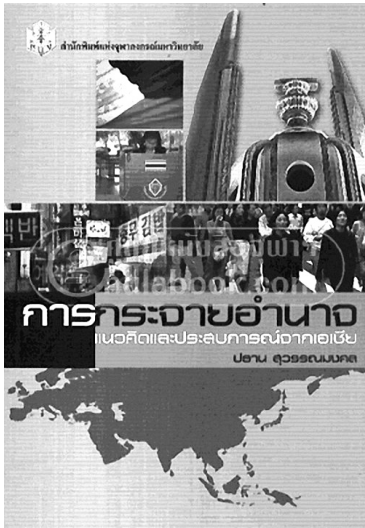


บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

เรื่อง การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย

วาสนา เลิศมะเลา¹ สุรัสศักดิ์ ชะมารัมย์²

Wasana Lertmalao¹, Surasak Chamaram²



หากกล่าวถึงการกระจายอำนาจ (Decentralization) ย่อมจะเห็นได้ว่าเป็นอีกหนึ่งชุดความคิดที่มีประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับคำศัพท์อยู่มากพอสมควรในหมู่นักวิชาการและนักปฏิบัติกรอย่างน้อยๆ ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา เนื่องจากว่าการกระจายอำนาจยังเป็นคำศัพท์ที่ยังไม่มีคำนิยามใดที่ทำให้สามารถเห็นพ้องต้องกันได้ทั้งหมดทีเดียว แต่กระนั้นก็ตาม การกระจายอำนาจก็เป็นคำที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากโดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน เนื่องจากว่าระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยถือเป็นปัจจัยสำคัญอันดับต้น ๆ ของการกระจายอำนาจ เพราะข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ได้ชี้ชัดว่าการกระจายอำนาจจะมีลักษณะความสัมพันธ์กับระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยมากกว่าระบบการเมือง

รูปแบบอื่น ๆ หรือกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วคือ ประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยมีการกระจายอำนาจควบคู่กันไปกับการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐร่วมกันกับรัฐจากภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม

หนังสือเรื่องการกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชียของรองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล (2554) เล่มนี้จัดเป็นหนังสือที่มีความพยายามอธิบายให้เห็นถึงแนวคิดการกระจายอำนาจทั้งที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในแถบเอเชีย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มีประสบการณ์การกระจายอำนาจมาอย่างยาวนานพอ ๆ กับประเทศไทยของเรา โดยผู้เขียนได้เพียรพยายามเขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาจากประสบการณ์ของผู้เขียนที่คร่ำหวอดอยู่กับประเด็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในสังคมมาอย่างยาวนานกว่าสิบปี รวมทั้งจากประสบการณ์ของการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการ

¹ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

² นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศอีกด้วย ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ทำการจัดแบ่งโครงสร้างการนำเสนอเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ 3 ส่วน จำนวน 11 บท ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นจำนวน 5 บทคือ บทที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ บทที่ 2 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น บทที่ 3 กลุ่มเป้าหมายของการกระจายอำนาจ บทที่ 4 แนวทางการกระจายอำนาจ และบทที่ 5 ปัจจัยเหนี่ยวนำการกระจายอำนาจ ต่อมาส่วนที่ 2 การกระจายอำนาจของประเทศในแถบเอเชีย ซึ่งแบ่งออกเป็นจำนวน 4 บทคือ บทที่ 6 การกระจายอำนาจกรณีประเทศญี่ปุ่น บทที่ 7 การกระจายอำนาจกรณีประเทศเกาหลีใต้ บทที่ 8 การกระจายอำนาจกรณีฟิลิปปินส์ และบทที่ 9 การกระจายอำนาจกรณีประเทศอินโดนีเซีย นอกจากนี้ ในส่วนสุดท้ายคือ ส่วนที่ 3 การกระจายอำนาจในประเทศไทย และบทเรียนการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยเนื้อหาจำนวน 2 บทคือ บทที่ 10 การกระจายอำนาจกรณีประเทศไทย และบทที่ 11 บทเรียนจากการกระจายอำนาจของประเทศในเอเชีย

