

การกระจายอำนาจที่ดีสู่ท้องถิ่น

รศ. ดร.เป็ชาน สุวรรณมงคล*

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นประเด็นหนึ่งที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางในขณะนี้ ทั้งสื่อนิตยสาร และคัดค้านการกระจายอำนาจ รวมทั้งถกเถียงกันว่า รัฐควรกระจายอำนาจแค่ไหนเพียงไร จึงจะไม่เป็นการทำลายความเป็นเอกภาพของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนด้วย

บทความนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางการกระจายอำนาจที่ดีสู่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่เกิดผลดีต่อท้องถิ่น และประเทศชาติโดยส่วนรวม

พหุมิติของการกระจายอำนาจ

ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวทางการกระจายอำนาจที่ดีสู่ท้องถิ่น มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาถึงมิติสำคัญของ "การกระจายอำนาจ" โดยผู้เขียน เห็นว่า การกระจายอำนาจ มีลักษณะของพหุมิติ ที่สำคัญอยู่ 3 มิติ คือ มิติทางการเมือง มิติทางการบริหาร และมิติทางสังคม

ในมิติทางการเมือง การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ ระหว่างรัฐกับประชาชนในสังคม ในทิศทางที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น

ในมิติทางการบริหาร การกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในหลายยุทธศาสตร์ที่รัฐใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมือง โดยเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐ

มอบภารกิจบางอย่างบางประการไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองอย่างเป็นอิสระ

ในมิติทางสังคม การกระจายอำนาจเป็นการยอมรับถึงสิทธิของชุมชน และคนในท้องถิ่น ในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองด้วยตนเอง และใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนของตน

ในความเป็นจริงแล้ว เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจ ควรต้องกล่าวถึงการรวบรวมอำนาจด้วย เพราะการรวมอำนาจมีใช้สิ่งที่เลวร้ายเสมอไป แต่ในทางตรงกันข้าม การรวมอำนาจกลับเป็นสิ่งที่จำเป็นในสถานการณ์ที่รัฐถูกคุกคามอธิปไตย หรือเป็นการกิจที่รัฐจำเป็นต้องมีเอกภาพในการบริหารจัดการ เช่น ภารกิจด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ ด้านนโยบายการเงินการคลังของชาติ เป็นต้น

การรวมอำนาจ - การกระจายอำนาจ จึงเปรียบเสมือนกระดานกระดกที่มีรัฐและประชาชนอยู่คนละด้านของกระดาน (ดูรูปภาพที่ 1) โดยสังคมที่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็ง รัฐจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่าฝ่ายประชาชน อำนาจจะรวมศูนย์ที่รัฐใน ส่วนกลาง แต่สังคมที่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคง ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง และมีบทบาททางการเมืองมาก มักจะมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมาก¹

การทำให้เกิดความสมดุลย์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคประชาชน จึงเป็นสิ่งที่จะต้องทำให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การรวมอำนาจ - การกระจายอำนาจสัมพันธ์กับมิติ

*คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

¹ มีเรียกไว้ในบางประเทศที่มีระบบการเมืองประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วและมั่นคง แต่กลับมีแนวโน้มที่รัฐจะดึงภารกิจบางประการจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปให้องค์การกึ่งอิสระหรือเอกชนทำแทน โดยเหตุผลว่าเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น เช่น กรณีของอังกฤษ ออสเตรเลีย เป็นต้น

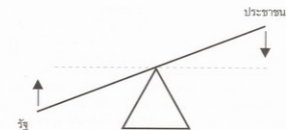
ของเวลา การรวมอำนาจจะมีความเหมาะสมใน
เวลาหนึ่งเพื่อช่วยรักษาเอกภาพความเป็นอันหนึ่งอัน
เดียวของชาติไว้ เช่นในสมัยรัชกาลที่ห้า หรือใน
สมัยที่มีการคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่เมื่อกาล
เวลาเปลี่ยนไป ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง
มากขึ้น สังคมต้องการการแก้ไขปัญหาคือหลากหลาย
อย่างรวดเร็วและแยกแยะ การรวมอำนาจไว้ที่
ส่วนกลางเป็นหลักจึงไม่ลงรอยกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น
จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลาง
ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน

การกระจายอำนาจก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้
และจะกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจ และมี
ความเข้มแข็งในที่สุด

ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้น
ควรเป็นการกระจายอำนาจที่ดี ที่มุ่งก่อให้เกิด
ประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

แนวทางการกระจายอำนาจที่ดีสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจที่ดีสู่ท้องถิ่น ควรมี
แนวทางสำคัญดังนี้



รูปภาพที่ 1

ในความเป็นจริง สิ่งต่าง ๆ ในโลกนี้ ต่างมี
ทั้งสองด้านคือ ด้านดีและด้านไม่ดี การกระจาย
อำนาจก็เช่นกัน ก็มีทั้งสองด้าน แต่เรามักจะ
พิจารณาจากด้านดีของการกระจายอำนาจเป็นหลัก
จนมองข้ามจุดอ่อนของการกระจายอำนาจไป² เช่น
การกระจายอำนาจที่รวดเร็วในขณะที่ประชาชนยังไม่
เข้มแข็งที่จะมีบทบาทในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ
การทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น เท่ากับเป็นการ
กระจายอำนาจให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเข้าไป
แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อ
ประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวกมากกว่าประโยชน์
ของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น ในขณะที่
ฝ่ายสนับสนุนการกระจายอำนาจ เห็นว่า

