

การกระจายอำนาจ ศาลาคนเศร้า ปัญหาในครัวเรือน และคุณภาพชีวิต: การทบทวนข้อถกเถียง และการแสวงหาบทสนทนาใหม่¹

Decentralization in Thailand:
A Bumpy Ride and In Search
of The New Dialogue

วสันต์ เหลืองประภัสร์²

Wasan Luangprapat³

- บทความนี้ปรับปรุงจากข้อความเห็นของผู้เขียนในการเสวนาวิชาการเรื่อง "ก้าวทางการปกครองท้องถิ่นไทย: ทิศทาง ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560" โดยศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันอังคารที่ 19 ธ.ค. 2560 เวลา 13.00 – 16.00 ณ ห้องประชุม ชั้น 4 อาคารวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 10200
- Asst. Prof. Dr. Faculty of Political Science, Thammasat University., 10200, Thailand

● เกลียวหลัง

หากทบทวนถึงการกระจายอำนาจที่ผ่านมาในประเทศไทย โดยส่วนตัว ขอมองโลกในแง่ดีว่า ช่วงระยะ 20 ปีที่ผ่านมากระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่เคยถอยหลังมีแต่เดินหน้าไปเรื่อยๆ อาจเดินช้า เดินเร็ว แต่ก็เดินไปเรื่อยๆ อาจจะมีชะงักบ้าง แต่ไม่เคยเห็นอาการถอยหลังเลย สัญญาณมาตั้งแต่รัฐประหารปี พ.ศ. 2549 ก็ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยยังคงเจตจำนงที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตรา ซึ่งเป็นความก้าวหน้าในเชิงความคิด ส่วนภายหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 แม้ในระยะแรกจะดูน่าวิตกกังวลจนหลายๆ ท่านได้กล่าวว่าจะจะนำไปสู่ “กระบวนการกลับไปรวมศูนย์อำนาจใหม่” (Recentralization) แต่ในระยะต่อมาก็ดูเหมือนจะคลี่คลายไปในทางที่ไม่กระทบกับสถานะเดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แม้จะมีสาระสำคัญที่แตกต่างอย่างสำคัญจากฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 โดยเพียงวางหลักการทั่วไปโดยกว้าง มิได้ลงรายละเอียดในรายละเอียดอย่างชัดเจนถึงทิศทางที่จะเกิดขึ้น แต่การยังคงปรากฏอยู่ของหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็นับว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในที่พอจะเป็นไปได้ท่ามกลางบรรยากาศการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แม้จะไม่เห็นทิศทางข้างหน้าที่แจ่มชัด แต่ก็ไม่พึงนับเป็นการถอยหลัง

ที่ว่า โลกในศตวรรษที่ 21 ที่มีความผันผวนและความไม่แน่นอนไม่สูง ทั้งความเปลี่ยนแปลงทางสังคมต่างๆ ก็มีอัตราเร่งที่รวดเร็วอย่างเทียบไม่ได้กับศตวรรษที่ผ่านมา การหยุดก้าวเดินก็อาจนับได้ว่าเป็นการถอยหลังเสียแล้ว บทความเล็กๆ ชิ้นนี้จึงเป็นข้อความคิดที่อยากจะชวนทุกท่านมาร่วมวงสนทนา

เพื่อขบคิดแสวงหาหนทางในการก้าวเดินต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทย

● แลไปข้างหน้ากับ “ศาลาคคนศรั้า” และปัญหาของลูกๆ ทั้งสาม

ภายใต้รัฐธรรมนูญที่วางกรอบไว้เพียงกว้างๆ อนาคตของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจะเป็นเช่นไรนั้น ส่วนสำคัญในเบื้องต้นคงได้แก่ การปรับแก้กฎหมายเดิมและการร่างกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องซึ่งกำลังมีการดำเนินการกันอยู่ ณ ปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เห็นว่าการปรับแก้ในเชิงข้อกฎหมายดังกล่าว คงจะไม่ได้เห็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ที่จะให้ทิศทางใหม่ๆ ต่อวงการการปกครองท้องถิ่นไทย หากคงเป็นแต่เพียงการปะผุปัญหาเดิมในประเด็นปลีกย่อยต่างๆ แต่ปมปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจและการเพิ่มพูนศักยภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยคงจะยังดำรงอยู่ต่อไป

เหตุที่กล่าวเช่นนั้นก็เนื่องจากว่า ประเด็นปัญหาของท้องถิ่นที่มีการกล่าวกันไม่ว่าจะเรื่องของรายได้ ศักยภาพ ระบบการกำกับและตรวจสอบ ศักยภาพในการจัดบริการ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีเหตุมาจากปมปัญหาใหญ่ อันได้แก่ **ความไม่ชัดเจนในการจัดแบ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-และส่วนท้องถิ่น** อันเป็นปมปัญหาใหญ่ที่มีการพูดกันมานานแต่ไม่เคยถูกหยิบยกมาแก้ปัญหาอย่างจริงจัง จังๆ และที่น่ากังวลใจยิ่งกว่านั้น ก็คือ กลไกที่มีบทบาทในการแสวงหาแนวทางในการปฏิรูปและแก้ปัญหาคำเนินงานของกลไกรัฐก็มีการแยกวงคุยกันอย่างชัดเจน ทั้งที่ **เราไม่สามารถแยกวงคุยกันดีระหว่างการปฏิรูปท้องถิ่นกับการปฏิรูประบบราชการ เพราะทั้งหมดคือ กลไกของรัฐ** ดังนั้น หากจะทำให้กลไกของ

รัฐขับเคลื่อนงานได้ดีจะต้องคุยร่วมกันทั้งระบบ แต่เราก็ไม่ได้คุยกันจริงๆ เราคุยกันแบบแยกวงจริงจัง เราคุยกันเรื่องการปฏิรูประบบราชการ เราคุยกันเรื่องการปฏิรูปท้องถิ่น แต่เราก็ไม่เคยเอาสองเรื่องมาชนกัน และข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปจำนวนมากโดยเฉพาะข้อเสนอเพื่อการปรับรื้อในเชิงโครงสร้าง ในท้ายที่สุดเราก็จะไม่ทำอะไร จึงทำให้ปัญหาของกลไกรัฐโดยรวมยังคงดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งมาก วงวิชาการที่วิพากษ์ปัญหาดังกล่าวพร้อมวางข้อเสนอแนะต่างๆ ก็เริ่มจะกลายเป็น “ศาลาคคนศรั้า” ที่พรับจนถึงปัญหาเดิมๆ ซ้ำไปวนมา