บทที่ 1 ว่าด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เป็นบทที่พยายามอธิบายเนื้อหาของ การกระจายอำนาจโดยภาพรวมทั่วไปในแง่ของความหมาย มิติของการกระจายอำนาจ เหตุผลที่ต้องมีการกระจายอำนาจ ไตรลักษณ์ของการกระจายอำนาจ เป้าหมายของการกระจายอำนาจ รวมตลอด ทั้งการวัดการกระจายอำนาจตามลำดับ โดยประเด็นที่น่าสนใจคือว่าการกระจายอำนาจไม่ใช่เรื่องใหม่แต่ประการใด หากแต่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาอย่างช้านานแล้ว สะท้อนได้จากการปลดปล่อย ประเทศในอาณานิคมให้เป็นอิสระจากเจ้าอาณานิคม นอกจากนี้ หากพิจารณาความหมายของการกระจายอำนาจนั้นก็จะมีไม่มีความหมายใดเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการแบบเดียวกัน แต่สำหรับผู้เขียนแล้วมองว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการจัดสรรความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐกับ ภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ในการ บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร ซึ่งเป็นความหมาย ที่ไม่แตกต่างไปจากมุมมองของนักวิชาการตะวันตกที่ให้ไว้ก่อนหน้านี้ไม่มากนัก ยิ่งไปกว่านั้น หาก พิจารณาตามความหมายดังกล่าวนี้ก็จะแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจมุ่งเน้นให้เกิดความเป็น รูปธรรมที่สำคัญอยู่ 2 ประการกล่าวคือ 1) มุ่งเน้นให้ภาคส่วนอื่นของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการ ใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นการพิจารณาในแง่ของความหลากหลายของท้องถิ่น และ 2) มุ่งเน้นให้ภาคส่วน อื่นของสังคมเข้ามามีบทบาทและมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะในระดับที่เหมาะสมกับสังคม ภายใต้อันตรายการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ

กระจายอำนาจจัดว่ามีลักษณะเป็นพหุมิติ ซึ่งหมายความว่า เป็นคำที่มีความหมายหลากหลายมิติ อันประกอบไปด้วยการกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร การกระจายอำนาจทางการเงิน การกระจายอำนาจทางสังคม รวมตลอดทั้งการกระจายอำนาจทาง

เศรษฐกิจหรือการตลาด แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันออกไป แต่ทว่ามีเป้าหมายเดียวกันคือ ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ส่วนเหตุผลที่ต้องมีการกระจายอำนาจนั้นอาจมีแนวโน้มของกระจายอำนาจมาจากกรณีประเทศที่มีประชากรและพื้นที่จำนวนมาก มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความเชื่อทางศาสนา หรือสภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อรองรับความหลากหลายของสภาพที่เป็นอยู่และประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน นอกจากนี้ยังมีเหตุผลสำคัญมาจากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการทางการเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคง รวมตลอดถึงการกระจายอำนาจลดภาระของรัฐในส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคมโดยทั่วถึง แต่ละประเทศก็จะมีเหตุผลในการดำเนินการกระจายอำนาจโดยมีมิติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นประชาธิปไตย ความมั่นคง และการพัฒนามากน้อยแตกต่างกันออกไป

สำหรับเป้าหมายของการกระจายอำนาจนั้นคือการมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มุ่งเน้นให้ประชาชนได้ปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ มุ่งเน้นความรวดเร็วในการให้บริการ มุ่งเน้นการลดภาระของรัฐบาลส่วนกลาง เป็นการลดความเป็นระบบราชการ ตลอดจนมุ่งเน้นการสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ทั้งนี้ การวัดการกระจายอำนาจอาจดำเนินการได้ยากเนื่องจากมีการนิยามความหมายของการกระจายอำนาจที่หลากหลายแตกต่างกันไป แต่อย่างน้อยที่สุดการกระจายอำนาจอาจวัดได้จากการถ่ายโอนอำนาจทางภาษี การมีส่วนร่วมรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การมีอิสระในการบริหาร รวมไปถึงจนถึงมีการถ่ายโอนภารกิจ และบุคลากรจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมาบทที่ 2 ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงอำนาจที่รัฐกระจายลงไปสู่ท้องถิ่นอันได้แก่ ประการแรกคือ สิทธิในการปกครองตนเองที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ประการที่สองคือ ภารกิจหน้าที่ ที่รัฐต้องกระจายหรือโอนภารกิจด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข วัฒนธรรม ประเพณี เป็นต้น ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการตามขีดความสามารถของท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ประการที่สามคือ อำนาจตัดสินใจ เป็นสิ่งที่รัฐต้องกระจายอำนาจทางการตัดสินใจไปพร้อม ๆ กันกับการกระจายหรือโอนภารกิจด้านต่าง ๆ ดังกล่าว ประการที่สี่คือ ทรัพยากรการบริหาร กล่าวคือรัฐต้องแบ่งทรัพยากรทางการบริหารลงไปยังท้องถิ่นด้วยไม่ว่าจะเป็นภาษีอากรในท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุน รวมไปถึงเรื่องบุคลากร ประการที่ห้าคือ การมีส่วนร่วมคือ การกระจายโอกาสหรือการเกิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของท้องถิ่น เช่น การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น และประการสุดท้ายคือ ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ กล่าวคือ นอกจากผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมี

การรับผิดชอบต่อสาธารณะและประชาชน รวมถึงมีมาตรฐานการบริการที่รัฐกำหนดแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นเองก็ต้องเข้ามามีภาระรับผิดชอบร่วมกันในการตรวจสอบการใช้อำนาจและทรัพยากรทางการบริหารให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดอีกด้วย

นอกจากประเด็นอำนาจที่รัฐกระจายลงไปสู่ท้องถิ่นแล้วนั้น ผู้เขียนยังได้มีการตั้งข้อสังเกตถึงการกระจายอำนาจที่ดีอีกด้วย โดยชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจที่ดีจะต้องส่งเสริมหลักการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ต้องเพิ่มอำนาจให้กับประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไป ต้องไม่กระทบต่อการกำกับดูแลของรัฐต่อท้องถิ่น ต้องส่งเสริมให้เกิดความตื่นตัวในภาคพลเมือง ต้องก่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจ ต้องเป็นไปทั้งภาคพลเมืองและภาคตัวแทนคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลรวมกันกับรัฐต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับท้องถิ่น ต้องก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหารท้องถิ่น รวมถึงต้องก่อให้เกิดความร่วมมือของการเมืองภาคตัวแทนและการเมืองภาคพลเมืองในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่น

สำหรับบทที่ 3 ว่ากลุ่มเป้าหมายของการกระจายอำนาจ เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงกลุ่มเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่สำคัญคือ ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองมีเป้าหมายไปสู่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อควรพิจารณาพิจารณาควบคู่ไปพร้อมกับการกระจายอำนาจคือ สิทธิชุมชนที่จะต้องทำให้ชุมชนมีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองได้เพิ่มมากขึ้นโดยการให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการชุมชนของตนเองให้มากยิ่งขึ้น ประเด็นต่อมาคือการเพิ่มอำนาจให้ชุมชน โดยการที่รัฐกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนให้มีบทบาทในการดูแลสิ่งมีคุณค่าในท้องถิ่น เช่น การอนุรักษ์ อนุรักษ์รักษาทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ขณะเดียวกันการเพิ่มอำนาจให้กับชุมชนจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถร่วมกันปรึกษาหารือ และร่วมกันตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมของท้องถิ่นได้ อันถือเป็นการวางรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยและการปรับปรุงบริการสาธารณะ ซึ่งนั่นหมายความว่า การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนจะเป็นหนทางสำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค มีความมั่นคง แข็งแกร่ง และมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากกลไกการเพิ่มอำนาจชุมชนที่มีอยู่หลายกลไกด้วยกัน โดยกลไกการเพิ่มอำนาจชุมชนที่น่าสนใจได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบต่อ และสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้นแล้วนั้น ยังมีปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนประสบความสำเร็จที่ควรพิจารณาประกอบด้วยเจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้มีอำนาจทางการเมือง นโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรทางการ

บริหารอย่างเพียงพอ การมีช่องทางที่หลากหลายให้กับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดจนการมีกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการเพิ่มอำนาจให้กับชุมชน สำหรับกรณีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรได้รับการพิจารณาในสองมิติกล่าวคือ มิติแรกคือ การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่จำเป็นจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจและเข้าถึงประชาธิปไตยในสาระสำคัญและปฏิบัติให้สอดคล้องอย่างแท้จริง ส่วนมิติที่สองคือ การให้บริการสาธารณะ เป็นการ จัดบริการพื้นฐานและสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เช่น ถนน คู คลอง สะพาน เป็นต้น

