

ปัญหาและปัจจัยความสำเร็จต่อการกระจายอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กรณีศึกษา ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทย

ชนะชัย สามล

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย
superjames_jjj@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง ปัญหาและปัจจัยความสำเร็จต่อการกระจายอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กรณีศึกษา ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทย ผู้เขียนได้แบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ประเด็นที่สำคัญคือ ประเด็นแรกความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (decentralization) ประเด็นที่สองอธิบายเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา ประกอบด้วยการอธิบายถึงการกระจายอำนาจในประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทย พร้อมสรุปประเด็นปัญหาของการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา และประเด็นสุดท้ายเสนอปัจจัยหลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา โดยศึกษาในประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทย จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศนั้นอาจมีความแตกต่างกัน เนื่องจาก การกระจายอำนาจมีความหมายที่กว้างและรูปแบบของการกระจายอำนาจมีหลายระดับ ส่งผลให้การปกครองในประเทศหนึ่งๆ มีอำนาจและความอิสระมากน้อยแตกต่างกันออกไป ประเด็นปัญหาด้านการกระจายอำนาจ ได้แก่ ปัญหาด้านภาวะผู้นำ ขาดความชัดเจนในนโยบายการกระจายอำนาจ ระบบการเมืองภายในที่ขาดเสถียรภาพ ความอ่อนแอของภาคประชาชน กฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยแก่การกระจายอำนาจ ผู้มีอำนาจส่วนกลางมีเจตคติที่ไม่ดีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ปัจจัยหลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ กฎหมาย (legal) ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) การกระจายอำนาจทางด้านการคลัง (financial Decentralization) การเสริมสร้างพลังประชาชน (Empowerment) และการสร้างความรู้สึกในการเป็นเจ้าของร่วม (Ownerships)

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, เอเชีย

Problem and Critical Success Factor of Decentralization in South East Asia: A case study of Philippine Indonesia and Thailand

Thanachai Samol

Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University.

*email: superjames_jjj@hotmail.com

Abstract

The study of Problem and factor affecting Decentralization in South East Asia: A case study of Philippine Indonesia and Thailand able to explain in 3 part. First meaning and concept about decentralization, second the problem in decentralization process in developing countries include Philippine Indonesia and Thailand, third offering the main factor which leads to the success of the decentralization process in developing countries. The study result shows the different of decentralization in each country because of decentralization have wide definitions and more level that resulting in different power and authority. The study in Problem in the decentralization process found that lack of decentralization policy clarity, unstable politic system, weakness of citizen sector, leadership, Law and central government's attitude. The main factor which lead to the success of decentralization in South East Asia is legal, transparency, accountability, financial decentralization, citizen empowerment and Ownerships in the public resource.

Keywords: Decentralization, South East Asia, ASEAN

1. บทนำ

แนวคิดการกระจายอำนาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาประเทศมาอย่างช้านาน เพื่อมุ่งหวังลดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ เพิ่มความเป็นธรรมและความยั่งยืนของการพัฒนาอย่างสมดุล ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม แต่หลายทศวรรษผ่านไปปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ความเหลื่อมล้ำ และความอยู่ดีศรีธรรมของการพัฒนายังดำรงอยู่ ตามหลักทฤษฎีทางวิชาการการกระจายอำนาจ (decentralization) มีข้อดีมากมายมากมาย เช่น การนำไปสู่การบริหารงานท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักธรรมาภิบาล และที่สำคัญที่สุดคือการวางรากฐานของความเป็นประชาธิปไตย

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจส่วนมากจะศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ ทั้งในยุโรป และอเมริกา แต่เมื่อกลับมามองสภาพความเป็นจริงแล้วตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก ที่ได้ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งประสบความสำเร็จและอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาการกระจายอำนาจในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหมด 3 ประเทศคือ ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย รวมทั้งไทย เนื่องจากประเทศทั้งสามมีรูปแบบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่อยู่ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เหมือนกัน ส่วนในการปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีแบ่งเขตการปกครองที่คล้ายคลึงกัน และที่สำคัญทั้ง 3 ประเทศเป็นประเทศกำลังพัฒนาและผ่านประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองในช่วงล่าอาณานิคมมาด้วยเช่นเดียวกัน

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งในประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศไทย ผู้เขียนได้แบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ประเด็นที่สำคัญคือ ประเด็นแรก ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (decentralization) ประเด็นที่สองอธิบายเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา ประกอบด้วยการอธิบายถึงการกระจายอำนาจในฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย

และไทย พร้อมสรุปประเด็นปัญหาของการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา และประเด็นสุดท้ายเสนอปัจจัยที่หลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา โดยศึกษาในประเทศ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทย

2. ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (decentralization)