ดังที่ท่านศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เคยพูดถึงเรื่อง “กรมอาชีพไทย” และศาสตราจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เคยอธิบายเรื่อง “การรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย” (Fragmented Centralism) ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งนำไปสู่อาการ “เบี้ยหัวแตก” ทั้งในเชิงงบประมาณ การแตกกระจายในเชิงบุคลากร การแตกกระจายในเชิงอำนาจหน้าที่และในท้ายที่สุดเราก็ไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างเป็นระบบ สุดท้ายผู้นำในรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐก็ต้องออกมาเรียกร้องหรือขอร้องส่วนราชการต่างๆ ให้ช่วยบูรณาการกัน ช่วยร่วมมือกันในการทำงาน หน่วยงานช่วยสนธิกำลังกันสักนิด ซึ่งเรื่องนี้ก็ถูกกล่าวถึงซ้ำๆ เป็นแผ่นเสียงตกร่อง โดยที่เราใช้แค่วิธีการแก้ปัญหโดยอ้อม แต่เราไม่เคยแก้ปัญหในเชิงโครงสร้าง

การแก้ปัญหโดยอ้อมแบบปะผุก็ปรากฏตัวอย่างมากมาย อาทิ การให้สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการช่วยวางกรอบตัวชี้วัดในเชิงยุทธศาสตร์ว่ากิจกรรมของส่วนราชการระดับกรมทั้งหมดจะต้องล้อยู่ในยุทธศาสตร์และต้องระบุให้ได้ว่าภารกิจนั้นๆ มันสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้อย่างไรเพื่อให้เห็นภาพว่ามีการบูรณาการในเชิงยุทธศาสตร์และแผนงาน หรือการเกิดขึ้นของนโยบายผู้ว่าฯ CEO หรือกลไกการบริหารงาน

จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ก็นับเป็นความพยายามจะแก้ปัญหาคาการแตกกระจายของส่วนราชการในระนาบพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดการพื้นที่มากขึ้น แต่สุดท้ายก็ไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ตั้งใจ มาตรการและวิธีการใหม่ๆ ที่ออกมาก็ถูกดำเนินการจัดทำในเชิง “พิธีการ” มากกว่าเป็นการปรับเปลี่ยนในเชิงพฤติกรรมและจารีตการดำเนินงานโดยแท้จริง

หากพิจารณาในภาพรวมจะพบว่า เมื่อการดำเนินงานของกลไกรัฐมีปัญหาก็ทำให้เห็นสถานการณ์ของการจัดการปัญหาซึ่งกระโดดออกมาจากพื้นที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ แต่มิได้หมายความว่าที่ผ่านมาไม่รุนแรงเท่านี้ เพียงแต่ในอดีตประชาชนทั่วไปอาจไม่ได้มีปากมีเสียงมากนัก สื่อโลกออนไลน์ก็ไม่ได้แพร่กระจาย แต่ตอนนี้เราได้เห็นว่า พื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องถนนหนทาง ปัญหาเรื่องน้ำ ปัญหาเรื่องภัยพิบัติ ปัญหาเรื่องการศึกษา เสียงสะท้อนเหล่านี้ค่อยๆ แสดงออกมามากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เมื่อกลับไปถามรัฐก็จะกลับไปวนแบบเดิมว่าอำนาจรัฐมีเพียงเฉพาะด้านนี้ แต่เราไม่มีอำนาจดำเนินการโดยเบ็ดเสร็จ ถ้าต้องการให้มีการดำเนินการแก้ไขก็อาจจะต้องไปเกี่ยวข้องกับอีกหน่วยงานหนึ่ง ส่วนหน่วยงานนั้นก็บอกว่าแม้เราจะมีอำนาจก็จริง แต่เราไม่มีงบประมาณขาดแคลนบุคลากร ปัญหาที่จะวนไปในลักษณะนี้

รัฐไทยก็เปรียบเสมือนกับบ้านหลังใหญ่ เป็นครอบครัวใหญ่ที่มีลูกหลายคน ราชการบริหารส่วนกลางก็เหมือนกับลูกคนโต ราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็เหมือนกับลูกคนกลาง สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็เหมือนกับลูกคนเล็ก ครอบครัวนี้กำลังมีปัญหาและเป็นปัญหาที่กระทบต่อคนทุกคนในบ้าน แต่การแก้ไขปัญหามักจะมุ่งเน้นไปที่ลูกๆ เฉพาะบุคคล ทั้งที่ความจริงแล้วมันเป็นปัญหาเรื่อง “สัมพันธภาพ” ระหว่างลูกๆ ทั้งสามคน

● ครอบครัวเดียวกันก็ต้องแก้ลูกกับ

ก่อนจะได้กล่าวถึงทางแก้ทางออก เราอาจจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการ “ปรับทัศนคติ” ตัวเราเองต่อปัญหาดังกล่าวเป็นปฐมเสียก่อน นั่นคือ **ปัญหาสัมพันธภาพระหว่างส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น** มิใช่เป็นปัญหาข้อขัดแย้งของคนแปลกหน้า มิใช่ปัญหาที่จะต้องแก้ไขด้วยการเอาชนะให้เกิดการแตกหัก ตรงกันข้าม มันเป็นปัญหาในครัวเรือน เป็นปัญหาของพี่น้อง เป็นปัญหาของคนในบ้านเดียวกันที่จะต้องคิดต้องแก้โดยการประนีประนอมและคิดคำนึงถึงกันและกัน

ฐานคิดสำคัญคือ เราต้องไม่มองว่าการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจเป็นข้อขัดแย้งที่ขัดแย้งกัน หากแต่เป็นหลักการสำคัญในการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่จะต้องกระทำโดยควบคู่กัน กล่าวคือ ในบางภารกิจนั้นรัฐต้องดำเนินงานภายใต้หลักรวมศูนย์อำนาจและมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่มุ่งเน้นสายการบังคับบัญชาอย่างมีแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน แต่ในบางภารกิจก็จะต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจและอำนาจในการดำเนินงานให้กับกลไกรัฐที่อยู่ใกล้ปัญหาเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจได้รวดเร็วและตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อกล่าวเช่นนี้ **การดำรงอยู่ร่วมกันของกลไกส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่นจึงมิใช่ปัญหา แต่ปัญหา คือ จะทำอย่างไรให้กลไกทั้งสามสามารถแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันก็มีการจัดสัมพันธภาพในการดำเนินงานระหว่างกันบนฐานของความร่วมมือเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานของรัฐไทยโดยรวมได้อย่างมีพลัง**

