



**การตัดสินใจเชิงนโยบายของประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง:
บทเรียนจากนโยบายการกระจายอำนาจของไทย**
**Policy Decision of Citizens, Bureaucrats and Politicians: A Lesson from
Decentralization Policy in Thailand**

ยศธร ทวีพล*

กมลพร สอนศรี

รัฐศิริินทร์ วังกานนท์

โชคชัย สุทธาเวช

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

***e-mail: nosza-5555@hotmail.com**

Yossathorn Taweephon

Kamolporn Sonsri

Ratthasirin Wangkanond

Chokchai Suttawet

Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบาย (1) การตัดสินใจเชิงนโยบายของประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง (2) ภาวะย้อนแย้งของนโยบาย โดยใช้กรณีศึกษาจากนโยบายการกระจายอำนาจของไทยจากการศึกษา พบว่า (1) การตัดสินใจของกลุ่มประชาชนในช่วงเริ่มต้นการขับเคลื่อนนโยบาย การกระจายอำนาจเป็นการตัดสินใจลักษณะวิกฤต (2) การตัดสินใจของกลุ่มนักการเมืองในช่วงต่อมาของนโยบายการกระจายอำนาจเป็นการตัดสินใจลักษณะการเมือง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานการพิจารณาความพึงพอใจของสังคม (3) การตัดสินใจของกลุ่มข้าราชการภายหลังการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจเป็นการตัดสินใจลักษณะงานกิจวัตร โดยอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง ส่งผลให้นักการเมืองขาดเทคนิค วิธีการ ประสิทธิภาพ ความรู้ความสามารถในการบริหารงานสาธารณะจากข้าราชการ และ (4) ภาวะย้อนแย้งของนโยบายเกิดขึ้นระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ ในกรณีนักการเมืองไม่มีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจ บทเรียนจากกรณีการกระจายอำนาจของไทยน่าจะเป็นบทเรียนสำคัญในการตัดสินใจเชิงนโยบายลักษณะต่าง ๆ ให้แก่นโยบายอื่นต่อไป

คำสำคัญ: การตัดสินใจเชิงนโยบาย นโยบายการกระจายอำนาจ ภาวะย้อนแย้งของนโยบาย การตัดสินใจลักษณะวิกฤต



Abstract

This paper aims to (1) explain characteristics of policy decision of citizens, bureaucrats and politicians and (2) characteristic of policy paradox based on a case study on decentralization policy in Thailand. The findings revealed that (1) Decision-making of citizens with crisis decision in the beginning of decentralization. (2) Decision-making of politicians with political decision relied on consideration of social satisfaction. (3) Decision-making of bureaucrats with routine decision under the politicians' influence made the politicians lacked techniques, experience, knowledge and competence in public administration. And (4) presence of policy paradox between the politicians and bureaucrats resulted from the fact that the politicians did not have a policy to support the decentralization policy. According to the case study on decentralization in Thailand, it can be a significant lesson concerning policy decision-making for other policies.

Keywords: Policy Decision-Making, Decentralization Policy, Policy Paradox, Crisis Decision

1. บทนำ

ในปี ค.ศ. 1980 การกระจายอำนาจถูกนำมาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ซึ่งลักษณะสำคัญของเครื่องมือดังกล่าวมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ การสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ โดยอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ให้ความสำคัญกับประชาชน (Work, 2002) ซึ่งเป็นศูนย์กลางสำคัญของการพัฒนาประเทศ แนวคิดการกระจายอำนาจจึงถูกประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลายโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา โดยมุ่งหวังว่าแนวคิดดังกล่าวจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น

การศึกษาการกระจายอำนาจจึงมุ่งแสวงหาแนวทางการทำให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ ซึ่งบรรดานักวิชาการและนักปฏิบัติต่างระบุตรงกันว่า การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจควรมีจุดเริ่มต้นที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยอาศัยการตัดสินใจเชิงนโยบายในการขับเคลื่อนเพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Actors) เกิดการตื่นตัว เช่น กลุ่มประชาชน กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมือง เป็นต้น ในการทำหน้าที่กำหนดทิศทางการกระจายอำนาจร่วมกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อการยกระดับการให้บริการสาธารณะ ฯลฯ ความท้าทายในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทการตัดสินใจ การผสมผสานความต้องการ การตัดสินใจร่วมกัน ภายใต้อิทธิพลที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม เช่น ลักษณะการแสดงบทบาทและฐานคิดกลุ่มพรรคการเมืองหรือนักการเมือง อยู่บนพื้นฐานการรวมอำนาจ (Centralization) (Kauzya, 2005) ไม่นิยมสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน

การจัดบริการสาธารณะจึงปรากฏออกมาในลักษณะการให้บริการโดยการตัดสินใจจากกระบวนราชการหรือรัฐบาลเป็นหลัก มักเกิดขึ้นกับประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนา เช่น กัมพูชา อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ ฯลฯ เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มข้าราชการ กลุ่มดังกล่าวขาดความชัดเจนในการคาดคะเนบทบาทการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามฝ่ายการเมืองและกลุ่มประชาชนซึ่งส่วนใหญ่มีความต้องการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการบริหารงานสาธารณะ มีการเรียกร้องสิทธิ ความต้องการ หรือสะท้อนปัญหาการไร้ประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐและเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายการกระจายอำนาจมากที่สุด อย่างไรก็ตามความแตกต่างในการตัดสินใจของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องถือเป็นกุญแจสำคัญในการพิจารณาแนวโน้มและความสำเร็จของนโยบายการกระจายอำนาจ โดยสามารถสะท้อนลักษณะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาของนโยบายการกระจายอำนาจและนำไปสู่การแก้ไขได้อย่างเหมาะสม

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่ออธิบายลักษณะ (1) การตัดสินใจเชิงนโยบายของประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง และ (2) ภาวะย้อนแย้งของนโยบาย (Policy Paradox) แต่ละช่วงเวลา โดยใช้กรณีศึกษาจากนโยบายการกระจายอำนาจของไทย

3. กรอบการวิเคราะห์: การตัดสินใจเชิงนโยบาย

ในปี ค.ศ. 1960 นักวิชาการได้พยายามใช้การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายในฐานะเป็นแนวทางหนึ่งของการศึกษานโยบายเพื่อเข้าใจสาเหตุและปรับปรุงสังคมให้ดีขึ้น (Dye, 2005) โดยแนวทางดังกล่าวให้ความสำคัญกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญ กลุ่มผลประโยชน์และการ

บริหารงานภาครัฐ เช่น Lasswell, Simon, Lindblom, Easton โดยนักวิชาการกลุ่มดังกล่าวพยายามกำหนดแนวทางเพื่อเติมเต็มการศึกษานโยบายหรือกระบวนการนโยบายอย่างต่อเนื่อง (DeLeon, 1999) ซึ่งมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์กรณีศึกษานโยบายการกระจายอำนาจหรือนโยบายสาธารณะทั่วไป โดย Simon พยายามพัฒนามุมมองนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายของศาสตร์ (Multidisciplinary) ซึ่งเป็นธรรมชาติของนโยบายสาธารณะและให้ความสำคัญกับการกำหนดการตัดสินใจของมนุษย์ โดยเป็นศูนย์กลางทางความคิดที่มีเหตุผล เช่นเดียวกับ Lindblom กล่าวถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นกระบวนการบนพื้นฐานหลักการการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Approach) และเน้นย้ำว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาจากระบบราชการพรรคการเมือง นักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งหมดเป็นโครงสร้างสำคัญของกระบวนการนโยบาย จนกระทั่ง Easton เสนอมุมมองกระบวนการนโยบายบนพื้นฐานตัวแบบระบบการเมืองเขาเชื่อว่าปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของนโยบายทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ปัจจัยนำเข้า การสนับสนุนความต้องการข้อมูลป้อนกลับและระบบการเมืองมีอิทธิพลโดยตรงต่อการศึกษานโยบายสาธารณะ (Parsons, 1995) อาจเรียกได้ว่าเป็นการอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าลักษณะดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบรรดานักวิชาการรุ่นหลัง อย่างไรก็ตามช่วงเวลาต่อมาการอธิบายกระบวนการนโยบายไม่มีความแตกต่างจากกลุ่ม Lasswell, Simon, Lindblom และ Easton นักวิชาการจำนวนมากพยายามกำหนดกระบวนการนโยบายบนพื้นฐานมิติทางสังคม อาทิ Dye-Sharkansky-Hofferbert (DSH) Approach แม้ว่าคำอธิบายมีข้อจำกัดแต่เป็นที่ยอมรับว่าสามารถเป็นพื้นฐานของการอธิบายกระบวนการนโยบายอย่างเหมาะสม มุมมองดังกล่าวพยายามพิจารณาผลกระทบภายนอกอิทธิพลต่อระบบการเมือง มุ่งเน้นตัวแบบที่มีความหลากหลายตัวแปรทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการผสมผสานตัวชีวิต (Blomquist, 1999) อย่างไรก็ตามลักษณะกลุ่มการศึกษาระบบการนโยบายสาธารณะเชื่อว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายซึ่งถูกอธิบายในกรอบทฤษฎี Beyond Subsystems: Policy Regime โดยเป็นการใช้กระบวนการนโยบายอธิบายปรากฏการณ์ ซึ่งเป็นมุมมองการพิจารณานโยบายและการเมืองมากกว่าเป็นเครื่องมือการวัดนโยบายและอยู่บนพื้นฐานความ

คิดการจัดการปกครองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความเป็นสถาบันและระบบในองค์กรภาครัฐ (Petridou, 2014) นอกเหนือจากมุมมองการศึกษานโยบายสาธารณะจากขอบเขตการศึกษาข้างต้น ปัจจุบันมีการพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีจนกระทั่งมีขอบเขตการศึกษากว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบาย (Actors) การตัดสินใจเชิงนโยบาย (Policy Decision-Making) และภาวะย้อนแย้งนโยบาย (Policy Paradox) ซึ่งแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบาย (Actors)

รัฐมีหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนประเทศด้วยการกำหนดเป้าหมายสู่ความสำเร็จและมีความจำเป็นในการพัฒนา โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะ ลักษณะการกำหนดนโยบายดังกล่าวแตกต่างกันตามบริบทของการพัฒนาประเทศในแต่ละยุคสมัย สมัยดั้งเดิมผู้ปกครองมักใช้อำนาจจากกำลังทหารหรือข้าราชการเข้าควบคุมอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ เพื่อทำหน้าที่กำหนดกติกาการบริหารและแนวนโยบายแห่งรัฐ ตลอดจนใช้อำนาจทำลายกลุ่มอำนาจเดิม แต่ในยุคถัดมามีเงื่อนไขข้อความซับซ้อนของสภาพแวดล้อม การเข้าควบคุมอำนาจโดยวิธีการดังกล่าวของชนชั้นปกครองอาจส่งผลกระทบต่อบ้านเมือง จึงมีความพยายามอาศัยเครื่องมือการวิเคราะห์เพื่อกำหนดทิศทางพัฒนาประเทศ เรียกว่า รัฐในฐานะผู้ดำเนินการ (State as Actors) แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบายจำเป็นต้องกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมีเหตุผล (State Actions “Rational”) โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมหรือเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม และวางแผนระบบการทำงานร่วมกัน ลักษณะดังกล่าวจึงถือว่าการเปลี่ยนแปลงมุมมองของกระบวนการนโยบายจากการปกครองโดยทหารสู่การบริหารงานอย่างมีอาชีพ (Skocpol, 1993) อย่างไรก็ตามกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมีเหตุผล ส่งผลให้เกิดการทำงานร่วมกันในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ได้แก่ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องทำงานร่วมกัน โดยฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดเจตนารมณ์แห่งรัฐและฝ่ายบริหารถูกกำหนดให้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าวไปปฏิบัติ (Goodnow, 1990) ทั้งสองฝ่ายถูกยอมรับจากบรรดานักวิชาการร่วมกันว่า ไม่สามารถแยกการปฏิบัติหน้าที่ออกจากกันได้ ในขณะเดียวกันทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารต้องผสมผสานการทำงานภายใต้ระบบราชการอย่างเข้มข้น (Moe, 1994) อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาต่อมา



มิได้มีเพียงกลุ่มการเมืองและการบริหาร การบริหารงานภาครัฐมีความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนทางสังคมอื่น เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มพรรคการเมืองและกลุ่มข้าราชการ (Vinzant, 1993)

3.2 การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision-Making)

การตัดสินใจจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล ความเป็นเหตุผล และกลยุทธ์การตัดสินใจ อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงอาจไม่สามารถตัดสินใจได้ครบถ้วนเนื่องจากข้อจำกัดของปัจเจกบุคคลจากความเป็นตัวแทนสาธารณะ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบอื่นเข้ามารองรับข้อบกพร่องของปัจเจกบุคคล เช่น อาศัยระบบราชการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและกำหนดการตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะ โดยต้องดำเนินการอย่างรอบคอบในการเป็นตัวแทนการตัดสินใจของสังคม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะ การตัดสินใจจึงพยายามตัดสินใจอย่างหลากหลาย (Ostrom & Ostrom, 1971) และกำหนดเป็นประเด็นหรือเงื่อนไขการตัดสินใจ ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการที่จำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาการตัดสินใจ โดยอาจพิจารณาตัดสินใจจากลักษณะดังต่อไปนี้