2.1 ความหมาย

ในรายงานของธนาคารโลก ชื่อ Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007 (World Bank Independent Evaluation Group, 2008) ได้นิยามการกระจายอำนาจไว้ว่า “เป็นกระบวนการถ่ายโอนความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่เพื่อการจัดการเป็นการเฉพาะหรือทั่วไปลงสู่ระดับล่างภายในองค์กรระบบ หรือแผนงาน”

อีกความหมายหนึ่งที่น่าสนใจคำจำกัดความที่ Derick W. Brinkerhoff and Omer Azfar กล่าวว่า “การกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรอำนาจ อำนาจหน้าที่ และภาระรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง และภาระรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและปริมณฑล”

ประธาน สุวรรณมงคล (2554) ได้ให้ความหมายของ “การกระจายอำนาจ” ไว้ว่าเป็นการปรับอำนาจของส่วนกลางให้ลดลง หรืออีกนัยหนึ่งคือการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมใหม่ ซึ่งทำให้ต้องมีการปรับบทบาทอำนาจ หน้าที่ ของส่วนกลางใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากการศึกษาและทบทวนความหมายของ “การกระจายอำนาจ” แล้ว ในทัศนะของผู้เขียนสามารถสรุปความหมายของการกระจายอำนาจ ได้ว่า “คือการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร ภารกิจ ของบทบาท อำนาจ หน้าที่ ของส่วนกลางสู่หน่วยงานที่เล็กกว่า รวมทั้งภาคประชาชนไปดำเนินการแทน”

เหตุผลที่มีการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ลงไปสู่ท้องถิ่น ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าเป็นการปลูกประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจมีเหตุผลดังนี้

1. อาศัยแนวความคิดในเรื่องของการกระจายอำนาจ เป็นตัวกลางในการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง ที่เป็นผู้ควบคุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดลงสู่ส่วนท้องถิ่น
2. การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ล่าช้าและไม่ทันการณ์ ในบางครั้งหากแก้ไขปัญหาไม่ทันอาจทำให้เกิดวิกฤต จึงส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ
3. การกระจายอำนาจได้ถูกนำมาใช้เป็นวิธีการสร้างความร่วมมือในการพัฒนา กล่าวคือ การดึงคนในท้องถิ่นเข้ามาร่วมพัฒนา
4. การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือในการดึงองค์ความรู้ที่มีอยู่ในท้องถิ่นเข้ามาจัดการเนื่องจากปัญหาบางอย่างที่ส่วนกลางไม่เข้าใจและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้
5. การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างประชาธิปไตย ความเข้าใจในความเป็นสาธารณะ ได้เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้ามาแบกรับภาระร่วมกัน ทำงานร่วมกันและการสร้างกติการ่วมกัน รวมทั้งยอมรับในกติกาและมีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้กติกาดังกล่าวต้องเกิดจากการสร้างขึ้นมาจากความร่วมมือของประชาชนอย่างแท้จริง ถ้ามองในภาพที่กว้างกว่านี้ คือ หลัก Rule of Law ในการบริหารประเทศ
6. การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) เข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ และเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นออกมาแสดงความต้องการของตน และเป็นการสร้างพลังทางสังคมอีกทางหนึ่ง ยิ่งถ้ากลุ่มผลประโยชน์ออกมามีส่วนร่วมมากขึ้น มีความหลากหลายของปัญหาที่มากขึ้น จะทำให้เกิดการเรียนรู้ใหม่ทางสังคม และทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความต้องการที่หลากหลายทางสังคม
7. การกระจายอำนาจเป็นการสร้างความชอบธรรมในระดับท้องถิ่น

2.2 รูปแบบหลักของการกระจายอำนาจ (3 Key Definition)

ประธาน สุวรรณมงคล (2554) ได้ระบุว่ารูปแบบหลักของการกระจายอำนาจมี 3 รูปแบบ ได้แก่

1) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นรูปแบบแรกของการกระจายอำนาจทางการบริหาร มักเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดการศึกษาอยู่บนพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ขาดการติดต่อสื่อสารจากส่วนกลาง รัฐบาลจึงส่งข้าราชการลงไปประจำ ในลักษณะเช่นนี้ ถือว่าไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง แต่เป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งหลักการแบ่งอำนาจจะตรงข้ามกับผลของการกระจายอำนาจ (Deconcentration usually produces the opposite result of decentralization)

2) หลักการแบ่งอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เป็นการแบ่งอำนาจทางการคลังลงไปสู่ท้องถิ่นมากกว่าการแบ่งงบประมาณ และความสามารถในการตัดสินใจทางการเงินที่แท้จริงลงไป ซึ่งการแบ่งอำนาจทางการคลังนี้ถือว่าไม่เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เนื่องจากการใช้อำนาจนั้นในท้องถิ่นต้องผ่านทางราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลาง

3) หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางประชาธิปไตย กระจายอำนาจทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง มีการถ่ายโอนอำนาจและทรัพยากรจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจมากที่สุด ทำให้ท้องถิ่นเกิดเอกภาพในด้านการบริหารจัดการพอสมควร ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นระดับหนึ่ง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 3 รูปแบบ กล่าวคือ 1. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) 2. หลักการแบ่งอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) และ 3. หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ที่ผู้เขียนนำมาอธิบายการศึกษาในเรื่องของการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น มีเพียงรูปแบบที่ 3 คือหลักการถ่ายโอนอำนาจ เท่านั้น ที่อธิบายถึงการกระจายอำนาจอย่างครอบคลุม ส่วนรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 เป็นเพียงแค่ผลของการจัดสรรอำนาจของรัฐบาลกลางลงสู่ท้องถิ่นเท่านั้น

จากความหมายโดยกว้างและรูปแบบของหลักการกระจายอำนาจที่ไม่ชัดเจนทั้ง 3 รูปแบบ ที่จะนำมาวิเคราะห์และศึกษาในครั้งนี้ ทำให้ผู้เขียนค้นพบว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศนั้นอาจมีความแตกต่างกัน เนื่องจากความหมายที่กว้างและรูปแบบของการกระจายอำนาจมีหลายระดับ ซึ่งส่งผลให้การปกครองในประเทศหนึ่ง ๆ มีการกระจายอำนาจและความอิสระมากน้อยแตกต่างกันออกไป ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่สำคัญที่ผู้เขียนนำมาเป็นประเด็นในการศึกษาครั้งนี้

2.3 แนวทางการกระจายอำนาจ

แนวทางแรก การกระจายอำนาจตามบริบทของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะพบในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยาวนาน

แนวทางที่สอง การกำหนดเป็นนโยบายและผลักดันให้เกิดขึ้นตามนโยบาย ที่มีนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจ และผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกำหนดไว้ และ

แนวทางที่สาม กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจขึ้นสำหรับเป็นแนวทางให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น

3. ปัญหาในกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา

การศึกษาปัญหาในกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศไทย ซึ่งการวิเคราะห์ทั้งหมดเป็นการรวบรวมข้อมูลและศึกษาจากหนังสือการกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชียของประธาน สุวรรณมงคล (2554) เป็นหลัก

3.1 ฟิลิปปินส์

ในช่วงแรกที่ฟิลิปปินส์ตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของสเปน ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจในฟิลิปปินส์ กล่าวคือ สเปนเข้าเข้ามาวางรากฐานในรูปแบบการปกครองใหม่ จากเดิมที่หมู่เกาะนับพันเกาะของฟิลิปปินส์มีการ

ปกครองตนเอง โดยผู้นำตามธรรมชาติเปลี่ยนเป็นเขตจังหวัด และแต่ละจังหวัดแบ่งออกเป็นเมือง (pueplos) และแต่ละเมืองประกอบไปด้วยหมู่บ้านหรือบาร์งโก (barangay) อยู่ภายใต้การปกครองของคาเบซา (cabaza) ผู้นำบาร์งโกมีหน้าที่เก็บภาษีจากประชาชนในหมู่บ้าน ส่วนในระดับสูงกว่าหมู่บ้าน สเปนจัดตั้งหน่วยการปกครองที่เรียกว่า “พริ้นซิพาลีอา” (principalia) หรือ “ตำบล” โดยเอาหมู่บ้านหลายหมู่บ้านมารวมกัน มีบุคคลที่คัดเลือกจากคาเบซามาเป็นผู้ปกครอง การปกครองทั้งหมดขึ้นตรงต่อเมืองหลวง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์ แต่ในปี พ.ศ. 2336 สเปนได้ออกกฎหมายยินยอมให้มีการเลือกตั้งคาเบซาได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การรวมอำนาจจากศูนย์กลางโดยชนชั้นปกครองในกรุงมะนิลา

ภายหลังการกระจายอำนาจหลังได้รับเอกราชจากสหรัฐอเมริกา ในสมัยประธานาธิบดีมาร์กอสได้สนับสนุนการกระจายอำนาจโดยการประกาศนโยบายส่งเสริมการปกครองตนเอง และมีการออกกฎหมายการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1967 แต่ในสาระสำคัญพบว่า การปกครองตนเองที่ดูเหมือนมีอยู่นั้น อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากมาร์กอส และถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการหาเสียงสนับสนุนตน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดใดที่หาเสียงสนับสนุนให้กับตนได้มากก็จะมีค่าตอบแทนให้ ในพ.ศ. 2551 มาร์กอส ได้ประกาศกฤษฎีกาการเลือกตั้งให้มีการยกเลิกการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยให้มีการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นการถดถอยอย่างมากในเรื่องการกระจายอำนาจของฟิลิปปินส์

