความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบกับประชาชน ดังนั้น การถ่ายโอนกลไก ทรัพยากร และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่จะช่วยให้หาหนทางแก้ปัญหาที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่ากับต้นทุนที่เสียไป (cost-effective)⁴² นอกจากนี้ ในการศึกษาาระดับการกระจายอำนาจ (ทั้งในระดับนทางการเมือง การบริหาร การคลัง การมีเสถียรภาพ และความรับผิดชอบ) และระดับความก้าวหน้าตามการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (MDGs) พบว่า **ประเทศใดที่มีความก้าวหน้าด้านการกระจายอำนาจสูง จะมีความสามารถในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนา MDGs ดีกว่าประเทศ**

⁴²Nicholas Awortwi, “Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals,” in Local Governance, Economic Development and Institutions, ed. Georgina M. Gómez and Peter Knorringa, Eadi Global Development Series (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016).

ที่มีระดับการกระจายอำนาจต่ำตามแผนภูมิที่ 1 ตัวอย่างเช่น ในประเทศเนปาลมีอัตราการลงทะเบียนเข้ารับการศึกษาเพิ่มขึ้น ภายหลังจากการถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษา ให้กับคณะกรรมการประจำท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่นเดียวกับในทวีปแอฟริกาและเอเชีย ที่รัฐบาลท้องถิ่นได้จัดโครงการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายและมีนโยบายขับเคลื่อนที่ร่วมมือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในท้องถิ่น ได้ช่วยเพิ่มอัตราการเข้าเรียนและลดอัตราการลาออกจากโรงเรียนกลางคันได้ โดยเฉพาะกับนักเรียนหญิง⁴³ ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจทางการคลังช่วยให้ท้องถิ่น ที่เดิมเคยขาดแคลนทรัพยากร สามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณได้อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น อีกทั้งประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดีกว่า จะมีอัตราความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ของประชากรต่ำกว่าตามแผนภูมิที่ 1⁴⁴

แผนภูมิที่ 1: แผนภูมิระดับการกระจายอำนาจและระดับการพัฒนา MDGs (ซ้าย) กับแผนภูมิระดับการกระจายอำนาจทางการคลัง กับระดับความไม่เท่าเทียมทางรายได้ของประชาชน (ขวา)



ที่มา: Nicholas Awortwi, “Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals,” p. 46, 54.

3.3 การกระจายอำนาจเพื่อยกระดับประชาธิปไตย (Decentralization for Democracy)
 การกระจายอำนาจ เป็นปัจจัยหนึ่งที่สัมพันธ์กับการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กสามารถมีอำนาจในการปกครองตนเอง ที่จะช่วยเป็นรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ
 เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (พ.ศ. 2552) ชี้ให้เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมี

⁴³ Ibid., p. 45-46.

⁴⁴ Ibid., p. 53.

ความสำคัญเพราะหัวใจการปกครองท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) เนื่องจากประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ในท้องถิ่นที่จะเป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ แม้ว่าทิศทางการพัฒนาประชาธิปไตยสมัยใหม่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy)⁴⁵ ที่ผ่านมานักวิชาการเสนอว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นกุญแจสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น Robert Dahl และ Edward R. Tufte ได้เสนอในหนังสือ *Size and Democracy* ว่าประชาธิปไตยในรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อทำสาธารณกิจขึ้นอยู่กับขนาดของการปกครอง ถ้าการปกครองมีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และในพื้นที่กว้างขวาง โอกาสที่จะสร้างการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยทางตรงย่อมทำได้ยาก ดังนั้น เมืองที่มีขนาดเล็กหรือองค์กรท้องถิ่น จึงควรหาโอกาสให้ประชาชนดูแลบ้านเมืองมากขึ้น หรืองานของ Robert Dahl อีกชิ้นหนึ่งชื่อ *The city in the future of democracy* ชี้ว่าประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถปกครองกันเอง สามารถเกิดขึ้นได้ในเมืองหรือท้องถิ่นที่มีขนาดเหมาะสม โดยเฉพาะเมืองที่มีประชากรประมาณ 50,000-100,000 คน แต่จะไม่เกิดขึ้นได้ในระดับหมู่บ้าน หรือที่ทำงานที่มีประชากรน้อยเกินไป⁴⁶