3.2.1 การพิจารณากำหนดการตัดสินใจ

หลักเสียงข้างมากและความพึงพอใจของสังคม รูปแบบการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากเป็นวิธีการหนึ่งของการตัดสินใจ มีความสำคัญควบคู่กับหลักการความเป็นตัวแทนที่อยู่บนพื้นฐานการสร้างทางเลือกการตัดสินใจ ประกอบด้วยเงื่อนไขที่มีเหตุผลและมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ชุมชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากเป็นการตัดสินใจที่ล้มเหลว จึงจำเป็นต้องอาศัยทางเลือกอื่นในการตัดสินใจ ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์มีความแตกต่างกันเข้ามาช่วยการตัดสินใจ องค์การภาครัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณาออกแบบโครงสร้างหน้าที่อย่างหลากหลาย มีการตัดสินใจบนพื้นฐานต้นทุนทางสังคม ประเมินความได้เปรียบเสียเปรียบของนโยบาย พิจารณาพื้นฐานหลักกฎหมาย การตัดสินใจที่เป็นความพึงพอใจของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามภาครัฐยังมีข้อจำกัดในการตัดสินใจ เช่น ปัญหาความประหยัดทางขนาด (Economic of Scale) ศักยภาพความเป็นสถาบันขององค์กรภาครัฐที่มีความแตกต่างกัน ศักยภาพผู้ผลิตและผลประโยชน์ของผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งถูกกำหนดจากเงื่อนไขต้นทุนการให้บริการสาธารณะ โดยมีความสัมพันธ์กับการประหยัดงบประมาณ ผลกระทบจากการตัดสินใจต่อประชาชน การเปลี่ยนแปลงความต้องการของประชาชน ซึ่งยากแก่การประเมินการเปลี่ยนแปลงของค่านิยมที่มีความแตกต่างกัน

ในสังคม รูปแบบการตัดสินใจจึงจำเป็นต้องอาศัยความหลากหลายและความเป็นตัวแทนของปัจเจกบุคคล โดยรัฐบาลมีหน้าที่ส่งเสริมการแสดงความต้องการของประชาชนและนำความต้องการดังกล่าวมาจัดบริการสาธารณะให้มีความเหมาะสม เกิดการเข้าถึงบริการสาธารณะ รองรับความต้องการของกลุ่มที่มีความหลากหลาย มีการประเมินผลกระทบ ค่านิยม ความพึงพอใจต่อนโยบายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามมิติเวลา ผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม แผนงาน งบประมาณ การพิจารณาการกำหนดการตัดสินใจจึงเป็นการอาศัยองค์ความรู้ที่หลากหลายทั้งเทคนิค วิธีการ กฎหมายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยผู้วิเคราะห์นโยบายอาจดำเนินการกำหนดกลุ่มประเภทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Sabatier, 1999)

3.3 ภาวะย้อนแย้งนโยบาย (Policy Paradox)

กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มรัฐบาลและกลุ่มซึ่งไม่ใช่รัฐบาล ทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกันของค่านิยม ดังนั้นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนโยบายจำเป็นต้องรวบรวมความคิดที่มีความหลากหลายให้ถูกผสมกลมกลืนกันอย่างเหมาะสม ซึ่งต้องพิจารณาปัญหาที่กำลังจะนำมากำหนดนโยบายให้ถูกรับรู้โดยทั่วไปบนพื้นฐานหลักของเงื่อนไข (Kingdon, 1995) เพื่อลดภาวะย้อนแย้งของนโยบาย โดยภาวะดังกล่าวเป็นภาวะความไร้เหตุผลในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการตัดสินใจ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในช่วงเวลาต่อมา ภาวะดังกล่าวจึงถูกกำหนดให้มีอิทธิพลต่อนโยบายน้อยที่สุด โดยใช้วิธีการพัฒนากระบวนการนโยบาย เช่น ความเป็นเหตุเป็นผล การกำหนดการตัดสินใจที่ดี เป็นต้น ตัวแบบการกำหนดนโยบายอย่างมีเหตุผล ซึ่งอยู่บนพื้นฐานข้อจำกัดจึงมีการให้ความสำคัญกับการจูงใจ การค้นหาค่านิยมร่วม การพิจารณาข้อโต้แย้งต่อนโยบาย ตลอดจนค้นหาค่านิยมของสังคมที่มีลักษณะเป็นนามธรรม การดำเนินการตามกระบวนการเหล่านั้นย่อมทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมีความหมายและเกิดประโยชน์ต่อกลุ่มคนอย่างกว้างขวาง (Stone, 1997) ซึ่งเป็นการบูรณาการการเมือง การวิเคราะห์นโยบาย การตัดสินใจประกอบกัน (Dror, 1967)