ภายใต้โจทย์ข้างต้น การดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งของราชการบริหารส่วนกลางจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น การขยายบทบาทของท้องถิ่นก็ได้เป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของภูมิภาค

และการมีกลไกภูมิภาคก็มิได้สร้างปัญหาต่อการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ชาติของราชการส่วนกลาง ดังนั้น คำถามสำคัญที่เราจะต้องขบคิดร่วมกันในเบื้องต้นก็คือ *ส่วนกลางควรทำอะไร ภูมิภาคพึงทำอะไร และท้องถิ่นมีไว้ทำไม* และใช้คำตอบที่เราขบคิดร่วมกันมามองอนาคตเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานและบทบาทของแต่ละส่วนให้เกิดความแจ่มชัดมากขึ้น เนื่องจากกลไกรัฐในแต่ละส่วนก็ล้วนแต่มีทุนที่เป็นจุดเด่นของตนเอง แต่ภายใต้โครงสร้างระบบการดำเนินงานและวิถีปฏิบัติที่ดำรงอยู่ ณ ปัจจุบันล้วนแล้วแต่บ่อนทำลายจุดเด่นที่เป็นจุดแข็งของกลไกรัฐทั้งสาม

อาทิ โครงสร้าง*การบริหารราชการส่วนกลาง*ระดับกระทรวง และกรมก็มีจุดแข็งในฐานะหน่วยรองรับนโยบายโดยตรงของฝ่ายบริหารในรัฐบาล มีบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมไทยโดยรวม ทั้งยังมีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญเฉพาะด้านที่หลากหลาย ดังนั้น กลไกส่วนกลางจึงมีศักยภาพสูงในการดำเนินภารกิจในเชิงภาพรวมของประเทศที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับงานยุทธศาสตร์ งานวิชาการ หรือภารกิจที่จะต้องขบคิดในการนำพาประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันเพื่อให้อยู่รอดในศตวรรษที่ 21 กลไกรัฐส่วนกลางจึงไม่เพียงบั่นทอนกำลังและศักยภาพตนเองด้วยการไปทำงานที่กลไกรัฐอื่นหรือภาคส่วนอื่นสามารถดำเนินการจัดทำได้อยู่แล้วอย่างงานฉีควัคซีน สร้างหอประชุม แจกอุปกรณ์กีฬา แจกถุงยังชีพ หรือแจกผ้าห่มกันหนาว แต่จะต้องทำให้คนอื่นๆ องค์กรอื่นๆ ทำงานทดแทนตนเองได้ และทำได้ดีขึ้นหรือมีมาตรฐานสูงขึ้น

สำหรับ*ราชการบริหารส่วนภูมิภาค*เองก็มีจุดแข็ง มีต้นทุนสำคัญที่ส่วนราชการอื่นๆ ไม่มี หากแต่เป็นต้นทุนของกระทรวงมหาดไทยเป็นการเฉพาะที่มีมาอย่างยาวนาน นั่นคือ ความเป็นตัวแทนของรัฐไทยในระดับพื้นที่ และความเป็นพ่อบ้านแม่เมืองของจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศไทย ดังเช่น ในงานพิธีการ

ต่างๆ และโดยเฉพาะในการประชุมสำคัญๆ เพื่อขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี หรือนายอำเภอก็ดี ต่างก็ได้รับการยอมรับให้นั่งหัวโต๊ะหรือเป็นประธานในที่ประชุมที่ส่วนราชการอื่นๆ และภาคส่วนอื่นๆ ล้วนแล้วแต่ยอมรับและไม่มีข้อกังขาในสถานะบทบาทดังกล่าว ขณะที่หากเรากำหนดให้นักการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาทำหน้าที่ดังกล่าวอาจจะถูกมองว่าเป็นเรื่องการเมืองหรือการเมืองที่ชั่วร้ายที่ทำให้ผู้เข้าร่วมอาจจะไม่ยอมรับ ดังนั้นด้วยการเป็นตัวแทนของรัฐที่ถูกมอบหมายลงไปทำงานในพื้นที่และศักดิ์ศรีความเป็นผู้นำในเชิงสัญลักษณ์ จึงทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็น “กลไกเชื่อมต่อ” (linkage) ที่สำคัญมากในการนำเอายุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติมาขับเคลื่อนผ่านการประสานงานและสร้างความร่วมมือจากตัวแสดงต่างๆ ภายในระนาบพื้นที่ได้ดีที่สุดและยากจะหากกลไกอื่นๆ มาทดแทนได้ การมีต้นทุนที่ดีก็จะต้องใช้ทุนดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยกระดับสถานะบทบาทของกลไกราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เด่นชัดกว่าในปัจจุบัน

ท้ายสุด สำหรับกลไกน้องคนเล็กอย่าง*ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น*เองเราก็ได้เห็นการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาที่มีการกระจายอำนาจ จากกลไกรัฐที่มีบทบาทเล็กๆ น้อยๆ เพียงแค่เก็บขยะ จับหมา รดน้ำต้นไม้ หรือสูบน้ำ มาสู่ความเป็นกลไกในระดับชุมชนที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างหลากหลาย เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในการดำเนินงาน ทั้งยังมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ที่ก้าวหน้ายิ่ง กลายเป็นซูเปอร์สตาร์ของวงการท้องถิ่นไทยมากมาย ความกังขาในเรื่อง “ความไม่พร้อม” ในการรองรับการกระจายอำนาจก็เริ่มจะหายไป ท้องถิ่น 7,853 หน่วยทั่วประเทศเริ่มกลายเป็นสถาบันทางการเมืองระดับชุมชนที่สำคัญและได้รับการยอมรับมากขึ้น แม้จะปรากฏปัญหาอยู่บ้าง แต่ด้วยโครงสร้างของการกระจายอำนาจก็ทำให้ปัญหาการดำเนินงานของท้องถิ่นหรือการมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีปัญหาที่กระทบ

เฉพาะที่เฉพาะถิ่น ขณะที่ ท้องถิ่นจำนวนมากที่เข้มแข็งและมีผู้บริหารที่ดีก็ทำให้ ปัญหาและความต้องการระดับชุมชนได้รับการแก้ไขและสนองตอบความต้องการได้เป็นอย่างดี อย่างน้อยก็ดีกว่าสภาวะการณ์ในยุคก่อนการกระจายอำนาจอย่างเห็นได้ชัดเจน