1. การกระจายอำนาจ ต้องยึดหลักความ
สมดุลระหว่างหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น
(local autonomy) กับหลักประสิทธิภาพ (efficiency)
ในการบริหารจัดการ มักมีความเข้าใจในกลุ่มนัก
ปกครองท้องถิ่นว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่น
เป็นความเป็นอิสระที่เกิดขาดจากการกำกับ ดูแลโดย
เฉพาะจากรัฐ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน
เพราะแม้ว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการ
ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนจะเป็น
สาระสำคัญหนึ่งของการกระจายอำนาจ แต่ความ
เป็นอิสระที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากทั้งรัฐ
และประชาชน โดยในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมาย
สูงสุดของประเทศของทุกประเทศ จะมีบทบัญญัติที่

² มีการกล่าวถึงอีกด้านหนึ่งของการกระจายอำนาจ หรืออาจเรียกว่า เป็นด้านมืดของการกระจายอำนาจ ดูรายละเอียด
ใน Remy Prud'homme . On the Dangers of Decentralization Working papers by Transportation, Water & urban Development , World Bank.

ชัดเจนถึงประเด็นสำคัญนี้ เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 1 บัญญัติว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้"

2. การกระจายอำนาจ ต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มอำนาจการบริหารจัดการของท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระจายอำนาจ เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาตนเองไปสู่จุดที่สามารถยืนหยัดพึ่งตนเองได้ครบทุกองค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3. การกระจายอำนาจ ต้องทำให้การใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น และวิสาหกิจระดับสูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งก็หมายความว่า ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความรู้และทักษะที่จำเป็นในการบริหารจัดการ ในขณะที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทในการกำกับ ดูแลให้การใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยส่วนรวม

4. การกระจายอำนาจ ต้องเป็นไปโดยมีการตรวจสอบจากทั้งรัฐและประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นหลักการที่กำลังได้รับความสำคัญจากทุก ๆ สังคมประชาธิปไตย กล่าวคือ การปฏิบัติงานของส่วนต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ - รับผิดชอบ (accountability) เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดการคอร์รัปชัน อันเป็นเสมือนโรคเอดส์ที่ทำลายภูมิคุ้มกันของสังคม

5. การกระจายอำนาจ ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของท้องถิ่น และความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เท่าเทียมกับการยอมรับความจริงว่า แต่ละชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง รวมทั้งมีความต้องการที่หลากหลาย ดังนั้น จึงไม่อาจใช้วิธีการกระจายอำนาจที่เป็นแบบเดียวกันไปใช้กับทุกท้องถิ่น เช่น ต้องมีโครงสร้างองค์กร และวิธีการบริหารจัดการแบบเดียวกันทุกชุมชนท้องถิ่นอย่างที่เป็นอยู่ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย

6. การกระจายอำนาจ ต้องส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ส่วนกลาง เป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ ในขณะที่ส่วนท้องถิ่น เป็นตัวแทนของภาคประชาชน ซึ่งทั้ง

สองส่วนถือเป็นส่วนสำคัญของการดำรงอยู่ของสังคม และควรอยู่ร่วมกันอย่างเป็นหุ้นส่วน (partnership) กันมากกว่าอยู่ในลักษณะของผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองอย่างที่เป็มาในอดีต

7. การกระจายอำนาจ ต้องควบคู่กันไปกับการสนับสนุน ส่งเสริมสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถรองรับหน้าที่และอำนาจตลอดจนทรัพยากรการบริหารที่รัฐกระจายไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังได้กล่าวแล้วว่า หากมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความเข้มแข็งแล้ว จะทำความเสียหายให้กับชุมชนท้องถิ่นมากกว่าจะก่อให้เกิดผลดี การกระจายอำนาจอย่างมีการวางแผนที่เป็นระบบจึงเป็นสิ่งจำเป็น

8. การกระจายอำนาจ ต้องไม่เป็นการเพิ่มหน้าที่ให้ท้องถิ่นอย่างเดียว แต่ต้องควบคู่ไปกับการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจด้านการบริหาร ทรัพยากรเงิน และคนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

9. การกระจายอำนาจ ต้องมีหลักประกันคุณภาพของบริการที่ประชาชนจะได้รับด้วย กล่าวคือ เมื่อรัฐกระจายบริการสาธารณะใดไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเองแล้ว คุณภาพของบริการที่ท้องถิ่นให้กับประชาชน ต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับหรือได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งนี้ต้องมีระบบการประกันคุณภาพ (quality assurance) โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (performance indicators) ของท้องถิ่นผู้ให้บริการอย่างเป็นระบบและชัดเจน

10. การกระจายอำนาจ เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและยึดหลักความเสมอภาค เท่าเทียมกันภายใต้หลักกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการกระจายอำนาจที่ยึดหลักนิติธรรมมากกว่าหลักอุปถัมภ์

กล่าวโดยสรุป การรวมอำนาจ - การกระจายอำนาจ เป็นสิ่งที่คู่กัน เหมือนคนละด้านของเหรียญเดียวกัน และเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคประชาชนที่จะมีการปรับให้เกิดดุลยภาพตามสภาพการณ์ในขณะนั้น ในอีกแง่มุมหนึ่ง

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ก็เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของรัฐในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศมากที่สุด ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงต้องเป็นการกระจายอำนาจที่สัมฤทธิ์ผล ประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