4. บทวิเคราะห์: กรณีศึกษา นโยบายการกระจายอำนาจของไทย

4.1 การตัดสินใจเชิงนโยบาย

4.1.1 ประชาชน

จุดเริ่มต้นของนโยบายการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในช่วงการฉีกกักกันของประชาชนซึ่งเป็นที่ยอมรับตรงกันว่าเริ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2535 หรือพฤษภาคม (Black May) (Chardchawarn, 2010) ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นความพยายามในการเข้ามาลดอิทธิพลและอำนาจของกลุ่มทหาร ตลอดจนความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน มีการรณรงค์ทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง บทบาทของประชาชนต่อพรรคการเมือง ความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารงานภาครัฐ อิทธิพลการตัดสินใจของประชาชนในการขับเคลื่อนช่วงดังกล่าว ส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจได้เข้ามาสู่ความสนใจของนักการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ลักษณะการตัดสินใจของกลุ่มประชาชนในขณะนั้นสะท้อนให้เห็นว่ามีการอาศัยการตัดสินใจลักษณะวิกฤต (Crisis Decision) โดยเป็นผลมาจากภาวะวิกฤตของการไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งในการตัดสินใจสะท้อนความพึงพอใจของสังคมอย่างแพร่หลายเกิดการตัดสินใจร่วมกันอย่างผสมผสาน มีการคำนึงถึงลักษณะการตัดสินใจในผลลัพธ์ เช่น ความคาดหวังต่อนโยบายการกระจายอำนาจที่อาจส่งผลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี เป็นต้น ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางการเมือง ณ ขณะนั้น ถือว่ากลุ่มประชาชนเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลและบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงประเทศจนกระทั่งส่งผลให้การตัดสินใจดังกล่าวมีอิทธิพลต่อกลุ่มผู้กำหนดนโยบายของประเทศ (พรรคการเมือง)

4.1.2 พรรคการเมือง

นอกเหนือจากการขับเคลื่อนโดยประชาชนในช่วงแรกของการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ ต่อมาอิทธิพลจากประชาชนส่งผลให้กลุ่มพรรคการเมืองกระตือรือร้นในการกำหนดนโยบาย การกระจายอำนาจให้เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2536-2537 ถือว่าเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงในแง่ความพยายามพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินและปฏิรูปการเมืองไทยอย่างต่อเนื่อง โดยข้อเสนอหนึ่งซึ่งเป็นองค์ประกอบของการปฏิรูปการเมือง คือ นโยบายการกระจายอำนาจ เป็นการเพิ่มบทบาทประชาชนและสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมืองที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมซึ่งถูกเรียกร้องตามความต้องการของประชาชนจากกลุ่มผู้ให้ความสนใจ อย่างไรก็ตามในช่วงปี พ.ศ. 2536-2537 เดียวกันนั้น เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลมีความพยายามตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มุ่งปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นใหม่ โดยพยายามลด

บทบาทส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลง แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม

จนกระทั่งต่อมาช่วงปี พ.ศ. 2538-2539 การกระจายอำนาจเริ่มมีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและถูกกำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญมากที่สุดเรื่องหนึ่ง มีความพยายามขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อให้ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติไทยได้กำหนดให้การกระจายอำนาจเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเข้าสู่สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย นโยบายการกระจายอำนาจมิได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง มีเพียงแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดย อปท.มีความสามารถในการเลือกตั้ง จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนและสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ครอบคลุมการปฏิรูปอปท.โดยผลจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการ

จะเห็นได้ว่ามิติทางบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญส่งผลให้แนวคิดการกระจายอำนาจถูกนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่ประเด็นดังกล่าวยังมีการแก้ไขร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างรัฐธรรมนูญ เช่น การตราพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 จนกระทั่งมีผลให้เกิดการยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มสิทธิการถอดถอนของประชาชน ในขณะเดียวกันมีการตรากฎหมายใหม่ตามบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ส่งผลให้ประชาชนมีการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น เช่น มีความสามารถในการกำหนดตัวบุคคล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจแทนท้องถิ่นในลักษณะการเลือกตั้งรวมถึงหลักการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนสิทธิเสนอร่างกฎหมายตามความต้องการของประชาชน เป็นต้น (Ratsermpong & Sriram, 2015) จนนำมาสู่ช่วงการยกร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ในปี พ.ศ. 2541-2542 มีความพยายามจากพรรคประชาธิปัตย์ในการปรับปรุงเพิ่มเติมร่าง



พระราชบัญญัติฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและพลังเพียงพอต่อการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ เช่น มีการกำหนดการเพิ่มสัดส่วนรายได้ของอปท.ต่อรัฐบาลกลาง เป็นต้น ในขณะที่ยุคถัดมาภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร กลับไม่มีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจ มีการชะลอการถ่ายโอนภารกิจแผนการกระจายอำนาจและแก้ไขพระราชบัญญัติฯ เพื่อยกเลิกเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลังที่กำหนดไว้ก่อนหน้านี้ (Suwanmala, 2015) และไม่มีการแปลงนโยบายต่อสภาพระเด็นการกระจายอำนาจ กลับมีการให้ความสำคัญในลักษณะอำนาจนิยมประชาธิปไตย (Democratic Authoritarianism) ซึ่งเป็นบริหารงานแบบรวมอำนาจที่นายกรัฐมนตรี(Bowornwathana, 2005) มีการสนับสนุนนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ในการทำหน้าที่บริหารงานระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะผู้บริหารมีอำนาจเปรียบเสมือนนายกรัฐมนตรีระดับจังหวัด และคณะผู้บริหารเป็นคณะรัฐมนตรีระดับจังหวัด มีหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัด (Bureau of Provincial Administration Development & Promotion Bureau of Provincial Administration Development & Promotion, the Ministry Internal Auditor Group, 2004)

สะท้อนภาวะย้อนแย้งของนโยบายที่เกิดขึ้นกับกลุ่มนักการเมืองและระบบราชการ โดยเฉพาะบทบาทระหว่างนักการเมืองและระบบราชการ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท.ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต้องปรับลดบทบาทการกระจายอำนาจอันเกิดจากความไม่สนใจในนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จนทำให้บทบาทระบบราชการได้รับผลกระทบในแง่การขับเคลื่อนนโยบายและอีกหลายหน่วยงานต้องนิ่งเฉยกับนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงสมัยดังกล่าว อย่างไรก็ตามแนวนโยบายของยุคทักษิณ ชินวัตร กลับแตกต่างกับยุคชนวนหลักภัย (1) ยุคบรรหาร ศิลปอาชา ยุคชวลิต ยงใจยุทธ ยุคชวน หลีกภัย (2) สมคร สุนทรเวช ยุคอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ ยุคยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งหากพิจารณาตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีต่อสภา พบว่า มีลักษณะการสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีการสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. โดยให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้ ปรับปรุงกฎระเบียบให้อปท.มีอิสระกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารอปท.ทุกระดับอปท.

มีความสามารถในการจัดการกับนโยบายภายในเขตความรับผิดชอบของตน สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการบริหารกิจการบ้านเมือง

ลักษณะการตัดสินใจเชิงนโยบายของกลุ่มนักการเมืองสะท้อนให้เห็นว่าฐานคิดของกลุ่มดังกล่าวมีการตัดสินใจลักษณะการเมือง (Political Decision) ซึ่งตัดสินใจตามความอ่อนไหวของสถานการณ์บ้านเมือง ความคิดเห็นสาธารณะที่ตกผลึก ความพึงพอใจสังคมและบทบาทของผู้เป็นตัวแทนสาธารณะ (ประชาชน) เนื่องจากความคิดเห็นสาธารณะมีอิทธิพลต่อความอยู่รอดของระบบพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตามลักษณะดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานเงื่อนไขบางอย่างเกี่ยวกับพลังของสาธารณะ นอกจากนั้นการตัดสินใจของกลุ่มพรรคการเมืองไม่นิยมอยู่บนพื้นฐานความคิดหรือข้อมูลของระบบราชการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ระบบราชการไม่มีความสามารถในการสร้างอิทธิพลต่อพรรคการเมือง จึงทำให้เห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจของไทยมิได้อยู่บนพื้นฐานการสนับสนุนของพรรคการเมืองในการดำเนินนโยบายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงเดิมจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ก่อให้เกิดโครงสร้างอปท. ลักษณะต่าง ๆ ขึ้น