ในที่นี้เคยให้ข้อความเห็นและข้อเสนอในรายงานการวิจัยแก่สถาบัน พระปกเกล้าในชุดวิจัยเพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทยไว้เมื่อปี พ.ศ. 2559 (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559) ด้วยการวางกรอบคิดขั้นต้นเพื่อการปรับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น ภายใต้แนวคิด **“ส่วนกลางคิด ภูมิภาคประสาน และท้องถิ่นดำเนินการ”** นั้นหมายความว่า เป้าหมายในอนาคตควรปรับบทบาทให้ราชการส่วนกลางที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยคิด หน่วยยุทธศาสตร์ หน่วยวิชาการ เป็นหน่วยก้าวหน้าที่ต้องตามให้ทันโลก เป็นหน่วยที่ต้องรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่ผันผวนเป็นอย่างมาก เพราะโลกในศตวรรษที่ 21 เปลี่ยนแปลงรวดเร็วมาก เกิดปัญหาใหม่ๆ ดังนั้น ส่วนกลางจะต้องรับมือกับเรื่องใหม่ๆ เรื่องที่เป็นประเด็นใหญ่ ส่วนกลางจึงควรต้องเป็นหน่วยคิด หน่วยยุทธศาสตร์ ที่จะต้องวางแผนและวางมาตรการในการรับมือกับปัญหาเหล่านี้

ในส่วนของกลไกภูมิภาคนั้น แม้ว่านักวิชาการหลายคนมักจะบอกว่า โครงสร้างส่วนภูมิภาคเป็นโครงสร้างโบราณที่ค่อยๆ หายไปในหลายประเทศ แต่หากไปพิจารณาการพัฒนากลไกการพัฒนาในเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศในยุโรป กลับปรากฏทิศทางของการสร้างกลไกที่คล้ายคลึงกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ เนื่องจากภารกิจดังกล่าวต้องครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่และจำเป็นต้องมีกลไกในการประสานงาน ในการร้อยเอายุทธศาสตร์ชาติให้เข้ากับความต้องการและศักยภาพของ

พื้นที่ ดังนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็สามารถที่จะปรับมาทำงานในลักษณะนี้ได้ ซึ่งเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ เราพูดกันมาหลายปีตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการ ข้อเสนอหนึ่งที่พยายามจะทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นเช่นนี้ก็ คือ การเกิดขึ้นของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพียงแต่ว่า การปฏิรูประบบราชการของไทยมักเชี่ยวชาญในการปรับปรุงโครงสร้าง แต่เราไม่เก่งในการจัดการให้กลไกใหม่สามารถขับเคลื่อนงานได้จริง ยกตัวอย่าง ศูนย์โอท็อป (OTOP) เราสร้างดีอาคารเป็นศูนย์โอท็อป แต่เมื่อสร้างศูนย์โอท็อปแล้ว กระบวนการจัดการเอาของมาขาย การโปรโมทสินค้า เราจัดการได้ไม่ดี ก็เช่นเดียวกันกับโครงสร้าง กบจ. และกลุ่มจังหวัด เรามีโครงสร้างใหม่ซึ่งน่าจะทำให้เราสามารถขับเคลื่อนงานไปได้ด้วยดีหากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับพบข้อติดขัดและข้อจำกัดในหลากหลายประการ อาทิ ปัญหาเรื่องงบประมาณที่มีจำกัด ปัญหาเรื่องอำนาจในการสั่งการและประสานงาน ข้อจำกัดด้านอัตรากำลังและบุคลากร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาวิจัยหลายชิ้นก็ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างในแบบ กบจ. และกลุ่มจังหวัด ก็ปรากฏผลสำเร็จในบางพื้นที่ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด มีวิสัยทัศน์และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ดังนั้น โครงสร้างที่ดำรงอยู่นับว่าดีพอสมควร หากแต่รัฐบาลที่ส่วนกลางจะต้องใช้ประโยชน์และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และการพัฒนาพื้นที่มากกว่าที่ผ่านมา

สำหรับกลไกสุดท้าย อันได้แก่ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น บทบาทหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่ท้องถิ่นทั่วโลกเกิดขึ้นมาโดยเฉพาะตั้งแต่ในระบอบศตวรรษที่ 20 ก็คือ การจัดบริการสาธารณะให้แก่ชุมชน หมายความว่า ในชีวิตประจำวันของคนตั้งแต่ตื่นนอนตอนเช้าจนถึงตอนค่ำ มีบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อผู้คนที่เราไม่สามารถซื้อหาได้จากภาคเอกชน ขณะเดียวกันการพึ่งพิงกลไกรัฐ

ส่วนกลางในการทำหน้าที่ดังกล่าวก็อาจจะติดขัด ล่าช้า และไม่สามารถจัดการปัญหาได้ตรงตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ที่มีความหลากหลายได้ กลไกในแบบท้องถิ่นจึงจำเป็นภายใต้หลักการที่เรียกว่า “หลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น” (Subsidiarity) นั่นคือ **กลไกที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดจะต้องเป็นหน่วยแรกในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนก่อนเสมอ เว้นแต่ปัญหานั้นมีความรุนแรงหรือเกินกว่าศักยภาพที่หน่วยพื้นฐานจะกระทำได้ ก็ค่อยให้หน่วยงานที่อยู่ในระนาบถัดไปเข้ามาช่วยเหลือจัดการ** อาทิ ถนน การสัญจร การรักษาพยาบาล สถานศึกษาใกล้บ้าน การดูแลสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในชีวิต เป็นต้น หน้าที่เหล่านี้จะต้องกำหนดเป็นเป้าหมายในอนาคตว่า เราควรจะผลักงานบริการสาธารณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตผู้คนในระนาบชุมชนต่างๆ ไปอยู่ที่ท้องถิ่นเสีย นั่นคือเราต้องพยายามผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยสำคัญในการให้บริการ “ของรัฐ” อย่ามองว่าเป็นของท้องถิ่นแต่เป็นกลไกสำคัญของรัฐไทยโดยรวมในการจัดทำและส่งมอบบริการต่างๆ ให้กับประชาชนในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ

หากเป้าหมายเป็นเช่นนี้ก็ น่าจะทำให้กลไกรัฐโดยภาพรวมสามารถจัดการกับเรื่องต่างๆ ได้ดีขึ้น จะไม่เกิดอาการเบียดหัวแตก แย่งงานกันทำ แย่งงบประมาณ แม้บุคลากรจะมีจำนวนมากแต่ไม่สามารถทำงานขนาดใหญ่ได้ เพราะอยู่ในสภาพที่เหมือนก้อนกรวดที่อยู่ในขวดโหลแต่ไม่สามารถกลืนเป็นเนื้อเดียวกันที่สามารถทำงานร่วมกันได้เลย นี่คือปัญหาใหญ่ที่สุด การเริ่มต้นจากการแบ่งบทบาทหน้าที่ว่าลูกคนโตควรรับผิดชอบอะไร ลูกคนกลางพึงทำอะไร และลูกคนเล็กจะมีบทบาทเช่นไร พึงเป็นเป้าหมายเบื้องต้นที่สามารถใช้เป็นโจทย์ในการปรับแก้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยจากการแสวงหาแนวทางให้ลูกๆ ทั้งสามสามารถร่วมมือและบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันได้นั้นก็จะต้องมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

● เรากลับมาแล้วแต่ใช้ชีวิตอยู่ในท้องถิ่น

ประเด็นสนทนาประการสุดท้ายในบทความนี้คงได้แก่ *อนาคตของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* โดยในส่วนต้นของบทความได้ชี้ให้เห็นว่า ในสภาวะปัจจุบันแม้เรื่องนี้จะมิได้ถอยหลัง แต่ก็ยังมองไม่เห็นถึงทิศทางก้าวอย่างในอนาคต แต่ปัญหาสำคัญ คือ โลกในยุคปัจจุบันนั้นมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วซึ่งทำทาบทบาทของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง อาทิ การรื้อยรัดเศรษฐกิจ-การเมือง-สังคมเข้ากับชุมชนระดับโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น การผันเปลี่ยนของเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่กำลังเปลี่ยนวิถีโลก (disruptive technology) การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร ความผันผวนของภูมิอากาศและสภาพแวดล้อมของโลก ฯลฯ เหล่านี้ย่อมนำมาสู่คำถามใหญ่ว่า **รัฐไทยและการดำเนินงานของรัฐบาลไทยอนาคตจะพึงดำเนินไปในทิศทางใดในภาพรวม** แต่กลไกที่จะได้รับผลกระทบจากปัจจัยทำทาบและความเปลี่ยนแปลงที่เร็วที่สุดคงได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุที่กล่าวเช่นนี้ก็เนื่องจากว่า ภายใต้โลกยุคโลกาภิวัตน์ที่รื้อยรัดและเชื่อมโยงกิจกรรมและปฏิสัมพันธ์ของคนทั้งโลกให้ง่ายขึ้นและมีความถี่สูงขึ้น อันบั่นทอนและบดบังบทบาทของรัฐมากขึ้นเรื่อยๆ ดังมีการกล่าวถึงอาการ *ข้ามรัฐหรือลอดรัฐ* ของกิจกรรมทางสังคมต่างๆ แต่ในทางกายภาพก็มีคำกล่าวที่ว่า “ถึงที่สุดแล้ว เราทุกคนก็ล้วนแต่ใช้ชีวิตอยู่ในท้องถิ่น” นั่นหมายความว่าวิถีชีวิตยุคปัจจุบันที่การปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ กระทำผ่านโลกออนไลน์มากขึ้น แต่ในแง่ของการใช้ชีวิตประจำที่อยู่รอบตัวเราไม่ว่าจะในเรื่องความปลอดภัย ภูมิทัศน์ละแวกบ้าน การรักษาพยาบาล การศึกษา การเดินทาง การพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่อยู่รอบละแวกบ้านที่เราพักอาศัยหรืออยู่รอบๆ ชุมชนที่เราใช้

ชีวิตทำงาน ทั้งหมดคือพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยกลไกภายในท้องถิ่นดำเนินการ จัดทำ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เราทุกคนยังจำเป็นต้องพึ่งพาการบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตประจำวันของเราในพื้นที่ท้องถิ่นที่เราใช้ชีวิตอยู่นั่นเอง

กล่าวถึงตรงนี้ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะศูนย์กลางของการจัดบริการสาธารณะเพื่อดูแลชีวิตผู้คนในเขตชุมชนชนบทเล็กๆ ในเขตเมือง ในเขตเมืองใหญ่หรือในเขตมหานคร จึงมีความสำคัญ และแม้ว่าบทบาทหน้าที่ดังกล่าวจะมีตัวแสดงอื่นๆ หรือภาคส่วนอื่นสามารถดำเนินการจัดทำได้ แต่โดยภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญที่สุดด้วยเหตุผล 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง ในยุคปัจจุบันที่ภาคส่วนอื่นๆ ไม่ว่าจะภาคเอกชนหรือองค์กรในภาคประชาสังคม จะสามารถเข้ามาทดแทนหรือเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น แต่ถึงที่สุดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถือเป็นกลไกของรัฐ เป็นกลไกทางการ และเป็นกลไกโดยความชอบธรรมที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม (public interest) ของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นอยู่ดี หากการบริการโดยภาคเอกชนมีปัญหา การดำเนินงานโดยมูลนิธิหรือองค์กรสาธารณกุศลมีข้อจำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกของรัฐในระดับพื้นที่ ก็จะต้องเข้าไปจัดการแก้ไขอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประการที่สอง ในบริบทของไทยที่กลไกของรัฐส่วนกลาง ภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรรัฐรูปแบบอื่นๆ ก็ดำเนินการจัดทำบริการต่างๆ ให้แก่ผู้คนในท้องถิ่น คู่ขนานหรือทับซ้อนกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เป็น (ปัญหา) ปกติ แต่หากพิจารณาจากข้อเสนอที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผลักดันให้กลายเป็นหน่วยสำคัญในการจัดบริการสาธารณะโดยตรงแก่ประชาชน ขณะที่กลไกของรัฐอื่นพึ่งปรับบทบาทไปสู่ด้านอื่นๆ ก็จะทำให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างมากและจะมีมากขึ้นในอนาคต อีกทั้ง เราต้องยอมรับจุดเด่นสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กลไกรัฐชนิดอื่นๆ ไม่มี นั่นคือ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกการบริหารงานของรัฐชนิดเดียวเท่านั้นที่ผู้บริหารและกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นมาจากการเลือกกันเองของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น** ต่างจากกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชนที่ประชาชนทั่วไปไม่ได้มีโอกาสเลือกสรรผู้บริหารของหน่วยงานเหล่านี้โดยตรง

