

บทวิจารณ์หนังสือ “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” และ “ผู้ว่าฯ เลือกตั้งโดยประชาชน”

Book review “Decentralization” and “The Governor by People’s Election”

วีระศักดิ์ เครือเทพ¹

Weerasak Krueathep²



ข้อมูลบรรณานุกรม ชั่ว

ชื่อผู้แต่ง: ธเนศวร์ เจริญเมือง

ชื่อหนังสือ: การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ปีที่พิมพ์: 2566

สำนักพิมพ์: ศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่

จำนวนหน้า: 43 หน้า

ขวา

ธเนศวร์ เจริญเมือง

ผู้ว่าฯ เลือกตั้งโดยประชาชน

2566

ศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่

39 หน้า

¹ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย <Email: weerasak.k@chula.ac.th>

² Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University <Email: weerasak.k@chula.ac.th>

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

Keywords: Decentralization, Local Administration, Local Government, Provincial Governor Election

หากกล่าวถึงคำว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย ชื่อของปรมาจารย์ท่านหนึ่งระดับแนวหน้าของเมืองไทยคงจะหนีไม่พ้น “ธเนศวร เจริญเมือง” ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ซึ่งคร่ำหวอดในเรื่องการกระจายอำนาจ ความเข้มแข็งของภาคพลเมือง และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ และเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน “จังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง” เมื่อท่านอาจารย์ธเนศวรลงมือเขียนหนังสือขนาดพ็อคเก็ตบุ๊กจำนวน 2 เล่ม เพื่อบรรวมนแนวคิดและประสบการณ์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จากประสบการณ์ของแต่ละสังคมและสกัดความคิดที่ลุ่มลึกออกมาครั้งนี้ ผู้เขียนก็อดใจไม่ได้ที่จะหยิบหนังสือสองเล่มนี้ขึ้นมาอ่านและวิเคราะห์ในทันที

หนังสือเล่มแรก ได้แก่ “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (decentralization)” จัดพิมพ์โดยศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่ (ธันวาคม 2566) จำนวน 43 หน้า เนื้อหาแบ่งเป็น 10 บท ประกอบด้วยหลักคิดพื้นฐานและพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศ รวมจำนวน 9 ลักษณะที่สำคัญ และบทสุดท้ายเป็นการสรุปและสังเคราะห์บทเรียนในภาพรวม ส่วนหนังสือเล่มสอง ได้แก่ “**ผู้ว่าฯ เลือกตั้งโดยประชาชน (The governor by people’s election)**” จัดพิมพ์โดยศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่ (ธันวาคม 2566) จำนวน 39 หน้า เนื้อหาแบ่งเป็น 10 บทเช่นกัน โดยเริ่มจากหลักคิดพื้นฐานและพัฒนาการของแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ประสบการณ์จากประเทศเกาหลีใต้ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเยอรมนี ส่วนบทสุดท้ายเป็นการสังเคราะห์แนวทางสำหรับประเทศไทยพร้อมบทสรุป

ทั้งนี้ เนื้อหาหนังสือทั้ง 2 เล่มของท่านอาจารย์ธเนศวรเกิดจากการประมวลวรรณกรรมทางวิชาการต่างประเทศและของไทยจำนวนมาก (ดังที่ปรากฏในเอกสารอ้างอิงของหนังสือ) และประมวลจากประสบการณ์และการติดตามสถานการณ์ของอาจารย์ในเรื่องเหล่านี้โดยตรง จนเกิดการตกผลึกและถ่ายทอดออกมาเป็นข้อคิดหรือข้อสังเกตที่ลุ่มลึกสำหรับการวิเคราะห์และการเรียนรู้เรื่องการกระจายอำนาจ และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เป็นอย่างดี

ผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือจึงขอเสนอสาระสำคัญโดยสังเขปของหนังสือทั้ง 2 เล่มข้างต้น ถอดรหัสฐานคิดและมุมมองของผู้เขียนหนังสือ และจุดเด่นและข้อจำกัด และบทเรียนสำหรับประเทศไทยในการผลักดันเรื่องนี้ ตามลำดับ ทั้งนี้ มุมมองของผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัว ซึ่งอาจไม่ตรงกับมุมมองของอาจารย์ธนเศรษฐ์ได้ในบางมุม แต่อย่างน้อยผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือก็มีความเห็นตรงกับท่านอาจารย์ธนเศรษฐ์ว่าสังคมไทยยังคงถกเถียงเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยเกินไป และจำกัดอยู่ในแวดวงนักวิชาการ นักการเมืองการปกครอง และนักบริหารจำนวนหนึ่งเท่านั้น ทำให้ความเข้าใจเพื่อการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ยังคงค่อนข้างจำกัด หนังสือ 2 เล่มนี้จึงน่าจะช่วยจุดประกายให้เกิดการถกเถียงและตกผลึกทางความคิดมากขึ้น และส่งผลให้ประเทศไทยเราก้าวตามทัน (catch up) กระแสสากลของการปฏิรูปในประเด็นเหล่านี้ต่อไปได้ในเร็ววัน

ฐานคิด รูปแบบ และกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น

อาจารย์ธนเศรษฐ์สื่อความชัดเจนในหนังสือทั้ง 2 เล่มนี้ว่า การปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานแล้วในมวลมนุษยชาติ นับตั้งแต่นครรัฐเอเธนส์ (city-state) และแพร่หลายไปทั่วในสังคมตะวันตกและตะวันออก จนกลายเป็นวัฒนธรรมประเพณีการเมืองการปกครอง ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ซึ่งในแต่ละประเทศหรือแต่ละสังคมมีประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวหรือการปฏิรูปที่แตกต่างกันไป เรื่องนี้คือ**ฐานคิดที่สำคัญ** (premise) ของการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่มองข้ามไม่ได้

หนังสือเรื่อง “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” ของอาจารย์ธนเศรษฐ์จัดแบ่ง**ลักษณะการกระจายอำนาจเป็น 9 รูปแบบ** ได้แก่ รูปแบบนครรัฐที่อยู่บนฐานคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยและขับเคลื่อนโดยกลุ่มพ่อค้า ผู้ปกครอง เสรีชน และพลเมืองไปถึงรูปแบบสหพันธรัฐในประเทศอเมริกา ซึ่งเริ่มต้นการปกครองชุมชนท้องถิ่นเป็นเมืองและมลรัฐ ก่อนที่จะจัดตั้งเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางในระยะถัดมา สิทธิพื้นฐานในการปกครองตนเองจึงมีตั้งแต่ต้น ในทางกลับกัน กรณีของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้กับอำนาจกษัตริย์และชนชั้นปกครองที่อาจใช้อำนาจไม่เป็นธรรม การปฏิรูปได้ประสบผลความสำเร็จด้วยแรงหนุนเสริมจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการเติบโตของเมืองและวิทยาการสมัยใหม่

ส่วนรูปแบบของประเทศกลุ่มนอร์ดิก เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบระมัดระวัง เพื่อสนับสนุนและใช้ข้อดีของการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาประเทศ

ประเด็นที่น่าสนใจเกิดขึ้นกับกรณีของเยอรมนีและญี่ปุ่น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของอำนาจรัฐและการกระจายอำนาจเกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากปัจจัยภายนอกของประเทศมหาอำนาจที่มุ่งไปสู่การลดอำนาจรัฐบาลกลาง ส่งเสริมอำนาจและความรับผิดชอบของเมืองและจังหวัดในการดูแลประชาชน และให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเต็มรูป เช่นเดียวกับประเทศอินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ เริ่มกระบวนการปฏิรูปการกระจายอำนาจจากความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อผู้นำเผด็จการอันยาวนานที่ทำให้เกิดการพัฒนาที่ล่าช้า และไม่สามารถดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ทั่วถึง การกระจายอำนาจของสองประเทศนี้จึงเกิดจากแรงผลักดันภายในและดำเนินการเปลี่ยนแปลงแบบเฉียบพลัน โดยได้รับแรงสนับสนุนจากภายนอกหรือองค์กระหวางประเทศ จัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดแบบปูพรม ซึ่งในกรณีของประเทศอินโดนีเซียจะเรียกว่า Big Bang Decentralization