4.1.3 ข้าราชการ

หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ. 2542 มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา (2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับอปท. และระหว่างอปท. ด้วยกันเอง ฯลฯ โดยมีคณะกรรมการมาจากผู้แทนอปท. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยตำแหน่ง เลขานุการ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ที่ปรึกษา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. และประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ตลอดจนคณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ซึ่งระบุแนวทางการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน กล่าวคือ (1) ปี พ.ศ. 2544-2547 กำหนดให้มีการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่อปท. (2) ปี พ.ศ. 2548-2553 สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนให้มีประสิทธิภาพ (3) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป สนับสนุนให้มีการจัดบริการสาธารณะร่วมกับ

รัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค นอกเหนือจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. มีกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานอปท. (Krueathep, 2015)

ลักษณะการตัดสินใจของกลุ่มข้าราชการอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจลักษณะงานกิจวัตร (Routine Decision) การตัดสินใจส่วนใหญ่เป็นการให้ความสำคัญกับการเมืองเป็นหลัก ดังนั้นกลไกการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ จึงขึ้นอยู่กับการเมืองแต่ละยุคสมัย หากยุคใดนักการเมืองมีความต้องการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ระบบราชการหรือข้าราชการยินดีดำเนินการตามความต้องการ ในขณะที่บางยุคสมัยของรัฐบาลที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ ข้าราชการและระบบราชการแทบไม่มีการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง

5. ข้อค้นพบ

5.1 การตัดสินใจเชิงนโยบายของกลุ่มประชาชน กรณีนโยบายการกระจายอำนาจช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการตัดสินใจลักษณะวิกฤต (Crisis Decision) แต่หากนับจากช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ การขับเคลื่อนส่วนใหญ่ของนโยบายการกระจายอำนาจถูกกล่าวถึงในบริบทบุคลากรอปท. และการเรียกร้องการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนต่ออปท. ซึ่งไม่ปรากฏการตัดสินใจจากประชาชนลักษณะวิกฤตที่สร้างความกดดันและอิทธิพลต่อระบบการเมืองในการเรียกร้องเพื่อก่อให้เกิดพัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจ สะท้อนการขาดการพิจารณาผลลัพธ์และความพึงพอใจของสังคมโดยรวมที่มีต่อนโยบายการกระจายอำนาจ

5.2 การตัดสินใจของกลุ่มนักการเมือง มีการตัดสินใจลักษณะการเมือง (Political Decision) อยู่บนพื้นฐานคะแนนเสียงและความต้องการของประชาชน ดังนั้นหากนโยบายการกระจายอำนาจไม่ได้รับความสนใจหรือถูกกล่าวถึงจากประชาชน นโยบายดังกล่าวจึงแทบไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนจึงควรมีบทบาทในการแสดงความต้องการต่อกลุ่มนักการเมือง เพื่อให้ นักการเมืองเกิดการพิจารณาประเด็นความพึงพอใจของสังคม ความเป็นตัวแทนสาธารณะ ซึ่งต้องดำเนินการควบคุมกำกับอย่างต่อเนื่องและเข้มข้น

5.3 การตัดสินใจของกลุ่มข้าราชการ มีการตัดสินใจลักษณะงานกิจวัตร (Routine Decision) อิงกับทิศทางการเมืองจนส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งปัญหาการขาดการสร้างอิทธิพลของระบบราชการต่อนักการเมือง ทำให้บรรดานักการเมืองขาดเทคนิค วิธีการ ประสิทธิภาพ ความรู้ความสามารถในการบริหารงานสาธารณะจากข้าราชการ จนส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจไม่ได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมและประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของฝ่ายการเมืองที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการเสนอแนะได้