เช่นเดียวกับการศึกษาบางส่วนที่ชี้ว่า**การกระจายอำนาจของหลายประเทศมักเกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) และประชาธิปไตยท้องถิ่นช่วยปลูกฝังให้ประชาชนตระหนักรู้ และมีมุมมองที่ดีต่อประชาธิปไตยระดับชาติ** อาทิ ในทวีปแอฟริกาและลาตินอเมริกาพบว่า การกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย เป็นทางเลือกที่ดีในการทำให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถปลดแอกจากระบอบอำนาจนิยมในอดีตที่ผ่านมา รวมถึงช่วยยกระดับความชอบธรรมของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย และสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชน⁴⁷ หรืองานวิจัยของ Paola Giuliano และ Nathan Nunn (ค.ศ. 2013) ที่ศึกษาจารีตประเพณีแบบประชาธิปไตยท้องถิ่น (tradition of local democracy) ของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมด 1,265 กลุ่มทั่วโลก อาทิ ต้องมีมติจากประชาชนในการเลือกผู้นำท้องถิ่นของตนเองแทนที่จะอาศัยการแต่งตั้งจากเบื้องบน เป็นต้น อีกทั้งจารีตประเพณีแบบประชาธิปไตยท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยในระดับชาติโดยเฉพาะในทวีปยุโรป นอกจากนี้ จารีตประเพณีแบบประชาธิปไตยท้องถิ่น ส่งผลประชาชนมีมุมมองที่ดีต่อประชาธิปไตยในระดับชาติ รวมถึงให้การสนับสนุนและความไว้วางใจต่อสถาบันประชาธิปไตยอีกด้วย⁴⁸

⁴⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552).

⁴⁶ Ibid., น. 70-71.

⁴⁷ Awortwi, "Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals," p. 48.

⁴⁸ Paola Giuliano and Nathan Nunn, "The Transmission of Democracy: From the Village to the Nation-State," (Bonn: The Institute for the Study of Labor, 2013).

อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังว่า การกระจายอำนาจอาจไม่ได้สร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง แต่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ และขยายอิทธิพลของส่วนกลางต่อท้องถิ่น จากงานของ Anjali Thomas Bohlken (ค.ศ. 2016) ที่ศึกษาการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น (local democratization) ในประเทศกำลังพัฒนา เสนอว่าชนชั้นนำของรัฐบาลส่วนกลาง อาศัยการกระจายอำนาจเป็นกลยุทธ์หนึ่งของการแสวงหาหรือรักษาอำนาจควบคุมเหนือตัวแสดงในท้องถิ่น จากกรณีศึกษาของประเทศอินเดียพบว่า แม้การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการถ่ายโอนอำนาจการใช้ดุลพินิจให้กับรัฐบาลท้องถิ่น แต่กลับไม่เกิดการกระจายอำนาจด้านทรัพยากรและงบประมาณสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลในระดับมลรัฐอาศัยเงื่อนไขการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนทรัพยากรกับงบประมาณ เพื่อสร้างพันธมิตรทางการเมืองกับนักการเมืองท้องถิ่น ที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนและรัฐบาล ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นของอินเดียยังอยู่ภายใต้บริบทของการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีแนวโน้มทำงานเพื่อถ่วงดุลตรวจสอบการดำเนินงานที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลท้องถิ่นกลับพึ่งพาอาศัยทรัพยากรและอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งอีกครั้ง ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเป็นตัวแทนให้กับชนชั้นนำของรัฐบาลส่วนกลาง มากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน⁴⁹