รูปแบบสุดท้ายเป็นของประเทศจีนและเวียดนาม แม้ระบบการเมืองจะอยู่ภายใต้อุดมการณ์สังคมนิยมและเป็นการปกครองแบบรัฐรวมศูนย์ แต่ทว่าได้ดำเนินการกระจายอำนาจบริหารจัดการให้แก่จังหวัดและท้องถิ่นในด้านบริการสาธารณะ และการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม จังหวัดและท้องถิ่นจึงไม่ต้องขอความเห็นชอบจากพรรคคอมมิวนิสต์หรือรัฐบาลกลางในการจัดการเรื่องระดับพื้นที่ ทำให้เกิดการพัฒนารวดเร็ว จังหวัดหรือเมืองสามารถกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุน การจัดบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคที่สำคัญ ตั้งบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจของท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างเมือง/จังหวัดอย่างเข้มข้น และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรม

ข้อสังเกตประการสุดท้ายจากหนังสือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ **กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformative processes)** ที่มีความหลากหลาย และในแต่ละสังคมไม่จำเป็นต้องเดินตามเส้นทางเดียวกัน ผู้เขียนบทความเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวสามารถจำแนกได้ 4 กลุ่มที่สำคัญได้แก่ (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา และนครรัฐเอเธนส์ ประเทศกรีซ การปกครองท้องถิ่นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตั้งแต่ต้น การเปลี่ยนแปลงจึงเกิดจากความเข้มแข็งของชุมชนและประชาชนพลเมือง (2) ในบางสังคมจะต้องต่อสู้กันทางความคิด ใช้พลังเรียกร้องและก่อให้เกิดการสูญเสียเลือดเนื้อ

เพื่อมุ่งจำกัดอำนาจรัฐส่วนกลาง และเพิ่มอำนาจท้องถิ่น ดังเช่น ประเทศสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส หรือเกาหลีใต้

ต่อมาเป็นรูปแบบ (3) การเปลี่ยนแปลงเกิดจากความเต็มใจและเรียนรู้ อย่างรอบคอบ เพื่อออกแบบบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นและการจัดการความสัมพันธ์ กับรัฐบาลกลางที่รัดกุม เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีการเปลี่ยนแปลง อย่างราบรื่น เหมาะกับบริบทของประเทศ ประเพณีหรืออุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง และอัตลักษณ์ของคนในสังคม ดังเช่นกลุ่มประเทศนอร์ดิก ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ หรือเดนมาร์ก หรือแม้กระทั่งกรณีของประเทศจีนและเวียดนาม และสุดท้าย (4) เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแรงกดดันหรืออำนาจจากภายนอก ซึ่งเป็นกรณีของ เยอรมนีและญี่ปุ่น ที่ถูกประเทศที่ชนะสงครามออกแบบโครงสร้างการเมือง การปกครองบนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ เพื่อไม่ให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจ มากเกินไป

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าแต่ละประเทศจะมีรูปแบบการกระจายอำนาจเช่นใด หรือผ่านประสบการณ์ต่อสู้เรียกร้องหรือช่วงชิงอำนาจการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่น มาได้อย่างไร ต่างก็มีความสอดคล้องกันในคุณค่าพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น และเป้าหมายปลายทาง ซึ่งก็คือการยอมรับในคุณค่าของพลเมืองและหลักการ ปกครองตนเอง ในฐานะที่เป็นเครื่องมือนำไปสู่การดูแลรับผิดชอบตนเอง ของประชาชน ช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตตรงกับความต้องการของพื้นที่ กระจายตัว อย่างทั่วถึง และเป็นธรรมมากกว่ารูปแบบการปกครองแบบรัฐรวมศูนย์ จุดคิด ที่สำคัญร่วมกันเช่นนี้ทำให้เกิดคำถามหลักสำหรับสังคมไทย ว่า **เราจะออกแบบ การกระจายอำนาจอย่างไร และเลือกเส้นทางการเปลี่ยนผ่านเช่นใด จึงจะ สำเร็จ?**

ผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งในอุดมคติ?