5.4 ภาวะย้อนแย้งของนโยบาย (Policy Paradox) เกิดขึ้นในช่วงที่นโยบายการกระจายอำนาจไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมือง (นักการเมือง) ซึ่งมีอิทธิพลเหนือระบบราชการ (ข้าราชการ) ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจอย่างทั่วถึงและให้ระบบราชการทำหน้าที่ขับเคลื่อน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. เป็นต้น ความไม่ต้องการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจของนักการเมืองกับหน้าที่ของระบบราชการ ซึ่งข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ จึงเป็นภาวะที่ยากแก่การหาข้อสรุปที่มีความเหมาะสม

References

- Blomquist, W. (1999). The Policy Process and Large-N Comparative Studies. In Sabatier, P. A. *Theories of the Policy Process*. (p. 201-230). Colorado: West-View Press.
- Bowornwathana, B. (2005). Administrative Reform and tidal waves from regime shifts: Tsunamis in Thailand's political and administrative history. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 27(1), 37-52.
- Bureau of Provincial Administration Development & Promotion Bureau of Provincial Administration Development & Promotion, the Ministry Internal Auditor Group. (2004). *Laws Regulations about the integrated of Provincial Administration*. Bangkok: Sematham.



- Chardchawarn, S. (2010). *Local Governance in Thailand: The Politics of Decentralization and the Roles of Bureaucrats Politicians and the People*. Chiba, Institute of Developing Economies. Japan External Trade Organization.
- Constitution of the Kingdom Act B.E. (1997). Royal Thai Government Gazette. 114, 55 A (11 Oct): 87-73. Cabinet and Royal Gazette Publishing Office. P. 81-86.
- DeLeon, P. (1999). The Stage Approach to the Policy Process. What has it done? Where is it going?. In Sabatier, P. A. *Theories of the Policy Process*. (p. 19-32). Colorado: Westview Press.
- Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act B.E. 1999. *Royal Thai Government Gazette*, 116, 3-4.
- Dror, Y. (1967). Policy Analysis: A New Professional Role in Government Service. In Shafritz, J. M. & Hyde, A. C. (2007). *Classics of Public Administration*. (p. 231-238). Wadsworth: Cengage Learning.
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education.
- Goodnow, F. J. (1900). Politics and Administration. In Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2007). *Classics of Public Administration*. (p. 28-35). Wadsworth: Cengage Learning.
- Kauzya, J. (2005). *Decentralization : Prospects for Peace, Democracy and Development*. DPADM Discussion Paper. New York: UNDESA.
- Kingdon, J. W. (1995). How does an idea's time come? Agendas alternatives and Public Alternatives, and Public Policies. In Shafritz, J. M. & Hyde, A. C. (2007). *Classics of Public Administration*. (p. 445-459). Wadsworth: Cengage Learning.
- Krueathep, W. (2015). Results of Thai Decentralization in 15 years periods. In *15 years of Decentralization to Local Government*. Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (p. 27-68). Cabinet and Royal Gazette Publishing Office.
- Moe, T. M. (1994). Integrating politics and organization: positive theory and public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(1), 17-26.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public choice: a different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31, 203-216.
- Parsons, D. W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. (p. 1-31). Cambridge: Cambridge University Press.
- Petridou, E. (2014). Theories of the policy process: contemporary scholarship and future directions. *The Policy Studies Journal*, 42(S1), S12-S32.
- Ratsermpong, R., & Sriram, N. (2015). Evolutions of Decentralization to Local Government. In *15 years of Decentralization to Local Government*. Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (p. 2-23). Cabinet and Royal Gazette Publishing Office.
- Sabatier, P. A. (1999). The Need for Better Theories. In Sabatier, P. A. *Theories of the Policy Process*. (p. 3-18). Colorado : Westview Press.
- Skocpol, T. (1993). Bringing the State Back in. In Hill, M. *The Policy Process: A Reader*. (p. 86-100). Hertfordshire: Harvester Wheat sheaf.



- Stone, D. A. (1997). Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. In Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2007). *Classics of Public Administration*. (p. 559-565). Wadsworth: Cengage Learning.
- Suwanmala, J. (2015). Concepts of Decentralization to Local Government. In *15 years of Decentralization to Local Government*. Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (p. 81-86). Cabinet and Royal Gazette Publishing Office.
- Vinzant, J. (1993). Strange Bedfellows: Public Administration, Neutral Competence and Strong Parties. *Administrative Theory & Praxis*, 15(2), 11-24.
- Work, R. (2002). *Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*. Paper present at the 2nd International Conference on Decentralization Federalism: The Future of Decentralizing States?. Manila: Philippines.