



วิจารณ์หนังสือ

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า. พิมพ์ครั้งที่ 2. 2557. 280 หน้า

เชิงชาญ จงสมชัย *

หนังสือการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย ประเด็นหลักคือผู้เขียนได้เสนอ “ตัวชี้วัด” เพื่อวัดและประเมินผลการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย เนื้อหาของหนังสือแบ่งเป็น 5 บท คือ

- บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาในการศึกษา
- บทที่ 2 แนวคิดและบทสำรวจที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น
- บทที่ 3 สถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย
- บทที่ 4 ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย
- บทที่ 5 ตัวชี้วัดประเมินผลการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา ในประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยเน้นว่าการกระจายอำนาจนอกจากจะช่วยลดสถานะรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางแล้วยังเป็นหลักการสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นด้วย ดังจะเห็นจากการเปิดโอกาสให้องค์กรที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อกล่าวถึงความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจแล้ว งานศึกษาส่วนใหญ่จะเน้นศึกษาหรือวิเคราะห์กระบวนการกระจายอำนาจกับการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นผ่านเครื่องมือทางกฎหมายเป็นหลักจนละเลยต่อการพิจารณาในมิติอื่น อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดมิติที่ชัดเจนและครอบคลุมต่อการทำความเข้าใจแนวคิดกับข้อเท็จจริงของประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยนำไปสู่ปัญหาการประเมินการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ขาดความรอบด้าน จึงเป็นที่มาของหนังสือเล่มนี้ที่ต้องการศึกษาหาตัวชี้วัดที่มาจากข้อเท็จจริงที่รอบด้าน เพื่อมาเติมเต็มปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทที่ 2 เป็นบทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้อง 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) และแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy)

แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มุ่งหวังต่อการปรับโครงสร้าง/ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางและชายขอบหรือปรับทิศทางการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ในทิศทางที่มุ่งการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง จะกล่าวถึงกรอบมโนทัศน์การกระจายอำนาจที่แบ่งตามกลุ่มผู้สนับสนุน 3 รูปแบบคือ 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและนักสังคมศาสตร์ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะเครื่องมือสำคัญของการดึงอำนาจจากรัฐที่ผูกขาด 2) กลุ่มนักพัฒนาและนักเคลื่อนไหวในการดำเนินโครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความยากจน ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาแบบร่วมมือ (Cooperative Development) 3) กลุ่มผู้สนับสนุนกระบวนการกำหนดนโยบายและการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยม ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างประชาธิปไตยและกดดันให้ระบบการเมืองแบบปิด เปิดพื้นที่ให้กลุ่มผลประโยชน์ช่วงชิงพื้นที่ทางการเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ต่างจากแนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่แนวคิดการปกครองจะเน้นที่ความเป็นทางการและการเป็นตัวแทนของรัฐในท้องถิ่น มีกฎหมายรองรับและมีกฎระเบียบที่ชัดเจน ไม่เหมือนกับแนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น บทบาทของรัฐและหน่วยงานรัฐจะมีบทบาทเพียงหลวมๆและมีผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานปกครองท้องถิ่น.

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ ความหมายของคำว่า “ท้องถิ่น” ซึ่งผู้เขียนไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าท้องถิ่นหมายถึงอะไร หรือไม่ได้ตีความแยกความหมายของคำว่าท้องถิ่นที่มีหลายงานได้กล่าวไว้แต่กล่าวในความหมายที่ต่างกัน เช่นบางงาน ท้องถิ่นหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะงานที่เน้นสถาบันนิยม หรือแม้แต่วัฒนธรรมบุญหรือกฎหมายสำคัญที่บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เอาเข้าจริงแล้วก็เป็นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทำให้งานพวกนี้จำกัดอยู่แต่องค์กรรัฐหรือจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ดังที่ผู้เขียนได้เห็นจุดอ่อนตรงนี้ แต่มิได้เสนอลงลึกลงไปถึงความหลากหลายของความหมายของท้องถิ่น ทำให้คำว่า “ท้องถิ่น” ยังใช้แบบต่างความหมายกันอยู่

แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ผู้เขียนได้อ้างถึงแนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่นจากทั้งนักวิชาการไทยเช่น ศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์และ นักวิชาการ



ต่างประเทศ โดยงานของอเนก เหล่าธรรมทัศน์จะเน้นความสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นว่าเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น โดยประชาธิปไตยท้องถิ่นในความหมายของอเนก คือประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) ซึ่งต่างจากประชาธิปไตยระดับชาติที่ใช้ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) และการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นต้องอาศัยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าในประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็มีลักษณะที่ไม่เป็นทางการสูงที่สามารถเอื้อต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นเช่นกัน ส่วนในงานของนักวิชาการต่างประเทศ ผู้เขียนได้อ้างงานของ International IDEA ที่มองว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองและชุมชน การปรึกษาหารือ การศึกษาทางการเมือง และการปกครองที่ดีและสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ผู้เขียนได้อ้างงานของ Haus และ Sweeting ซึ่งจะมองว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบใน 4 มิติคือ 1) ประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพื่อย้ำว่ารัฐบาลท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเพื่อความชอบธรรมของรัฐบาลท้องถิ่นเอง 2) ประชาธิปไตยของผู้ใช้งาน โดยมองว่าระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนต้องตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชน 3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และ 4) ประชาธิปไตยเครือข่ายที่มุ่งเน้นการสร้างการร่วมมือทั้งในระดับบนของรัฐบาลและตัวแสดงทางสังคมระดับล่าง

สิ่งที่ผู้เขียนควรเน้นคือการสร้างความชัดเจนในความหมายของประชาธิปไตยท้องถิ่นว่าคืออะไร หรือจะเลือกนิยามของนักวิชาการท่านใดมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดตัวชี้วัด ทั้งนี้เพื่อความชัดเจน ซึ่งจะมีผลต่อตัวชี้วัดที่จะกำหนดขึ้นมาในภายหลังด้วย

เมื่อกล่าวถึงประเด็นเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่น งานเขียนในปัจจุบันหลายงานจะมุ่งไปที่การสร้างตัวละครสำคัญที่จะขับเคลื่อนประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ นั่นคือ “พลเมือง” ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนยังไม่ได้ใช้แนวคิดเรื่อง “พลเมือง” มาอธิบายในงานสักเท่าใดนัก สิ่งนี้ทำให้การสร้างตัวชี้วัดในบทสุดท้ายขาดความชัดเจนได้เช่นกัน

บทที่ 3 สถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย ผู้เขียนได้ประมวลงานศึกษาสถานการณ์การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทยและวิเคราะห์ให้เห็นว่างานศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาเชิงกฎหมายและการบริหาร เน้นศึกษาด้านโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการการกระจายอำนาจ การประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ซึ่งผูกพันกับการอธิบายเชิงสถาบันทางการเมือง ผู้มีส่วนได้เสีย หลักปฏิบัติหรือแบบแผนที่เป็นทางการและตายตัวตามการอธิบายเชิงสถาบันนิยมแบบเก่า ที่เน้นการอธิบายเชิงกฎหมายและโครงสร้าง เน้นการพัฒนาเชิงประวัติศาสตร์ เน้นวิเคราะห์แบบปทัสฐานเกี่ยวกับการปกครองที่ดีของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ ทำให้งานศึกษาที่ผ่านมาดู

เหมือนว่าการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและทางบริหารเท่ากับการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่สัมฤทธิ์ผล จนทำให้ผลการประเมินการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในภาพรวมยังขาดความสมบูรณ์

บทที่ 4 งานศึกษาตัวชี้วัดการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น ผู้เขียนได้ศึกษางานเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นทั้งงานในประเทศและต่างประเทศ โดยพยายามศึกษางานที่ครอบคลุม 4 เรื่องคือ ตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ ตัวชี้วัดการประเมินการบริหารปกครองท้องถิ่น ตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น และตัวชี้วัดรัฐบาลท้องถิ่นและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่น