ต่อมาในสมัยที่นางอาคีโนเป็นประธานาธิบดี ได้มีการส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง หลังเข้ารับตำแหน่งได้ประกาศนโยบายสำคัญ นโยบายหนึ่งว่า “รัฐจะต้องให้ความอิสระในการปกครองตัวเองแก่ท้องถิ่น” นอกจากนี้ยังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีการรับรองการปกครองตนเอง นำไปสู่การออกกฎหมายการปกครองตนเอง ค.ศ. 1991 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่การพยายามกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่รวมถึงทรัพยากรมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันได้เพิ่มอำนาจให้กับภาคประชาชน โดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกด้วย เช่น การให้ภาคประชาชนเข้าไปเป็นตัวแทนคณะกรรมการในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับว่าใช้กฎหมายมาเป็นตัวทำให้เกิดการกระจายอำนาจ

ข้อค้นพบจากการศึกษาพบว่า ในช่วงแรกการกระจายอำนาจในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) กล่าวคือสเปนได้แบ่งการปกครองใหม่ คือเขตจังหวัด และแต่ละจังหวัดแบ่งออกเป็นเมือง (pueplos) และแต่ละเมืองประกอบไปด้วยหมู่บ้านหรือบาร์งโก (barangay) อยู่ภายใต้การปกครองของคาเบซา ถึงแม้ว่าสเปนจะมีการยินยอมให้มีการเลือกตั้งในท้องถิ่น (การเลือกตั้งผู้นำคาเบซา) แต่ตัวแทนที่ได้จากการเลือกตั้ง ต้องขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง

ส่วนในสมัยประธานาธิบดีอาคีโน ระดับความเข้มข้นของการกระจายอำนาจในฟิลิปปินส์มีความเข้มข้นมากขึ้น ในรูปแบบของการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) และแนวทางการกระจายอำนาจได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และนำมาสู่การผ่านกฎหมายการปกครองตนเอง ค.ศ. 1991 โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดการสาธารณะให้เป็นของท้องถิ่น เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม ถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทางการเกษตร นอกจากนี้ยังเพิ่มอำนาจในการมีส่วนร่วมของประชากร และ กฎหมายเพิ่มทรัพยากรในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาษี และการกำหนดสัดส่วนการแบ่งทรัพยากรระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาที่พบจากกระบวนการกระจายอำนาจในฟิลิปปินส์ ประการแรกคือ การขาดความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการได้รับเอกราช สมัยที่นายมาร์กอสเป็นประธานาธิบดีที่ดูเหมือนว่ามีการส่งเสริมนโยบายการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงแล้วได้อาศัยหลักการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มฐานเสียงของตนให้มากขึ้น และยังเป็น การเพิ่มอำนาจและอิทธิพลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อใช้ในการหาฐานเสียงให้กับตน ประการที่สองจากการศึกษาระบบเศรษฐกิจ และสังคม ในเบื้องต้นพบว่า เศรษฐกิจของประเทศฟิลิปปินส์ยังอยู่ในสภาพที่ไม่แข็งแรงมากนัก มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง มีปัญหาเรื่องการกระจายความเท่าเทียม และมีประชากรที่ยากจนอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีปัญหาการแบ่งแยกดินแดนในหมู่เกาะมินดาเนาอยู่ด้วย จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นกระทำได้ยาก และประการสุดท้าย เป็นที่น่าสังเกตว่าฟิลิปปินส์ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจ แต่ลำพังเพียงแค่มกฎหมายอย่างเดียวไม่สามารถส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจได้อย่างจริงจัง เพราะต้องอาศัยเจตนารมณ์ทางการเมืองจากรัฐบาลในการผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายและเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังอีกด้วย

3.2 อินโดนีเซีย

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซีย แบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็นจังหวัด แต่ละจังหวัดแบ่งออกเป็นอำเภอและเทศบาล ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนใหญ่ลงไปให้อำเภอและเทศบาล

มากกว่าจังหวัด ซึ่งในแต่ละอำเภอและเทศบาลแบ่งออกเป็นตำบล ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำของแต่ละตำบลเรียกว่า “คามัต” (kamat) ในแต่ละตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน โดยมีผู้ใหญ่บ้าน (kepala desa) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เป็นหมู่เกาะในประเทศอินโดนีเซีย ทำให้ชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่บนเกาะมีการปกครองตัวเองมาตั้งแต่แรก เช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์