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอีกประเด็นที่สำคัญของการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้พลเมืองดูแลบริการสาธารณะ รับผิดชอบการปกครองตนเอง และเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรวมศูนย์ของรัฐ โครงสร้าง การกระจายอำนาจลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในระดับสากลนับตั้งแต่ ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ดังที่อาจารย์ธนศวรรีนำเสนอในหนังสือเรื่อง “ผู้ว่าฯ เลือกตั้งโดยประชาชน” ทั้งนี้ ท่านอาจารย์อธิบายว่า การเลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นกลไก สำคัญสำหรับการกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร การเงินการคลัง

และการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแม้มีใช้วิธีพิเศษที่แก้ไขปัญหามิได้ทุกเรื่อง แต่อย่างน้อยก็เป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสใหม่ ๆ ให้ประชาชนได้เรียนรู้ ปรับตัวและทดลองวิธีการแก้ไขปัญหามิได้ทุกเรื่อง หรือการพัฒนาต่าง ๆ ของตนเองได้อย่างคล่องตัว และเชื่อว่าจะมีพัฒนาการไปสู่จุดสมดุลของการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่นได้

จุดเริ่มต้นในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่า มีมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) คริสต์ศตวรรษที่ 13-14 และมีพัฒนาการอย่างรวดเร็วในหลายลักษณะ โดยนับจากรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง รูปแบบนายกเทศมนตรี (city mayor) รูปแบบสภาเมือง (council-mayor) รูปแบบคณะกรรมการ (commission) รูปแบบผู้จัดการเมือง (city manager) และรูปแบบผู้ว่าราชการจังหวัด (governor) ซึ่งเกิดขึ้นในหลายประเทศช่วงที่ผ่านมา ดังเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย

แต่สำหรับท่านอาจารย์เนศวรรนั้นเห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นวิธีการกระจายอำนาจที่เข้มข้นและเรียกร้องให้ประเทศไทยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว โดยขณะนี้ไทยเราจะต้องยกเลิกระบบราชการส่วนภูมิภาค และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจากกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำหน้าที่แทนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งก็คือนายก อบจ. เดิมที่ต้องมีการเพิ่มเติมหน้าที่รับผิดชอบของจังหวัด และมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัด

ข้อดีของการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ดังที่อาจารย์เนศวรรกล่าวไว้ มีหลายประการแน่นอนว่าเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการปกครองตนเองของประชาชน เพื่อให้เรียนรู้และมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาหรือพัฒนาพื้นที่ผ่านกลไกการเมือง การปกครองหลากหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชนหรือเมือง ไปสู่ระดับที่ใหญ่ขึ้น ดังเช่นจังหวัดหรือ county และมลรัฐ ก่อนที่จะเรียนรู้และเข้าร่วมในกลไกการเมืองระดับชาติ นอกจากนี้ การเลือกตั้งผู้ว่าฯ ยังช่วยให้เกิดการเข้าถึงของประชาชนและช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการเมืองและด้านเศรษฐกิจ ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ทั่วถึงมากขึ้น และยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อป้องกันมิให้เกิดรัฐรวมศูนย์ที่ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในทุก ๆ เรื่องมากเกินไป

ในตอนสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้ อาจารย์ธเนศวรทิ้งท้ายข้อคิดสำคัญว่า ประเทศไทยมีความตื่นตัวและเรียกร้องเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมาตั้งแต่ พ.ศ.2518 และมีการนำร่องที่กรุงเทพมหานครแล้ว แต่ผ่านมามีวันนี้เป็นเวลาราว 5 ทศวรรษ ยังไม่มีความคืบหน้าในการเดินหน้าเพื่อเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ แต่อย่างใด ท่านอาจารย์ธเนศวรจึงได้เรียกร้องให้มีการเคลื่อนไหวเรียนรู้ และต่อสู้เรื่องในเรื่องนี้อย่างจริงจังในวงกว้าง และดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไป

ข้อดี-ข้อจำกัดของหนังสือ

เมื่อบุคคลระดับปรมาจารย์ดังเช่น “ธเนศวร” ลงมือถ่ายทอดเนื้อหาการกระจายอำนาจ หนังสือ 2 เล่มนี้ จึงมีจุดเด่นที่มีเนื้อหากระชับ ทำความเข้าใจได้ง่ายในเชิงประวัติศาสตร์และข้อมูลกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ และใช้วิธีอธิบายที่ไม่เป็นภาษาวิชาการมากเกินไป ผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือเชื่อว่าหนังสือ 2 เล่มนี้จะทำให้เกิดมุมมองที่หลากหลายและนำไปสู่ข้อถกเถียงในสังคมไทยอย่างกว้างขวางว่า เราควรกำหนดรูปแบบและวิธีการเปลี่ยนผ่านของโครงสร้างอำนาจรัฐในลักษณะเช่นใด หนังสือทั้ง 2 เล่มนี้จึงเหมาะกับผู้อ่านหลายกลุ่ม ทั้งผู้ที่เริ่มต้นสนใจเรื่องการกระจายอำนาจ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ผู้สนใจยังสามารถอ่านได้ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้สามารถเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง³

หากผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือจะช่วยเติมเต็มหนังสือทั้ง 2 เล่มนี้ คงมี 3 ประเด็นสำคัญที่ท่านอาจารย์ธเนศวรทิ้งปลายเปิดไว้เพื่อให้ผู้อ่านได้ขบคิดต่อ ได้แก่ (1) การจัดกลุ่มความคิดและรูปแบบการกระจายอำนาจจากประสบการณ์ของต่างประเทศ (2) การตกผลึกทางความคิดเรื่องโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย และ (3) แนวทางสำหรับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสำหรับยุคต่อไปของประเทศไทย ดังที่จะขอขยายความคิดและชวนถกเถียง ต่อไปนี้

³ สามารถเข้าอ่านหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ https://online.fliphtml5.com/gzubg/hjnu/?fbclid=IwZXh0bgNhZWQCMATAARObOZ419n9YA_ctQ7tOnnaFWA-j3N-WyA-TToN_xRnxZ1vZ0EH-e7yeeUtU_aem_OXK-V0hgTr5Xz9yZVLbKkg#p=1 และ https://online.fliphtml5.com/gzubg/qvjm/?fbclid=IwZXh0bgNhZWQCMATAAR38eBkB-pZH_w7kvLzER-OSmQWbH5I8WU4gyJGfBLMTJd9SPXKWOM3h2_20_aem_Pyj9y6d-89c9IEi_20IUL2w#p=1

ประเด็นแรก การกระจายอำนาจของแต่ละประเทศมีวิธีหรือเส้นทางการเปลี่ยนแปลงของตนเอง ดังสรุปในตาราง 1 และน่าจะเป็นสิ่งที่ท่านอาจารย์ธนเศรษฐ์ต้องการสื่อออกมาว่าเป็นความมั่งคั่งของการกระจายอำนาจที่มีความหลากหลายโดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกัน แน่นอนว่าสังคมไทยจะต้องออกแบบกลไกที่เหมาะสมขึ้นเฉพาะ ทั้งนี้ การปกครองตนเองคือสิทธิพื้นฐานของชุมชน หลักการนี้ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับ แต่ทว่าการออกแบบกลไกเชิงสถาบันและวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าวยังไม่ชัดเจนนักและมีข้อจำกัดนานัปการ ในเรื่องนี้ อาจารย์ธนเศรษฐ์ได้ขยายความถึงแนวทางปรับตัวของกลไกเชิงสถาบันของแต่ละประเทศ ทั้งในส่วนอำนาจรัฐ กลไกราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ระบบงานหรือการบริหารสาธารณะ และกรอบกฎหมาย จึงทำให้ได้ภาพสะท้อนถึงบทเรียนเพื่อเป็นแนวทางเปลี่ยนผ่านสำหรับประเทศไทยที่มีความชัดเจนมากขึ้น