ในขณะที่บทที่ 4 ว่าด้วยแนวทางการกระจายอำนาจ เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงแนวทางหลักในการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นอันประกอบด้วย 3 แนวทางที่สำคัญได้แก่ แนวทางแรกคือ การกระจายอำนาจตามบริบทของสภาพแวดล้อมทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ โดยแนวทางการกระจายอำนาจแบบนี้มักจะเกิดขึ้นอย่างจริงจังได้ต้องเป็นสังคมที่คนในสังคมมีความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย รวมไปถึงการเป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วมด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศแถบยุโรปตะวันตก เป็นต้น แนวทางที่สองคือ การกำหนดเป็นนโยบายและผลักดันให้เกิดขึ้นตามนโยบาย แนวทางการกระจายอำนาจแบบนี้มักจะต้องพึ่งพารัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมืองมากพอสมควร ตลอดจนมีระยะเวลาในการบริหารประเทศที่ต่อเนื่องจึงจะสามารถผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายได้ และแนวทางสุดท้ายคือ การกำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจ ซึ่งแนวทางการกระจายอำนาจแบบนี้มักเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาทางการเมือง เช่น ประเทศไทย เป็นต้น โดยที่แผนการกระจายอำนาจจะกำหนดขั้นตอนของการกระจายอำนาจ กำหนดภารกิจที่จะมีการกระจายอำนาจไปให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานตามแนวทางการกระจายอำนาจทั้งสามแบบดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการได้แก่ บริบททางการเมือง บริบททางเศรษฐกิจ บริบททางสังคมและวัฒนธรรม บริบททางเทคโนโลยี รวมตลอดจนถึงเจตนาของผู้นำและเสถียรภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้นด้วย

ส่วนบทที่ 5 ว่าด้วยปัจจัยเหนี่ยวนำการกระจายอำนาจ เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่เหนี่ยวนำการกระจายอำนาจ อันทำให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นต้องชะลอหรือหยุดชะงัก โดยสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่เหนี่ยวนำการกระจายอำนาจที่น่าสนใจประการแรกคือ ระบบอุปถัมภ์และระบบเครือญาติ กล่าวคือ การที่ท้องถิ่นมีระบบอุปถัมภ์และระบบเครือญาติที่มีความเข้มแข็งย่อมจะทำให้เมื่อมีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นเป็นผลทำให้อำนาจไปกระจุกตัวหรือรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มผู้นำที่มีอิทธิพลอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอาจเป็นนักการเมืองท้องถิ่นและหรือนักธุรกิจ ซึ่งอาจใช้ช่องทางดังกล่าวแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากอำนาจที่ได้รับมาอย่าง

ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ ปัจจัยเหนี่ยวนำการกระจายอำนาจที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ การคอร์รัปชัน เป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงอย่างมากซึ่งมักเกิดจากการที่ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจที่ได้รับการกระจายมา เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยจำนวนหลายชิ้นที่ไม่อาจสรุปได้อย่างแน่ชัดว่าการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะมีเงื่อนไขเกี่ยวข้องที่มีความสลับซับซ้อนอย่างมาก แต่กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนก็สะท้อนเอาไว้ว่าที่น่าสนใจว่าในข้อเท็จจริงแล้วนั้น ประเด็นเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไม่ได้อยู่ที่ว่าไม่ควรกระจายอำนาจเพราะมีปัญหาการคอร์รัปชัน แต่น่าจะอยู่ที่ว่าจะกระจายอำนาจอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติได้ประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้แล้วกระบวนการกระจายอำนาจของผู้นำทางการเมืองในหลุมดำทางอำนาจที่กักขังอำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่ปล่อยออกมาให้ประชาชนปกครองตนเองก็เป็นปัจจัยเหนี่ยวนำการกระจายอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งด้วยเช่นกัน