4. สรุป

งานเขียนชิ้นนี้ผู้เขียนมุ่งนำเสนอแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยอาศัยตัวอย่างประกอบทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ที่สะท้อนว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องใกล้ตัวประชาชนทุกคน เพราะท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างใกล้ชิด และเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ที่เราควรให้ความสำคัญอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้นเพราะประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังที่ต้องอาศัยคนรุ่นใหม่และผู้สนใจเข้าไปบุกเบิก เข้าไปศึกษา ยังมีอยู่อีกมาก อีกทั้งการแสวงหาองค์ความรู้และประสบการณ์ในทางปฏิบัติจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ นอกเหนือจากแนวคิดทฤษฎี ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ และประชาชน หรือการเข้าไปอาศัยและเฝ้าสังเกตการณ์ความเป็นไปของท้องถิ่น ถือเป็นเรื่องจำเป็นเช่นกัน

⁴⁹ โปรดดูใน Anjali Thomas Bohlken, *Democratization from Above: The Logic of Local Democracy in the Developing World* (New York: Cambridge University Press, 2016).

บรรณานุกรม

- ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. กฎหมายแองโกลอเมริกันเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.
- มูลนิธิมันพัฒนา. “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน.” <http://www.tsdf.or.th/th/seminar-event/10268/%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%A2%E0%B8%B7%E0%B8%99>.
- โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSJ). “กระจายอำนาจชายแดนใต้ เสนอ 6 รูปแบบการปกครอง.” <http://www.deepsouthwatch.org/dsj/2702>.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดิน ไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- วุฒิสาร ตันไชย. “ดุลอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน: การกระจายอำนาจและการบริหาร ท้องถิ่น.” ใน ดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย, วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ชีรพรรณ ใจมั่น และ ภควัต อัจฉริยปัญญา (บรรณาธิการ), 159-204. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- . รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- . “หน่วยที่ 12 ปัญหาการเมืองไทยด้านการกระจายอำนาจ.” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (*Current Political Issues*), คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุง ชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (บรรณาธิการ), บทที่ 12, 1-84. กรุงเทพมหานคร: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558.
- วุฒิสาร ตันไชย, และ เอกวีร์ มีสุข. ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- ศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น, and สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. “กระจายอำนาจ : ช่องทางสำคัญของการปฏิรูปประเทศ.” ประชาคมวิจัย 19, no. 114 (มีนาคม - เมษายน 2557).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “หลักการและแนวคิด.” http://po.opdc.go.th/content.php?content_id=19.
- องค์การสหประชาชาติ. “The Global Goals for Sustainable Development.” <http://www.un.or.th/globalgoals/th/>.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. แปรถิน เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของ ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- Awortwi, Nicholas. “Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals.” Chap. 2 In *Local Governance, Economic Development and Institutions*, edited by Georgina M. Gómez and Peter Knorrinda. Eadi Global Development Series, 39-63. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016.
- Barnett, Camille Cates, Henry P. Minis, and Jerry VanSant. “Democratic Decentralization.” Research Triangle Institute, 1997.
- Bohlken, Anjali Thomas. *Democratization from Above: The Logic of Local Democracy in the Developing World*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Giuliano, Paola, and Nathan Nunn. “The Transmission of Democracy: From the Village to the Nation-State.” Bonn: The Institute for the Study of Labor, 2013.
- Grant, Alan. “Local Governance: Politics Below the Nation-State.” In *Politics: An Introduction*, edited by Barrie Axford, Gary K. Browning, Richard Huggins, Ben Rosamond, Alan Grant and John Turner, 297-325. New York: Routledge, 2002.
- Harfst, Jan. “A Practioner’s Guide to Area-Based Development Programming.” UNDP Regional Bureau for Europe & CIS, 2006.
- Kälin, Walter. “Decentralization - Why and How?” https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/SDC_why_how.pdf.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “All on Board: Making Inclusive Growth Happen.” Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014.
- . “New Forms of Governance for Economic Development.” Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.
- Schneider, Aaron. “Decentralization Conceptualization and Measurement.” *Studies in Comparative International Development* 38, no. 3 (Fall 2003): 32-56.
- Scott, Zoë, and Sumedh Rao. “Topic Guide on Decentralization and Local Government.” London: Commonwealth Secretariat in collaboration with the Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), 2011.
- UNDP. “Fiscal Decentralization and Poverty Reduction.” New York: UNDP Primer, United Nations Development Programme, 2005.