ภายหลังการจากได้รับเอกราชจากดัตช์ (ประเทศเนเธอร์แลนด์ในปัจจุบัน) ประธานาธิบดีคนแรก คือประธานาธิบดีซูการ์โน ซึ่งตลอดช่วงเวลากว่า 20 ปี ที่ซูการ์โนเป็นประธานาธิบดี การกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียอยู่ในภาวะชะงักงัน เพราะรัฐบาลซูการ์โนเป็นรัฐบาลชาตินิยม อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองรูปแบบเผด็จการรูปแบบหนึ่งก็ได้ ยิ่งไปกว่านั้นได้มีความขัดแย้งรุนแรงภายในประเทศเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองโดยซูฮาร์โต และสามารถยึดอำนาจได้สำเร็จ ต่อมาในสมัยที่นายพลซูฮาร์โต เป็นประธานาธิบดีได้ประกาศ “นโยบายระเบียบใหม่” โดยมุ่งหวังที่จะทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย เป็นระเบียบ ภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาซึ่งดูเหมือนว่าการกระจายอำนาจจะได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วการกระจายอำนาจในสมัยนี้ก็กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลต้องเอาเวลาไปเข้มงวดและกวาดล้างคอมมิวนิสต์และกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาล แต่ในยุคของประธานาธิบดีฮาบีบี ทำให้การกระจายอำนาจกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้ง โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้ออกกฎหมายการปกครองตนเอง นับเป็นก้าวแรกของการกระจายอำนาจที่สำคัญ ในอินโดนีเซีย โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน และอำนาจทางด้านการคลัง เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลสมัยประธานาธิบดีนางเมกาวตีได้มีการออกกฎหมายการกระจายอำนาจแทนกฎหมายเดิม ได้แก่ Law No. 32/2004 และ Law No. 33/2004 ซึ่งพยายามแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมถึงกำหนดให้มีการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันเพื่อลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่มาก และมีการโอนอำนาจส่วนมากไปสู่อำเภอและเทศบาล จากกฎหมายทั้งสองที่ออกมาจากรัฐบาลนางเมกาวตี ได้ก่อให้เกิดความสับสนพอสมควร เมื่อบัญญัติให้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดูแลตัวเองได้ แต่ยังคงกำหนดให้จังหวัดมีความสัมพันธ์เชิงการบังคับบัญชาภายใต้ส่วนกลางอีก ซึ่งเท่ากับว่าจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากส่วนกลางด้วยเช่นกัน

ในแง่ของการคลังท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียยังประสบปัญหาสำคัญเช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ คือ การมีฐานะการคลังที่อ่อนแอเนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐ ทำให้ขาดความอิสระในการปกครองตนเอง ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อค้นพบจากการศึกษาการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียที่ผ่านมา พบว่าประเทศอินโดนีเซียยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ยังไม่มีการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) บทบาท หน้าที่ที่แท้จริง จากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากฟิลิปปินส์ อาจเป็นเพราะว่าปัญหาการเมืองภายในประเทศ ทำให้การเริ่มต้นการกระจายอำนาจเกิดความล่าช้า แนวทางการกระจายอำนาจเป็นไปในรูปแบบของการกำหนดกฎหมาย และผลักดันการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นตามกฎหมาย เช่น รัฐบาลสมัยประธานาธิบดีนางเมกาวตีได้มีการออกกฎหมายการกระจายอำนาจแทนกฎหมายเดิม ได้แก่ Law No. 32/2004 และ Law No. 33/2004 เป็นต้น

ปัญหาที่พบจากการศึกษา ประการแรก ปัจจัยด้านผู้นำทางเมืองภายในประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ในช่วงที่ซูการ์โนเป็นประธานาธิบดี ประเทศอินโดนีเซียมีรูปแบบการปกครองที่ค่อนข้างเผด็จการ จึงเป็นไปได้เลยที่จะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น นอกจากนั้น ในสมัยที่ซูฮาร์โตเป็นประธานาธิบดี การกระจายอำนาจไม่ได้รับความสนใจเช่นกัน ส่งผลในช่วงแรกการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ประการที่สอง ปัญหาการเมืองภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่ซูฮาร์โตเป็นประธานาธิบดี ได้มีนโยบายเร่งกวาดล้างคอมมิวนิสต์ รวมทั้งผู้ที่สนับสนุนและผู้ต่อต้านรัฐบาล ทำให้การกระจายอำนาจถูกละเลยจากรัฐบาล ประการที่สาม ในแง่ของกฎหมาย รัฐบาลอินโดนีเซียได้มีความพยายามในการใช้กฎหมายเป็นแนวทางหลักในการกระจายอำนาจ โดยมีกฎหมายออกมาหลายฉบับจนเกิดความขัดแย้งและสับสนในการใช้กฎหมาย และประการสุดท้าย ในเรื่องของความอิสระทางด้านการคลัง ซึ่งประเทศอินโดนีเซียได้ประสบปัญหาเช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ ที่ขาดอิสระทางการคลัง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการหารายได้ของตัวเองได้น้อย รายได้ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวที่รัฐบาลให้มานั้นล้วนแล้วแต่กำหนดวัตถุประสงค์ของเงิน ทำให้ท้องถิ่นเองไม่สามารถนำเงินไปใช้ได้ตรงตามความต้องการของตนเองได้