ต่อมาบทที่ 6 ว่าด้วยการกระจายอำนาจกรณีประเทศญี่ปุ่น เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น รวมตลอดทั้งการปฏิรูปการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึง พ.ศ.2552 โดยผู้เขียนสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นที่ดำเนินมากกว่าหกสิบปีนั้นมีข้อสังเกตหลายประการได้แก่ ประการแรกคือ การกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นนับแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมามีปัจจัยสำคัญมาจากภายนอกคือ กองบัญชาการกองกำลังสัมพันธมิตรที่ดำเนินการผลักดันให้มีการกำหนดให้มีการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเป็นครั้งแรกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามมา ประการที่สองคือ การกระจายอำนาจมักเกิดขึ้นมาจากผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำที่มีภูมิหลังมาจากการเมืองท้องถิ่น ประการที่สามคือ การกระจายอำนาจจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และประการสุดท้ายคือ ข้าราชการประจำส่วนกลางของญี่ปุ่นยังมีบทบาทอย่างมากต่อการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะที่บทที่ 7 ว่าด้วยการกระจายอำนาจกรณีประเทศเกาหลีใต้ เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศเกาหลีใต้ รวมตลอดทั้งการปฏิรูปการกระจายอำนาจของประเทศเกาหลีใต้ ที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึง พ.ศ.2552 ทั้งนี้ ผู้เขียนสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจของประเทศเกาหลีใต้มีความคล้ายคลึงกันกับการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่น โดยพบว่าปัจจัยผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของประเทศเกาหลีใต้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองและสงครามเกาหลีมาจากการปัจจัยภายนอกได้แก่ สหรัฐอเมริกาที่ทำให้มีการแก้ไขกฎหมายการปกครองตนเองเกิดขึ้น แต่ก็ต้องมาหยุดชะงักเนื่องจากเหตุการณ์

ทางการเมืองที่มีการปกครองภายใต้รัฐบาลอดีตประธานาธิบดีปีกุงฮี และนายทหารที่เข้ามาสืบทอดอำนาจต่อ และหลังจากนั้นประชาธิปไตยก็กลับมาสู่ประเทศเกาหลีอีกครั้ง และมีการดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้การกระจายอำนาจเป็นนโยบายที่รัฐบาลพลเรือนต้องให้ความสำคัญ โดยปัจจุบันการกระจายอำนาจของประเทศเกาหลีได้มีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น การกระจายอำนาจทางการคลัง ท้องถิ่นที่มีการกระจายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีรายได้เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

สำหรับบทที่ 8 ว่าด้วยการกระจายอำนาจกรณีฟิลิปปินส์ เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศฟิลิปปินส์ รวมตลอดทั้งการปฏิรูปการกระจายอำนาจของประเทศฟิลิปปินส์ที่เกิดขึ้นหลังได้รับเอกราชจนถึง พ.ศ.2552 ซึ่งฟิลิปปินส์ถือเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างมากประเทศหนึ่งในเรื่องของการกระจายอำนาจที่เริ่มต้นอย่างจริงจังนับตั้งแต่ พ.ศ.2534 เป็นต้นมา แม้ว่าก่อนหน้าที่มีการกระจายอำนาจของประเทศฟิลิปปินส์จะต้องหยุดชะงักลงไปเกือบยี่สิบปีก็ตาม เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีเหตุผลทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงสงครามเย็นจึงต้องมีการสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอส แต่ในที่สุดพลังของประชาชนก็สามารถโค่นล้มรัฐบาลของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอสได้สำเร็จ ทำให้การกระจายอำนาจกลับมาสู่ฟิลิปปินส์อีกครั้งโดยรัฐบาลของอดีตประธานาธิบดีอาคิโนที่มีนโยบายสำคัญต่อการกระจายอำนาจอย่างจริงใจคือ รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญอิสระในการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีบทบาทให้การรับรองการปกครองตนเองในปี พ.ศ.2530 และตามมาด้วยการนำมาสู่การออกกฎหมายการปกครองตนเองใน พ.ศ.2534 ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองโดยอำนาจในการตัดสินใจลงไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับบทที่ 9 ว่าด้วยการกระจายอำนาจกรณีประเทศอินโดนีเซีย เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซีย รวมตลอดทั้งการปฏิรูปการกระจายอำนาจของอินโดนีเซียได้ที่ที่เกิดขึ้นหลังได้รับเอกราชจนถึง พ.ศ.2552 ซึ่งการกระจายอำนาจของประเทศอินโดนีเซียมีลักษณะที่เป็นไปอย่างช้า ๆ หรืออย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะเป็นเรื่องประเด็นที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคงของประเทศทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองสนับสนุนสนับสนุนการรวมอำนาจ และมีการกระจายอำนาจอย่างระมัดระวัง ทั้งนี้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียเกิดขึ้นหลายครั้งในรอบกว่าร้อยปี โดยประเทศอินโดนีเซียพยายามใช้แนวทางด้านกฎหมายเป็นแนวทางหลัก มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเองตลอดมา จนกระทั่งในปี พ.ศ.2542 ได้มีการออกกฎหมายการปกครองตนเองที่มีการวางหลักการพื้นฐานในการปกครองตนเองของภูมิภาคไว้ 5 ประการคือ ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนและ

การเพิ่มอำนาจ ความเท่าเทียมและความเป็นธรรม การรับรองศักยภาพและความหลากหลายของภูมิภาค ตลอดจนความจำเป็นในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติของภูมิภาค แต่ดูเหมือนว่าในทางปฏิบัติก็มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้นำประเทศมาโดยตลอด การกระจายอำนาจจึงยังคงติดกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจนในการจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเองในหลายฉบับก็มีส่วนที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียมีบทบาทที่เพิ่มมากขึ้น

สำหรับบทที่ 10 ว่าด้วยการกระจายอำนาจกรณีประเทศไทย เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศไทย รวมตลอดทั้งการปฏิรูปการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่เกิดขึ้นก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 โดยการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่เกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 สะท้อนให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงริเริ่มให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลกิจการการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านและตำบล ต่อมาก็ทรงส่งเสริมสนับสนุนให้ราษฎรร่วมกันจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น ได้แก่ สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น ดังนั้น การการจัดตั้งสุขาภิบาลจึงนับได้ว่าเป็นการวางรากฐานที่สำคัญของการปกครองตนเองของประชาชนในอนาคต ซึ่งการกระจายอำนาจในช่วงสมัยนี้นั้นถือเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบรัฐ-ราษฎรร่วมพัฒนา ส่วนการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 สามารถแบ่งออกเป็น 4 ยุคคือ การกระจายอำนาจยุคที่หนึ่งคือ ในบริบทของอำมาตยาธิปไตย (พ.ศ.2475-2516) ที่มีลักษณะเป็นเพียงรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่โดยรวมยังถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลาง โดยมีลักษณะที่เรียกว่ารัฐสั่งราษฎร ต่อมาการกระจายอำนาจยุคที่สองคือ ในบริบทประชาธิปไตยเฟื่องฟูและประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ.2516-2533) ที่ก่อกำเนิดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา อันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยกรุงเทพมหานครเกิดจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ส่วนเมืองพัทยาก่อเกิดจากรัฐบาลเผด็จการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจยุคที่สามคือ ในบริบทประชาธิปไตย (พ.ศ.2534-2539) ที่มีการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นกว่าพันแห่งทันที และการกระจายอำนาจยุคที่สี่คือ ในบริบทประชาธิปไตย (พ.ศ.2540-2552) เป็นช่วงที่การกระจายอำนาจสำหรับประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างจริงจังเป็นรูปธรรมมากที่สุดภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนกระทั่งมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ในเวลาต่อมา แต่อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญได้ตั้งข้อสังเกตว่าอุปสรรคสำคัญของการกระจายอำนาจสู่

ท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีมาโดยตลอดนั่นคือ เจตคติของผู้มีอำนาจทางการเมืองการบริหารในส่วนกลางที่เป็นเสมือนหลุมดำที่ดูหรือเหนียวรั้งไม่ให้เกิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างอิสระ

สำหรับบทสุดท้ายคือบทที่ 11 ว่าด้วยบทเรียนจากการกระจายอำนาจของประเทศในเอเชีย เป็นบทที่พยายามอธิบายให้เห็นถึงบทเรียนของการกระจายอำนาจจากประสบการณ์การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในแถบเอเชีย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย โดยประเด็นสำคัญที่พบคือ การกระจายอำนาจไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งนั่นหมายความว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการบริหารตามสมควรอยู่บ้างแล้ว แต่ประเด็นการเมืองกลับพบว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ทั้งนี้แต่ละประเทศก็จะมีลักษณะการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทของสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะจากประสบการณ์การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในแถบเอเชียเหล่านี้ว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามที่คาดหวังไว้นั้นจะต้องมีหลายปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องได้แก่ การที่ผู้นำทางการเมืองมีเจตนาที่จริงจังและจริงใจ การมีนโยบายการกระจายอำนาจที่ชัดเจน การมีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ การมีการเมืองภาคพลเมืองที่เข้มแข็ง และการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจ

โดยภาพรวมของหนังสือเรื่องการกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชียเล่มนี้แล้ว จัดว่าเป็นหนังสือเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจอีกเล่มหนึ่งที่น่าสนใจอย่างมากในแวดวง การวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย ซึ่งผู้เขียนได้พยายามอธิบายขงความ ประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจในมิติต่าง ๆ อย่างหลากหลายมุมมองทั้งในเชิงกว้างและ เชิงลึก กอปรด้วยการเสริมประสบการณ์การภาคปฏิบัติด้วยบทเรียนของการกระจายอำนาจจาก ประสบการณ์การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในแถบเอเชีย อันช่วย ทำให้ผู้อ่านได้เห็นภาพของแนวคิดการกระจายอำนาจทั้งในภาคทฤษฎีและในภาคปฏิบัติที่ชัดเจน มากยิ่งขึ้นไปอีก

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหนังสือเล่มนี้ได้มีการตีพิมพ์มานานสักกระยะหนึ่งแล้ว แต่เนื้อหา สารของหนังสือเล่มนี้ยังมีความน่าสนใจอยู่มากมายหลายประการ โดยผู้วิจารณ์มองเห็นว่าหนังสือ เล่มนี้มีจุดเด่นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านอย่างมากกล่าวคือ ประการ แรกคือ หนังสือเล่มนี้มีการใช้สำนวนภาษาและลีลาในการนำเสนอที่ช่วยให้อ่านเข้าใจง่าย มีการจัด เรียงลำดับการนำเสนอเนื้อหาสาระเป็นหมวดหมู่เอาไว้อย่างเป็นระบบ และไม่มี ความซับซ้อน อัน ช่วยทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าถึงองค์ความรู้และความเข้าใจในแนวคิดการกระจายอำนาจได้ง่ายและ

เป็นระบบมากยิ่งขึ้น ส่วนประการที่สองคือ หนังสือเล่มนี้มีส่วนสำคัญอย่างมากซึ่งจะช่วยให้ผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น นักบริหารในองค์กรภาครัฐทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ นักวิชาการ นักวิจัย ตลอดจนผู้สนใจทั่วไปสามารถ เชื่อมโยงประสบการณ์และองค์ความรู้ที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ได้จริงในภาคปฏิบัติ เพื่อการทำให้ ประเทศชาติมีนโยบายการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ต่อเนื่อง และเป็นระบบ ตลอดจนมีปรับปรุงแก้ไข กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

นอกเหนือจากจุดเด่นของหนังสือดังกล่าวมาแล้วนั้น ในทางตรงข้ามกันหนังสือเล่มนี้ก็ยังคง มีจุดอ่อนที่ผู้วิจารณ์มองว่าควรได้รับการเพิ่มเติมเพื่อให้เนื้อหาสาระมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในบาง ประเด็น โดยจุดอ่อนของหนังสือเล่มนี้มีอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรกคือ ผู้เขียนไม่ได้มีการ สรุปลงความสำคัญ (Key Words) สอดแทรกไว้ในเนื้อหาของแต่ละบท เพื่อให้ผู้อ่านได้ทำการทบทวน ความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นเนื้อหาหลักได้ง่ายขึ้น และประการที่สองคือ เนื่องจากผู้เขียนไม่ได้มี การจัดทำในส่วนของอภิธานศัพท์นำเสนอเอาไว้ภายในหนังสือเล่มนี้ ดังนั้น ในการปรับปรุงเนื้อหา ของหนังสือเล่มนี้ในครั้งต่อไป ผู้วิจารณ์จึงเห็นว่าผู้เขียนควรมีการเพิ่มเติมในส่วนของสรุปลงความสำคัญ (Key Words) รวมทั้งเพิ่มเติมอภิธานศัพท์เอาไว้ภายในหนังสือด้วยก็จะเป็นการช่วยเพิ่มเติมเนื้อหา ของหนังสือเล่มนี้ให้สามารถใช้เป็นแหล่งอ้างอิงผลงานที่มีความสมบูรณ์และครบถ้วนมากยิ่งขึ้น รวม ตลอดจนยังจะก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับคณาจารย์ นิสิต นักศึกษา คณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น นักบริหาร ในองค์กรภาครัฐทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ นักวิชาการ นักวิจัย ตลอดจนผู้สนใจทั่วไปได้เกิดความเข้าใจต่อแนวคิดการกระจายอำนาจทั้งในเชิง กว้างและลึกอย่างแท้จริงต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์