ตาราง 1 ประมวลฐานคิด รูปแบบ และกระบวนการปฏิรูปไปสู่การกระจายอำนาจ

กลุ่มประเทศ	ฐานคิด	รูปแบบการปกครองท้องถิ่น	กระบวนการปฏิรูป
นครรัฐ เอเธนส์ สหรัฐอเมริกา	การกระจายอำนาจเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน	ท้องถิ่นระดับล่างสุดมีความสำคัญตามหลักการ home rule หรือ subsidiarity principle หากเกินความสามารถของพื้นที่ หรือกิจการมีผลกระทบภายนอก (spillovers) จะกำหนดให้หน่วยงานรัฐที่อยู่สูงขึ้นไปรับผิดชอบแทน	การปกครองท้องถิ่น (city state) เกิดมาตั้งแต่แรกก่อนการกำเนิดของรัฐชาติ (nation state)

ตาราง 1 (ต่อ)

กลุ่มประเทศ	ฐานคิด	รูปแบบการปกครองท้องถิ่น	กระบวนการปฏิรูป
กลุ่มประเทศนอร์ดิก (สวีเดน ฟินแลนด์ และ เดนมาร์ก)	การกระจายอำนาจเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน	ท้องถิ่นระดับล่างสุดมีความสำคัญตามหลักการ home rule หรือ subsidiarity principle หากเกินความสามารถของพื้นที่ หรือกิจการมีผลกระทบภายนอก (spillovers) จะกำหนดให้หน่วยงานรัฐที่อยู่สูงขึ้นไปรับผิดชอบแทน	กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างระมัดระวังเลือกรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ การเมืองและประชากร
สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย เกาหลีใต้	การกระจายอำนาจเพื่อจำกัดอำนาจรัฐรวมศูนย์ ที่ส่วนกลาง และส่งเสริมการพัฒนาในระดับพื้นที่ที่รวดเร็ว	การปกครองหลายระดับ รัฐบาลกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และแบ่งรูปแบบท้องถิ่นเป็นหลายระดับ (multi-tier) เช่น หมู่บ้าน เมือง/เทศบาล เขตพิเศษ จังหวัด ภูมิภาค แคว้น	ความเจริญของเมืองและวิทยาการ ทำให้มีข้อเรียกร้องให้ชุมชนดูแลจัดการพื้นที่
เยอรมนี ญี่ปุ่น	การกระจายอำนาจเพื่อจำกัดอำนาจรัฐรวมศูนย์ ที่ส่วนกลาง และส่งเสริมการพัฒนาในระดับพื้นที่ที่รวดเร็ว	การปกครองหลายระดับ รัฐบาลกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และแบ่งรูปแบบท้องถิ่นเป็นหลายระดับ (multi-tier) เช่น หมู่บ้าน เมือง/เทศบาล เขตพิเศษ จังหวัด ภูมิภาค แคว้น	แรงกดดันให้ปฏิรูปจากภายนอก หลังช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง

ตาราง 1 (ต่อ)