จากที่กล่าวมาทั้งสองประการนี้นั้นมีใช้หลักการที่เป็นอุดมคติ หากแต่เป็นจุดแข็งสำคัญที่ทำให้นานาประเทศทั่วโลก รวมถึงไทย จะต้องมีการจัดตั้งกลไกของรัฐในรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา แต่คำถามสำคัญ ณ ที่นี้คงได้แก่ **เราสามารถใช้จุดเด่นที่เป็นจุดแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถึงประโยชน์สูงสุดแล้วหรือยัง ?**

คงต้องยอมรับความเป็นจริงว่า ท้องถิ่นไทยยังเป็นเด็กที่สามารถเติบโตได้อีกมาก เป็นน้องคนเล็กที่มีศักยภาพที่จะเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระครอบครัวได้อย่างกว้างขวางและเป็นสมาชิกของครอบครัวที่จะมีบทบาทสำคัญไม่แพ้พี่คนโตหรือพี่คนกลาง แต่ที่ผ่านมาเรายังไม่เปิดโอกาสมากนักให้น้องเล็กคนนี้ได้เติบโตและแบ่งบานไปตามศักยภาพที่เขามีและในหลายครั้งก็ถูกหมั่นแกล้งด้วยซ้ำ

การกระจายอำนาจและการส่งเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องดำเนินต่อไป ประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปในเรื่องนี้ต่อไป เราจะหยุดนิ่ง แข็งแข็ง หรือ “บอนไซ” ท้องถิ่นไม่ได้ เพราะหากพิจารณาถึงหลักการและข้อสมมติทางวิชาการไม่ว่าจะในทางรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรืออื่นๆ ก็ต่างเห็นตรงกันว่า การกระจายอำนาจและการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งนั้นจะทำให้สังคมโดยรวมได้ประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์

ทว่า ข้อความเห็นข้างต้นก็เป็นเพียงหลักความสมเหตุสมผลในทางวิชาการหรือในทางเทคนิค (academic/technical rationalities) แต่เราก็คงทราบกันดีว่า การปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารงานภาครัฐนั้นมันคือประเด็นทางการเมือง ซึ่งการจะขับเคลื่อนให้ประเด็นดังกล่าวเกิดการขับเคลื่อนให้เป็นจริงได้มันจะต้องได้รับการสนับสนุนทั้งจากฝ่ายผู้มีอำนาจตัดสินใจและสังคมกว้าง แต่จากงานวิจัยและข้อค้นพบทางวิชาการในหลายๆ ชิ้นก็ชี้ให้เห็นว่า ในสภาวะการณ์ปกติแล้วผู้มีอำนาจตัดสินใจในทางการเมืองโดยเฉพาะรัฐส่วนกลางนั้น ไม่มีใครชื่นชอบและสนับสนุนนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เนื่องจากเท่ากับเป็นการลดทอนอำนาจและบทบาทของตนเอง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) หมายความว่า การกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้ก็เป็นผลจากปัจจัยแทรกซ้อนที่ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในทางการเมืองหรือสังคมทั่วไปไม่สามารถดำรงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในแบบเดิมๆ (status quo) ได้อีกต่อไป อาทิ สถานการณ์การปฏิรูปสังคมภายหลังสภาวะสงคราม หรือการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูปรัฐธรรมนูญที่ผนวกเอาเรื่องการกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นการปฏิรูป เป็นต้น

เมื่อกลับมาย้อนมองถึงสังคมไทย ณ ปัจจุบันก็ทำให้เห็นว่า ปัจจัยเชิงบวกที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดังที่เคยปรากฏในระยะหลังเหตุการณ์พฤษภาคมปี พ.ศ. 2535 หรือในยุคการปฏิรูปการเมืองช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็ดูเหมือนจะซบเซาเงียบเหงาพิกลการพูดถึงการกระจายอำนาจและอนาคตของท้องถิ่นไทยในยามนี้ดูเหมือนกับ “ศาลาคคนศร่า” ที่ทุกคนต่างมองเห็นแต่ปัญหามากกว่าทางออกที่ชวนให้คิดคักแจ่มใส ประเด็นสนทนาสุดท้าย จึงนำมาสู่ข้อคำถามท้ายสุดในบทความนี้นั้นคือ **เราจะทำอย่างไรให้กระแสการกระจายอำนาจและการปฏิรูปท้องถิ่น**

ไทย กลับมาเป็นวาระทางนโยบายที่ผู้มีอำนาจและสังคมกว้างให้ความสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ?

● บทสนทนาใหม่: “คุณภาพชีวิต” กับความสำคัญของลูกคนเล็ก

หากพิจารณาถึงปัจจัยผลักดันหรือแรงขับที่ทำให้หลายๆ ประเทศทั่วโลกเกิดกระบวนการกระจายอำนาจในระยะสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมา ก็ปรากฏคำอธิบายและการให้เหตุผลให้ผลไว้อย่างกว้างขวาง (Sharma, July – December 2005)⁴ แต่ทั้งหมดก็เป็นเพียงอธิบายถึงกระแสและแรงขับในภาพกว้าง มากกว่าจะตอบคำถามตรงๆ ว่า หากเราจะปลูกกระแสการกระจายอำนาจในสังคมหนึ่งให้กลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้งนั้นพึงจะกระทำเช่นไร ?

ในที่นี้ยอมรับว่า ภายใต้บริบทของสังคมการเมืองไทยในสมัยปัจจุบันนั้น การจะจุดประกายให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกลับมาเป็นวาระสำคัญดังเช่นในอดีตนั้นมีความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง แต่หากพิจารณาถึงประสบการณ์การกระจายอำนาจในสังคมต่างๆ ทั่วโลก ก็จะทำให้เห็นว่าเรายังคงมีความหวังเพราะในระยะสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมา ก็ปรากฏประสบการณ์จากหลายๆ ประเทศที่การกระจายอำนาจสามารถดำเนินไปได้โดยไม่ต้องอาศัยปัจจัยแทรกซ้อนที่จะนำไปสู่การปรับหรือการปฏิรูปขนานใหญ่ หากแต่การกระจายอำนาจสามารถกลายเป็นส่วนหนึ่งของวาระทางนโยบายปกติที่มีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปแต่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องได้ อาทิ กรณีของสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ และอีกหลายประเทศ