3.3 ประเทศไทย

ระบบการเมืองการปกครองของไทย แบ่งรูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) และการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร (กทม.) และพัทยา

ในยุคแรกเป็นยุคของรัฐบาลทหาร หลักจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาประมาณ 1 ปี คณะราษฎรได้ออกพรบ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เพราะต้องการให้ประชาชนมีตัวแทนการปกครองตนเองโดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ในขณะที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” (bureaucratic polity) การบริหารประเทศจึงอยู่ในลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างที่ตั้งใจไว้ ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีควรวุฒิสภาว่าราชการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งให้จัดตั้ง อบจ. และ อบต. เพื่อให้องค์กรทั้งสองมีรูปแบบการปกครองตนเองในระดับจังหวัดและในระดับตำบล ทั้งนี้ ในช่วงแรก อบจ. ไม่มีความอิสระอย่างเต็มที่ในการทำงาน เพราะมีข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปเป็นหัวหน้าฝ่ายประจำในองค์กร จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดให้นายกอบจ. มาจากการเลือกตั้ง จึงทำงานได้อย่างมีอิสระมากขึ้น

ในปีพ.ศ. 2514 รัฐบาลคณะรัฐประหารได้มีรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน ส่งผลให้ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีที่มาจากแต่งตั้ง และในปีถัดมาได้เปลี่ยนเป็น “กรุงเทพมหานคร” โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้ง อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2475-2516 เป็นเพียงรูปแบบและโครงสร้างการปกครองของตนเองในระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่สาระสำคัญที่เกิดขึ้นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีจำกัด เนื่องจากมีบทบาท ภาระหน้าที่ และรายได้ที่จำกัด รวมทั้งถูกสั่งการและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย

จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2540 ถือได้ว่าการกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เนื่องจากการมีรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นอิสระ โดยมี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นองค์กรหลักที่ดูแลในเรื่องนี้ ต่อมาได้มีการร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งถือเป็นแผนฉบับแรกที่ผลักดันการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจัดการสาธารณสุข เพิ่มรายได้และจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเกี่ยวกับการจัดการสาธารณสุขของท้องถิ่น รวมทั้งถ่ายโอนบุคลากร ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการทำงานของท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในปี พ.ศ. 2545 เพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแทนกรมการปกครอง แต่บริบทการทำงานระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในรูปแบบผู้ควบคุมกำกับ-ผู้ถูกควบคุมกำกับ มากกว่าการส่งเสริมซึ่งกันและกัน ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง กำหนดทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ

จากการศึกษาการกระจายอำนาจในประเทศไทย พบว่าในช่วงแรกที่เป็นช่วงรัฐบาลทหารการกระจายอำนาจจะอยู่ในรูปแบบ หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เนื่องจากผู้นำส่วนใหญ่เป็นทหาร จึงให้ความสำคัญกับเสถียรภาพและความมั่นคงเป็นหลัก จึงมีการปกครองในรูปแบบของการรวมอำนาจ การกระจายอำนาจส่วนใหญ่เป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น แต่หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ระบุถึงการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นอิสระ การกระจายอำนาจของไทยอยู่ในรูปแบบ หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ส่วนแนวทางการเสริมสร้างการกระจายอำนาจของไทยนั้น ได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจขึ้นสำหรับเป็นแนวทางให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น เช่น การกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 เป็นต้น

ปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ผู้เขียนค้นพบคือ ประการแรก จากการศึกษาที่ประเทศไทยค้นพบกับการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมานาน ทำให้ทัศนคติของข้าราชการและนักการเมืองระดับชาติไม่ต้องการให้ลดอำนาจของตนให้กับท้องถิ่น เพราะการลดอำนาจดังกล่าวหมายถึงการลดเครื่องมือที่จะนำไปใช้แสวงหาประโยชน์ของตน นอกจากนี้ข้าราชการส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญและความเชื่อมั่น ศรัทธาในการปกครองตัวเองของประชาชนในท้องถิ่น ประการที่สองปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องที่ขาดความชัดเจน และไม่สอดคล้องกับหลักการ

กระจายอำนาจ เช่น ความไม่ชัดเจนในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจ กฎหมายการคลังล้ำสมัย เป็นต้น และประการที่สาม ปัญหาคอร์รัปชัน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเข้มข้นสูง เช่น การซื้อเสียง ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจขับเคลื่อนได้ช้า

4. ปัญหากระบวนการกระจายอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บทเรียนจากประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซียและไทย

ปัญหากระบวนการกระจายอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประเด็นแรก ภาวะผู้นำ ถือเป็นปัจจัยแรกที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องการอย่างยิ่ง เพราะผู้นำจะมีความสำคัญในอันดับแรก เนื่องจากเป็นผู้กำหนดนโยบาย และกำกับให้เกิดผลตามนโยบาย หากผู้นำไม่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น เช่น ประธานาธิบดีมาร์กอส ของฟิลิปปินส์ ได้อาศัยหลักการกระจายอำนาจเพิ่มฐานเสียงของตนให้มากขึ้น หรือแม้กระทั่งในช่วงที่ซูการ์โนเป็นประธานาธิบดี ประเทศอินโดนีเซียมีรูปแบบการปกครองที่ค่อนข้างเผด็จการ จึงไม่มีการสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งประเทศไทยในช่วงที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลทหาร จึงมีแนวโน้มที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากกว่ากระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง ขาดความชัดเจนในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เช่น นโยบายทางการเงิน การคลัง และการจัดสรรรายได้ท้องถิ่น ซึ่งหลายประเทศได้ประสบกับปัญหาการขาดอิสระทางการคลัง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการหารายได้ของตัวเองได้น้อย อาจเกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมาย ประสิทธิภาพและความสามารถของท้องถิ่นเอง รายได้ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวที่รัฐบาลให้มานั้นล้วนแล้วแต่กำหนดวัตถุประสงค์ของเงิน ทำให้ท้องถิ่นเองไม่สามารถนำเงินไปใช้ได้ตรงตามความต้องการของตนเองได้

ประเด็นที่สาม ระบบการเมืองภายในประเทศที่ขาดเสถียรภาพ จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นลดน้อยลง นอกจากนี้ปัญหาภายในประเทศยังส่งผลกระทบต่อกระจายอำนาจอีกด้วย เช่น ปัญหาการแบ่งแยกดินแดนในหมู่เกาะมินดาเนา ของฟิลิปปินส์ และความขัดแย้งบนดินแดนอาเจาะห์ ในอินโดนีเซีย เป็นต้น

ประเด็นที่สี่ ความอ่อนแอของภาคประชาชน ที่เป็นผลกระทบมากจากการกระจายรายได้ในประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งส่วนใหญ่การกระจายรายได้จะอยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ทำให้ประชาชนที่อยู่ในเมืองเหล่านั้นมีรายได้สูง ส่วนประชากรที่อยู่ในชนบท ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่มีรายได้น้อย นอกจากนี้การถือครองทรัพย์สินส่วนใหญ่อยู่กับชนชั้นนำของประเทศ ส่งผลให้การดำรงชีวิตของประชาชนทั่วไปมักให้ความสำคัญกับการทำมาหาเลี้ยงชีพ ไม่สนใจเกี่ยวกับการเมือง เพราะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ซึ่งจากความละเลยดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการทุจริต และคอร์รัปชัน เนื่องจากขาดการตรวจสอบจากภาคประชาชน

ประเด็นที่ห้า กฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยแก่การกระจายอำนาจ ซึ่งบางครั้งกฎหมายขาดการพัฒนาให้ทันสมัย รวมทั้งการออกกฎหมายขัดกันเอง ดังจะเห็นได้จาก การออกกฎหมาย 2 ฉบับ ที่ออกมาจากรัฐบาลนางเมกาวตี ได้ก่อให้เกิดความสับสนพอสมควร เมื่อบัญญัติให้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดูแลตัวเองได้ แต่ยังคงให้จังหวัดมีความสัมพันธ์เชิงการบังคับบัญชาภายใต้ส่วนกลางอีก ซึ่งเท่ากับว่าจังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากส่วนกลาง เป็นต้น

ประเด็นที่หก ผู้มีอำนาจส่วนกลางมีเจตคติที่ไม่ดีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และเหนียวรั้งการพัฒนาตนเองของท้องถิ่นเช่น ประเทศไทยคุ้นชินกับการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมานาน ทำให้ทัศนคติของข้าราชการและนักการเมืองระดับชาติไม่ต้องการให้ลดอำนาจของตนให้กับท้องถิ่น

5. ปัจจัยที่หลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนา

1. กฎหมาย (legal) ควรกำหนดหลักการกระจายอำนาจลงในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดการผลักดันการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักของการปกครองประเทศ ซึ่งเมื่อกำหนดให้เรื่องการกระจายอำนาจลงในรัฐธรรมนูญแล้ว การกระจายอำนาจนั้นจะมีความชัดเจนและมีอำนาจที่มากกว่าการกระจายอำนาจที่ออกมาจากกฎหมายรองอื่น ๆ