กลุ่มประเทศ	ฐานคิด	รูปแบบการปกครองท้องถิ่น	กระบวนการปฏิรูป
จีน	กระจายอำนาจ	การปกครองท้องถิ่น	ความเจริญของเมือง
เวียดนาม	ด้านการบริหารจัดการ	มีหลายระดับและมีอำนาจเฉพาะ	เรียกร้องให้ชุมชนจัดการพื้นที่ได้เอง
	การพัฒนาพื้นที่และการจัดบริการสาธารณะ	โดยที่จังหวัด/มณฑลมีอำนาจในการจัดการตนเองและการจัดบริการสาธารณะอย่างเต็มที่	เพื่อเพิ่มการแข่งขัน การลงทุน การพัฒนาคุณภาพชีวิต และช่วยลดความเหลื่อมล้ำ

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือ ซึ่งอาจมีมุมมองที่แตกต่างจาก Charoenmuang (2023a; 2023b)

ทั้งนี้ ผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือมีความเห็นว่า ประเทศไทยเดินหน้าการกระจายอำนาจมากกว่า 2 ทศวรรษแล้ว การกำหนดกลยุทธ์ที่แตกต่างจากเดิมจึงมีความสำคัญยิ่ง เพื่อให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จเพิ่มขึ้น ประการแรก การเปลี่ยนฐานคิดทางกฎหมายที่เดิมกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางมีอำนาจปฏิบัติการเฉพาะด้านเป็นการทั่วไป (functional authority) ทำให้หน่วยงานกลางมีบทบาทกว้างขวางในทุกพื้นที่ และเป็นข้อจำกัดต่อการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ที่ตอบสนองต่อประชาชนหรือข้อเท็จจริง และหันมาปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานกลางมีอำนาจเพียงการวางกติกาหรือกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหรือมาตรฐานผลสำเร็จของงาน (performance indicators) และให้อำนาจปฏิบัติการไปสู่หน่วยงานระดับพื้นที่ ทั้งจังหวัดและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการได้เต็มที่และมีอิสระคล่องตัวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด น่าจะช่วยให้การกระจายอำนาจส่งผลรวดเร็วขึ้น ประเด็นเหล่านี้ได้เคยมีนักวิชาการไทยหลายท่านเสนอมุมมองไว้แล้วเช่นกัน อาทิ Mektrirat et al. (2009) และ Krueathep et al. (2015)

ประเด็นที่สอง การผลักดันการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่ท่านอาจารย์ ธเนศวรกุล่าวไว้ นั้น แม้จะยังไม่ชัดเจนนักจากหนังสือทั้ง 2 เล่มว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นหลังจากเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ควรเหลือชั้นเดียว (single tier) ดังเช่นกรุงเทพมหานคร หรือควรมีสองชั้น (two-tier) ดังเช่นปัจจุบัน

เพราะทั้งสองทางเลือกต่างมีข้อดีข้อจำกัดทั้งสิ้น และกรุงเทพมหานครก็เคยมีข้อเสนอการปฏิรูปให้มีโครงสร้างแบบสองชั้น เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อประชาชนและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ดีขึ้น อาทิ Tanchai et al. (2004)

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือเห็นว่าเราควรถกเถียงให้ตกผลึกในหลักการตัดสินใจ และกระบวนการออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในเร็ววัน หลักการตัดสินใจควรพิจารณาจากบริบทหรือสภาพปัญหาของพื้นที่จังหวัด หากปัญหาเชิงพื้นที่ไม่ซับซ้อนหรือแตกต่างหลากหลายมากนัก การมีรูปแบบท้องถิ่นชั้นเดียว คือจังหวัด หรือ อบจ. (หรือชื่ออื่น) ที่ดูแลเต็มพื้นที่จังหวัดอาจเหมาะสมเพียงพอ เพื่อให้มีศักยภาพในเชิงการบริหารจัดการที่สูง แต่หากพื้นที่จังหวัดมีความหลากหลายที่สูงและ/หรือปัญหาในพื้นที่มีความซับซ้อนแตกต่างกัน การจัดรูปแบบท้องถิ่นสองชั้น ก็อาจจะทำให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารจัดการที่สูงกว่าได้ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเรื่องนี้แต่ละจังหวัดควรจัดทำประชาหารือ (public deliberation) หรือประชามติ (referendum) บนฐานความรู้และข้อมูลเพื่อนำไปสู่การออกแบบระบบการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดที่เหมาะสมต่อไป และไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเหมือนกันทุกจังหวัด

ประเด็นสุดท้าย ผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือเห็นว่า อีกทางเลือกหนึ่งในการผลักดันการกระจายอำนาจที่สังคมไทยอาจยอมรับได้รวดเร็วขึ้น คือ การขับเคลื่อนการปฏิรูปจากฐานราก (bottom-up) และดำเนินการขยายผลจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based movement) ถึงข้อดีหรือผลสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น หรือที่นิยมเรียกกันวันนี้ว่า policy sandbox ในเรื่องนี้ เราอาจคัดเลือกพื้นที่นำร่องเพื่อทดลองกระจายอำนาจสู่จังหวัดและท้องถิ่นให้สมบูรณ์ ออกแบบกลไกการได้มาซึ่งผู้บริหาร (เลือกตั้ง) ขอบเขตอำนาจตัดสินใจและการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม และมีกลไกตรวจสอบผลงานและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นเพียงพอ (accountability mechanisms) เป็นต้น ในการบรรลุวิธีการเช่นนี้ รัฐบาลและส่วนงานที่เกี่ยวข้องจะต้องวางแผนดำเนินการที่เป็นรูปธรรม และกำหนดวิธีประเมินผลสำเร็จให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ ร่วมผลักดันดำเนินการ และยอมรับในผลการทดลองปฏิรูปไปร่วมกัน เพื่อเป็นแรงผลักดันสำหรับการปฏิรูปการกระจายอำนาจในยุคต่อไป

ท้ายนี้ ผู้เขียนบทวิจารณ์หนังสือหวังว่า ประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะไม่ถูกล้มหายไปจากสังคมไทย แต่จะต้องขับเคลื่อนให้เดินหน้าต่อเนื่องมีการพัฒนาเชิงคุณภาพและปริมาณ เกิดการตกลึกในกรอบความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ มีการสนับสนุนและผลักดันระดับนโยบายและกรอบกฎหมาย เกิดการปรับตัวของท้องถิ่นและการพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงาน และสร้างการตื่นรู้ของภาคประชาชน เมื่อปัจจัยเหล่านี้ปรับตัวและเดินหน้าไปด้วยกันแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่าการกระจายอำนาจของไทยน่าจะประสบความสำเร็จจุดหน้า และสามารถเดินไล่ทันนานาอารยประเทศได้ในอีกไม่นานวัน

References

- Charoenmuang, T. (2023a). *Kan krachai amnat su thongthin* (in Thai). [Decentralization]. Chiang Mai: Creative Urban Solutions Center.
- Charoenmuang, T. (2023b). *Phuwa lueaktang doi prachachon* (in Thai). [The governor by people's election]. Chiang Mai: Creative Urban Solutions Center.
- Krueathep, W., Suwanmala, C., Meechai, T., Engjanin, A., Petchmunee, T., Buppakosum, S. (2015). *Sibha pee kankrachaiamnart kong thai* (in Thai). [Fifteen-year evaluation of Thai decentralization]. Bangkok: Center for Local Innovation and Governance, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Mektrirat, N., Lertpaitoon, S., Chadchawal, S., Lueangprapat, P. Ratamarit, N. (2009). *Raingarn ponkarnsuksa kwamkwawna kankrachaiamnart naipratet thai* (in Thai). [The study of Thailand's decentralization progress]. Bangkok: Department of Local Administration.
- Tanchai, W., Kokpol, O., Issarachaiyos, S., Hongnakorn, V., Success, A., Kingpuang, P....Chayomchai, S. (2004). *Weti tongthin: Patiroub kor tor mor rabob songchan kaepanha daijingrouw* (in Thai). [KPI Local forum: Two-tier Bangkok metropolitan administration for effective management]. Nonthaburi: King Prajadhipok Institute.