มีงานที่น่าสนใจในเรื่องการวัดประชาธิปไตยท้องถิ่นหลายงานเช่น งานของ Gabor Soos แห่ง Tocqueville Research Center (T-RC) เรื่อง The Indicators of Local Democratic Governance Project: Concept and Hypothesis เป็นความพยายามออกแบบตัวชี้วัดของการประเมินสมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยวัดในมิติกระบวนการ(Process) และผลลัพธ์(Output) เป็นต้น งานเขียนนี้พยายามเสนอสิ่งที่วัดว่ารัฐบาลท้องถิ่นต้องทำเพื่อสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นแต่งานยังไม่สามารถระบุได้ว่า จริงๆแล้วประชาธิปไตยท้องถิ่นหมายถึงอะไร หรืองานของ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) ชื่อ Local Democracy Assessment Guide ซึ่งถือว่าเป็นคู่มือประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่นทั้งในเชิงกระบวนการและในเชิงสถาบัน ของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามงานนี้ให้น่าหนักต่อการประเมินประชาธิปไตยท้องถิ่นในเชิงโครงสร้างและกระบวนการที่เป็นทางการมากกว่าการศึกษาต่อสภาพแวดล้อมหรือกระบวนการที่ไม่เป็นทางการอย่างเชิงลึกตามแต่ละพื้นที่ การประเมินส่วนใหญ่เน้นไปที่การวัดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการวัดการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ชัดเจน ส่วนงานตัวชี้วัดวัดประชาธิปไตยนั้นเป็นงานที่เน้นไปที่ประชาธิปไตยในภาพใหญ่ ยังเน้นเชิงสถาบันอยู่มาก มิได้เจาะจงลงสู่ประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่มีบริบท สภาพ ประเพณีวัฒนธรรมที่แตกต่างกับประชาธิปไตยในภาพรวมอยู่อย่างมีนัยสำคัญ

บทที่ 5 ตัวชี้วัดประเมินผลการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย ในบทนี้ผู้เขียนได้นำเสนอการออกแบบตัวชี้วัดประเมินผลการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมีประเด็นการชี้วัด 5 ประเด็นคือ 1) คุณลักษณะและสภาพทั่วไปของท้องถิ่น 2) การกระจายอำนาจ 3) การปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล/หน่วยงานท้องถิ่น 4) โครงสร้าง/สถาบัน/กลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่น และ 5) การบริหารปกครองท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาเฉพาะ โดยแต่ละประเด็นจะแตกเป็นองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อย และตัวชี้วัด ซึ่งรวมทั้งหมดแล้วจะมี 27



องค์ประกอบหลัก 47 องค์ประกอบย่อย และ 191 ตัวชี้วัด โดยมีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่มครอบคลุมกลุ่มประเภทองค์กร กลุ่มประเภทกลุ่ม และกลุ่มประเภทพลเมือง จะเห็นได้ว่าผู้เขียนมีความพยายามในการปิดจุดอ่อนจากงานวิชาการที่ทบทวนวรรณกรรมมาเช่น การมีประเด็นที่กระจายครอบคลุมทั้งองค์กรรัฐ องค์กรประชาชน และทั้งประเด็นตามกฎหมายระบุอย่างเป็นทางการและประเด็นที่ไม่เป็นทางการ นอกจากนี้เอกสารหลักฐานที่จะมาประกอบประเด็นนั้นก็ไม่ได้ผูกติดกับเอกสารที่เป็นทางการ หรือแม้ไม่สามารถมีเอกสารรองรับก็สามารถใช้ข้อมูลอื่นทดแทน หรือใช้การบรรยายทดแทนเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ ซึ่งตรงนี้เป็นจุดแข็งของผลงานชิ้นนี้ที่พยายามวัดประเด็นที่ต้องการวัดจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายเพื่อสะท้อนความเป็นจริงที่ต้องการวัดออกมาให้ได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม แบบตัวชี้วัดเพื่อประเมินการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นของผู้เขียนยังมีจุดที่ต้องการการอธิบายที่ชัดเจนมากกว่านี้ เช่น