4 งานของ Chanchal Kumar Sharma ได้ขมวดให้เห็นถึงแรงผลักดันต่างๆ ที่มีผลต่อกระบวนการกระจายอำนาจตั้งแต่ยุค คริสต์ทศวรรษที่ 1990

เราอาจจะต้องเปลี่ยนแปลงความคาดหวังเสียใหม่ว่าการกระจายอำนาจในสังคมไทยนั้น ไม่จำเป็นจะต้องปรากฏขึ้นเป็นวาระแห่งชาติที่มีการปฏิรูปขนานใหญ่ในระยะเวลาอันสั้นเหมือนกับที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยหรือฟิลิปปินส์ช่วงท้ายของคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ภายใต้กระแสการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย หรือการกระจายอำนาจแบบถอนรากถอนโคนในระยะเวลาอันสั้นแบบที่เรียกว่า “Big Bang Decentralization” ในอินโดนีเซีย ตรงกันข้าม เราเพียงช่วยกันขบคิดว่าจะทำอย่างไรให้การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลายเป็นนโยบายปกติที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยทุกๆ รัฐบาล ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมองว่า นโยบายด้านนี้เป็นสิ่งที่เราจะต้องค่อยๆ ปรับ ค่อยๆ แก้ โดยไม่หยุดเดินเป็นกิจกรรมที่ถูกทำให้เป็นภารกิจและแบบแผนการดำเนินงานปกติของรัฐบาลไทย

การจุดประกายเพื่อมุ่งสู่ทิศทางดังกล่าว ในที่นี้เห็นว่า การให้เหตุให้ผลในแบบเดิมๆ อาจจะไม่เพียงพอหรือไม่สามารถใช้การได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลของนักรัฐศาสตร์ที่อ้างถึงการเสริมสร้างประชาธิปไตยและพลเมืองด้วยการกระจายอำนาจ หรือการอ้างเรื่องความประหยัดในเชิงขนาดและการลดผลกระทบภายนอกด้วยการเพิ่มพูนบทบาทท้องถิ่นโดยนักเศรษฐศาสตร์หรือการอ้างถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจและการตัดสินใจที่ต้องเอาไปอยู่ใกล้มือประชาชน โดยนักกฎหมายมหาชนเหล่านี้ อาจถูกต้องในเชิงวิชาการและอุดมคติทางสังคม แต่มัน “ขายไม่ได้” อีกต่อไปในช่วงเวลาปัจจุบัน

พลังสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้เรื่อยๆ แต่ไม่หยุดเดินในประเทศที่กล่าวถึงนั้น ต้องอาศัยพลังการสนับสนุนอย่างสำคัญจากภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และการจะทำให้บริษัทห้างร้าน ภาคอุตสาหกรรม และประชาชนทั่วไปกดดันเรียกร้องในเรื่องนี้นั้น ก็

ต้องทำให้ตัวแสดงเหล่านี้ตระหนักร่วมกันว่า การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างบทบาทของท้องถิ่นมันมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มองค์กรและสังคมทั่วไป กล่าวง่ายๆ ก็คือ การกระจายอำนาจมันต้อง “รับประทานได้” และ “ย่อยง่าย” ในความนึกคิดของเขาเหล่านี้ และมันควรจะเป็นโจทย์ใหม่สำหรับสังคมไทย โดยเฉพาะวงวิชาการและผู้ประกอบการทางนโยบายจะต้องมาขบคิดร่วมกัน

ภายใต้โจทย์ข้างต้น ในที่นี้ขอละเว้นไม่กล่าวถึงแนวทางในการจุดประกายและชักชวนให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาเป็นพลังหรือภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนประเด็นด้านการกระจายอำนาจ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2555)⁵ แต่อยากจะกล่าวถึงประชาชนหรือสังคมเป็นการทั่วไปว่าจะทำอย่างไรให้กลุ่มทางสังคมต่างๆ ได้ตระหนักและเห็นถึงประโยชน์ของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

คำหรือแนวคิดสำคัญที่อาจนำมาเป็นประเด็นสำหรับการรณรงค์ทางนโยบายได้ ก็คือ “คุณภาพชีวิต” หมายความว่า **เราจะต้องทำให้สังคมทั่วไปตระหนักและมองเห็นอย่างจริงจังว่า การกระจายอำนาจและการเสริมสร้างบทบาทของท้องถิ่นนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลเชิงบวกต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี**

5 ในเรื่องนี้ ก็ค่อยๆ ปรากฏบทบาทของภาคเอกชนในไทยที่ออกมาขับเคลื่อนประเด็นนี้ต่อเนื่องในระยะหลายปีที่ผ่านมา อาจดูตัวอย่างได้ใน วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2555). คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ: บริบทใหม่ ความจำเพาะของพื้นที่และ การเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รายงานสรุปผลการสัมมนาระดมความคิดเห็น “คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ” บริบทใหม่ ความจำเพาะของพื้นที่ และการเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.

ในปัจจุบันเราทุกคนล้วนอยากมีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่เราจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ต้องมีกลไกที่อยู่ใกล้กับเราในการจัดการกับสภาพรอบตัวและบริการสาธารณะรอบๆ ตัวให้ดี แต่ปัจจุบันยังไม่ดี สภาพแวดล้อมและบริการสาธารณะในปัจจุบันที่ยังไม่ดี ไม่ใช่ที่ว่าส่วนราชการทำงานไม่ดี แต่เป็นเพราะส่วนราชการมีลักษณะที่แตกกระจายอย่างมาก ซึ่งการจัดการเชิงพื้นที่ภายในชุมชนเล็กๆ ของไทยก็มีความสับสนเป็นอย่างมาก

จากที่เคยได้ฟังรายการร้องเรียนร้องทุกข์บ่อยๆ พบว่า เรื่องที่มักพบบ่อยๆ ในสื่อสารมวลชน คือ การร้องเรียนเรื่องถนนพังเสียหายและประโยคแรกของผู้ดำเนินรายการมักจะเริ่มต้นก่อนก็คือ “ถนนนี้เป็นของใคร ?” เป็นของหน่วยงานใด จะได้ให้ผู้รับผิดชอบได้ถูกต้อง ลักษณะเช่นนี้สะท้อนว่า กลไกในการจัดการเชิงพื้นที่ของไทยนั้นมีคนรับผิดชอบหลายระนาบ หลายหน่วย และแต่ละหน่วยก็ต่างคนต่างทำและขาดการประสานงาน ดังนั้น เมื่อชาวบ้านเดือดร้อนจากการจัดบริการสาธารณะหนึ่งๆ จึงไม่รู้ว่าควรต้องไปเรียกร้องกับใคร ควรให้ใครมาแก้ไขปัญหา ดังนั้น การที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ กลไกที่ทำงานในเชิงพื้นที่จะต้องชัดเจนและมีความกระตือรือร้นในการสนองตอบความต้องการของประชาชน และนี่คือเหตุผลสำคัญที่นานาประเทศจะต้องมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการดำรงอยู่ของท้องถิ่น คือ การดำรงอยู่ของกลไกในการแก้ไขปัญหาในระดับย่อยที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อันเป็นฐานสำคัญของการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีภายในชุมชน

ด้วยเหตุนี้ หากท้องถิ่นทำงานได้ดี ก็จะทำให้ชีวิตเราดีขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ณ ปัจจุบันและภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน (ซึ่งก็มีข้อจำกัดมากมาย) หากท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจบางประการให้มีคุณภาพ และได้รับการยอมรับ ย่อมตอบโจทย์เรื่องคุณภาพชีวิตได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมอยู่แล้ว และตัวอย่างสำคัญก็ได้แก่ การศึกษาและการรักษาพยาบาล

ณ ปัจจุบันเรามีตัวอย่างที่ดีมากมายของท้องถิ่นที่สามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและนวัตกรรมใหม่ในทุกๆ ระดับตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษา แต่ในที่นี้ขอจำกัดเอาเพียง*การศึกษา*ก่อนวัยเรียนก็น่าจะเป็นรูปธรรมสำคัญถึงบทบาทท้องถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างชัดเจน คงต้องยอมรับว่า ณ ปัจจุบัน การศึกษาของไทยมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและค่าเล่าเรียนในระดับเด็กเล็กก่อนวัยเรียนก็ถีบตัวสูงขึ้นอย่างน่าตกใจ ดังเช่นผู้ปกครองจำนวนมากจะต้องส่งลูกหลานเข้าโรงเรียนอนุบาลหรือสถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนตั้งแต่ 3 ขวบจนถึง 6 ขวบ และหากจัดส่งไปยังสถานศึกษาเอกชน ก็จะมีค่าใช้จ่ายอย่างน้อยประมาณสามถึงห้าหมื่นบาทต่อภาคการศึกษา นั่นหมายความว่า ในหนึ่งครัวเรือนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กหนึ่งคนต่อหนึ่งปีโดยประมาณหนึ่งแสนบาท ในขณะเดียวกัน เราก็ได้เห็นถึงท้องถิ่นจำนวนมากที่สามารถจัดทำศูนย์เด็กเล็กได้ดีและมีคุณภาพสูง ฉะนั้น ถ้าหากมีโอกาสได้อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นที่มีการจัดการศูนย์เด็กเล็กที่ดี เราก็จะประหยัดเงินได้นับแสนบาทต่อปี

ส่วนการรักษาพยาบาลนั้น เราไม่จำเป็นจะต้องคาดหวังในบทบาทท้องถิ่นถึงขั้นการสร้างโรงพยาบาลหรือศูนย์การแพทย์ที่ทันสมัย แต่หากเราคาดหวังแต่เพียงเรื่องการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุในครัวเรือนเพียงเรื่องเดียว เราก็จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจำนวนมากไม่น้อยสามารถดำเนินบทบาทด้านนี้ได้เป็นอย่างดีและมีคุณภาพ นวัตกรรมท้องถิ่นอย่าง “โรงพยาบาลร้อยเตียง” หรือโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชนเหล่านี้สามารถช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายภายในครัวเรือนได้อย่างมหาศาล อาทิ การสรรหาว่าจ้างบุคลากรในการดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือน หากเป็นเพียงบุคลากรทั่วไปที่ไม่มีทักษะและความชำนาญเราอาจจะต้องเสียค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาทต่อเดือน ในหนึ่งปีต่อหนึ่งครัวเรือนก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินกว่าหนึ่งแสนบาท

พิจารณาจากสองภารกิจดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพและประชาชนทั่วไปให้การยอมรับ เท่ากับว่าเราสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนไม่ต่ำกว่าสองแสนบาทต่อปี ย่อมทำให้คนในวัยหนุ่มสาวที่เป็นกำลังแรงงานของประเทศสามารถจะลดค่าใช้จ่ายและไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลัง สามารถเอากำลังและความคิดไปทำอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้อีกมาก หรืออย่างน้อยก็มีกำลังจ่ายที่สูงขึ้นในการดูแลครอบครัวให้มีความสุข

นี่คือคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นคุณภาพชีวิตที่มีต้นทุนและรายจ่ายต่ำกว่าการพึ่งพาบริการจากภาคเอกชนเป็นอย่างมาก หากเราย้อนพินิจชีวิตส่วนตัวอย่างจริงจังเราก็จะพบว่า เราต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อซื้อบ้านจัดสรรหรือห้องชุดพักอาศัยเพราะต้องการความสะดวกและความปลอดภัยในชีวิต เราต้องเสียค่าบำรุงการศึกษาของลูกหลานให้กับโรงเรียนเอกชนซึ่งเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เราต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับโรงพยาบาลเอกชนในอัตราที่แสนจะน่าตกใจ ฯลฯ แน่แน่นอนว่าการบริการจากภาคเอกชนเหล่านี้ย่อมมีคุณภาพสูงและเราก็เลือกเองที่จะยอมจ่าย แต่ในอีกทางหนึ่ง หากเรามองเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ท้องถิ่น เราก็สามารถได้รับบริการเหล่านี้ได้อย่างทัดเทียมกับภาคเอกชนแต่มีต้นทุนที่ต่ำกว่าได้ และนี่คือคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งหากท้องถิ่นสามารถขยายบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านอื่นๆ ได้อย่างมีคุณภาพและสังคมก็ให้การยอมรับ ก็ไม่มีเหตุผลที่เราจะเพิกเฉยต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร?



รายการอ้างอิง

- Sharma, C. K. (2005). Why Decentralization? *The Puzzle of Causation. Synthesis*, 3 (1), 1-17.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2555). คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ: บริบทใหม่ ความจำเป็นของพื้นที่ และการเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ *รายงานสรุปผลการสัมมนาระดมความคิดเห็น “คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ” บริบทใหม่ ความจำเป็นของพื้นที่และการเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.