นอกจากนั้นการกำหนดหลักการกระจายอำนาจลงในรัฐธรรมนูญ จะช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดของกฎหมาย และยังทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจออกมาในรูปแบบเดียวกันอีกด้วย

2. accountability ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ ถือว่าเป็นอีกกระบวนการสำคัญในการกระจายอำนาจ เนื่องจาก accountability เป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติ ส่งผลให้ภาคประชาชน นักการเมือง ข้าราชการ ใช้เป็นหลักประกันในการปฏิบัติงาน พร้อมยอมรับการกระทำของตน ไม่ว่าจะเป็นทางบวกและทางลบ รวมทั้งพร้อมสนองตอบต่อสาธารณะต่อการถูกตรวจสอบทุกเมื่อ

ซึ่งการเลือกตั้ง ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการสร้าง accountability เพราะถ้าหากนักการเมือง หรือ ผู้แทนที่เราเลือกตั้งไปมี accountability ก็มีแนวโน้มว่าจะได้รับการเลือกตั้งอีกในสมัยหน้า เพราะฉะนั้น accountability ถือว่าเป็นหัวใจหลักของการกระจายอำนาจ เพราะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นยังสามารถสร้างสมรรถนะในการทำงานของข้าราชการได้อีกทางหนึ่งด้วย

3. การกระจายอำนาจทางด้านการคลัง (financial Decentralization) ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับการดูแลตัวเองของท้องถิ่น เพราะฉะนั้นจึงต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นของตน

ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการคลังของท้องถิ่นให้มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และหารายได้ด้วยตนเองมากขึ้น เพื่อสามารถนำเงินที่ได้มาใช้ได้อย่างอิสระในการพัฒนาท้องถิ่นของตน และไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากเกินไป เพราะเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้นมักจะกำหนดวัตถุประสงค์ และวัตถุประสงค์ดังกล่าว อาจจะไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

4. เสริมสร้างพลังประชาชน (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนมีความเข้มแข็งทางความคิด และเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชน ผ่านทางการสร้างพลังอำนาจและความรับผิดชอบให้กับประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบการตัดสินใจ และร่วมรับผลประโยชน์ในท้องถิ่น

5. การสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของร่วม (Ownerships) เป็นการสร้างความเข้าใจในความเป็นสาธารณะในกับประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของทรัพยากร เป็นการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้ามาแบกรับภาระร่วมกันทำงานร่วมกันและการสร้างกติการ่วมกัน รวมทั้งยอมรับในกติกาและมีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน การสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของร่วมดังกล่าว ทำให้เกิดความหวงแหนในทรัพยากร และรักท้องถิ่นของตน และอาจนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ในกรณีที่ประชาชนใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นร่วมกันสองท้องถิ่นขึ้นไป

6. บทสรุป

การศึกษาเรื่อง ปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กรณีศึกษาประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทย พบว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศนั้นอาจมีความแตกต่างกัน เนื่องจากการกระจายอำนาจมีความหมายที่กว้างและรูปแบบของการกระจายอำนาจมีหลายระดับ ส่งผลให้การปกครองในประเทศหนึ่ง ๆ มีอำนาจและความอิสระมากน้อยแตกต่างกันออกไป ประเด็นปัญหาด้านการกระจายอำนาจ ได้แก่ ปัญหาด้านภาวะผู้นำ ปัญหาการขาดความชัดเจนในนโยบายการกระจายอำนาจ ระบบการเมืองภายในที่ขาดเสถียรภาพ ความอ่อนแอของภาคประชาชน กฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยแก่การกระจายอำนาจ ผู้มีอำนาจส่วนกลางมีเจตคติที่ไม่ดีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ปัจจัยที่หลักที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ กฎหมาย (legal) ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) การกระจายอำนาจทางด้านการคลัง (financial Decentralization) เสริมสร้างพลังประชาชน (Empowerment) การสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของร่วม (Ownerships)

เอกสารอ้างอิง (References)

- จันทร์านุช มหากาญจนะ. คำบรรยายรายวิชา ราช. 7500 ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. วันที่ 4 กันยายน 2555.
- ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ แนวคิดประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2554
- ปธาน สุวรรณมงคล. “การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น”ใน รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 22 ปี มสธ. ครบรอบ 18 ปี รัฐศาสตร์. นนทบุรี : อักษรพิมพ์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, 2552

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. การประชุมระดมความคิดเห็น เรื่อง ทิศทางการกระจายอำนาจและ
การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:ธรรมดาพิมพ์, 2554

วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา. การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 1 ว่าด้วยยุทธศาสตร์การ
ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา สถาบันราชภัฏนครราชสีมา. การกระจายอำนาจท้องถิ่นของสังคมไทย : เสียงเพรียกจาก
ประชาชน. กรุงเทพฯ:ภาพพิมพ์, 2538