1. ตัวแบบที่เสนอนี้ต้องการวัดการกระจายอำนาจ แยกจากประชาธิปไตยท้องถิ่นหรือไม่ ถ้าต้องการแยกกันให้ชัดเจน ควรระบุให้ชัดเจนว่าส่วนใดที่เป็นตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ ส่วนใดที่เป็นตัวชี้วัดประชาธิปไตยท้องถิ่น ถ้าไม่แยกกันนั้นหมายถึงต้องการวัดรวมๆว่าเป็นการวัดการกระจายอำนาจและวัดประชาธิปไตยท้องถิ่นไปพร้อมๆกันใช่หรือไม่ ประเด็นนี้ผู้เขียนยังไม่ได้ระบุชัดเจน

2. การวัดตามตัวชี้วัดทั้ง 191 ตัวชี้วัดนั้น แม้มีความพยายามวัดให้รอบด้านและครอบคลุมที่สุด แต่คำถามสำคัญคือ เมื่อวัดทั้งหมดออกมาแล้ว จะตอบได้อย่างไรว่าการกระจายอำนาจและมีประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ในระดับใด ยิ่งเมื่อต้องการศึกษาเปรียบเทียบสองพื้นที่ขึ้นไป จะสามารถวิเคราะห์ได้อย่างไรว่าพื้นที่หนึ่งมีการกระจายอำนาจและมีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่าอีกพื้นที่หนึ่ง

3. หากแยกจำนวนตัวชี้วัดออกตามประเด็นแล้ว ประเด็นการกระจายอำนาจมีจำนวนตัวชี้วัดน้อยที่สุด เพียง 24 ตัวชี้วัด จากทั้งหมด 191 ตัวชี้วัด ประเด็นการบริหารปกครองท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาเฉพาะมีจำนวนตัวชี้วัดมากที่สุด จำนวน 50 ตัวชี้วัด ส่วนในประเด็นคุณลักษณะและสภาพทั่วไปของท้องถิ่น ซึ่งเป็นเพียงข้อมูลพื้นฐานต่างๆในพื้นที่ มีจำนวนตัวชี้วัดถึง 40 ตัวชี้วัด ผู้เขียนไม่ได้ระบุว่าตัวชี้วัดแต่ละตัวมีค่าน้ำหนักแห่งความสำคัญมากน้อยต่างกันหรือไม่ ทำให้ดูเหมือนว่าตัวชี้วัดแต่ละตัวมีค่าน้ำหนักเท่ากัน ซึ่งตรงนี้จะส่งผลกระทบกับค่าผลลัพธ์ที่จะออกมาว่าจะสะท้อนความเป็นจริงได้เพียงใด

กล่าวโดยสรุปได้ว่างานเขียนชิ้นนี้เป็นงานเขียนที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนได้ให้ข้อมูลเป็นอย่างมากในการทบทวนวรรณกรรมและพยายามเสนอตัวชี้วัดใหม่ที่จะปิดจุดอ่อนที่ผ่านมาให้มากที่สุด นับได้ว่าเป็นความก้าวหน้าสำคัญอีกชิ้นหนึ่ง เพราะงานนี้เป็นเสมือนคู่มือที่จะสามารถ



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559 การบริหารจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย

นำไปประเมินพัฒนาการ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรมที่สุด รอบด้านที่สุดเท่าที่เคยมีงานประเภทนี้ออกมา แต่ยังมีบางจุดที่ผู้เขียนควรให้รายละเอียดเชิงวิธีการใช้ตัวชี้วัดใหม่นี้ให้ชัดเจน และควรจะกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวชี้วัดแต่ละตัวเพื่อสะท้อนสิ่งที่ต้องการวัดให้ได้แม่นยำที่สุด