

Colombia: The Important Model for the Political Decentralization in Latin America

Chaowarit Chaowsangrat ¹

Received	Reviewed	Revised	Accepted
09/11/2564	10/11/2564	18/11/2564	19/11/2564

Abstract

Colombia ranks as the third most populous Latin American country next to Brazil and Mexico and the fourth-largest Latin American economy next to Brazil, Mexico, and Argentina. The country has been struggling with economic uncertainty ever since El Libertador, Simón Bolívar, in 1810, entered upon a revolutionary war, declaring independence from the Spanish Empire. (Earle, 2000 : 25) . However, Colombia recently succeed in the political decentralization than reduced the violence in the country. Colombia's democratization based on a 'power-sharing' approach to reconcile political organizations and groups to participate in formal politics as conflict resolutions.

Keywords: Decentralization, Colombia, Latin America

¹ Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Email: m_chaowarit@hotmail.com

โคลอมเบีย: ต้นแบบที่สำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในลาตินอเมริกา

เชาวฤทธิ์ เชาว์แสงรัตน์²

บทคัดย่อ

โคลอมเบียเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรเป็นลำดับ 3 ของภูมิภาคลาตินอเมริกา รองจากบราซิลและเม็กซิโกและมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 4 ของภูมิภาค ถัดจากบราซิล, เม็กซิโกและอาร์เจนตินา เคยตกอยู่ในสภาวะของการไร้เสถียรภาพทางการเมืองมาตลอดนับตั้งแต่ซิมอน โบลิบาร์ (Simón Bolívar) หรือที่รู้จักกันในนาม El Libertador ทำสงครามประกาศเอกราชจากการปกครองของพวกสเปนในปี ค.ศ. 1810 อย่างไรก็ตามในปัจจุบันโคลอมเบียประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ท้องถิ่นนำไปสู่การลดปัญหาความรุนแรง โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในโคลอมเบียนั้นอาศัยการแบ่งปันอำนาจไปยังกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เป็นการดึงเข้าสู่การเมืองแบบเป็นทางการเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความรุนแรงนั่นเอง

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, โคลอมเบีย, ลาตินอเมริกา

² มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, Email: m_chaowarit@hotmail.com

บทนำ



แผนที่ 1: แผนที่ประเทศโคลอมเบีย

ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองหลังยุคคอมมิวนิสต์ล่มสลายในปลายคริสต์ทศวรรษ 1990 โคลอมเบียได้พยายามปฏิรูปทางการเมืองผ่านการออกแบรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1991 ให้อยู่ในลักษณะของการแบ่งปันอำนาจ (power-sharing) ระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ โดยได้ดำเนินการใน 2 ระดับ (Negretto, 2013 : 174-175) คือ

1) แบบบนลงล่าง (top-down) นำโดยประธานาธิบดี Virgilio Barco พรอคเสรีนิยม ช่วงปี 1986-1990 ในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญผ่านการจำกัดการบริจาคมเงินของเอกชนต่อพรรคการเมือง กลไกการควบคุมพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ปฏิรูปอำนาจศาล ก่อตั้ง หน่วยงานอัยการ (Fiscalía General) รวมถึงการเพิ่มอำนาจในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผ่านรัฐสภา Congress และการแก้ไข รัฐธรรมนูญต้องมีการลงประชามติ

2) แบบล่างขึ้นบน (bottom-up) ผ่านการส่งเสริมการเคลื่อนไหวของ นิสิตนักศึกษาและสื่อมวลชนในการปฏิรูปการเมืองและหาทางออกจากความขัดแย้ง

อย่างไรก็ดี อำนาจที่เคยอยู่ในพรรคเสรีนิยมในช่วงประธานาธิบดี César Gaviria Trujillo (1990-1994) และ Ernesto Samper Pizano (1994-1998) ได้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจมาสู่พรรคอนุรักษนิยมในวันที่ 7 สิงหาคม ปี ค.ศ. 1998 นาย Andrés Pastrana Arango ขึ้นเป็นประธานาธิบดี

ได้เริ่มวางโครงการในเรื่องความมุ่งมั่นที่จะยุติความขัดแย้งอย่างสันติ และร่วมมืออย่างเต็มที่กับสหรัฐอเมริกา ในการต่อสู้กับการค้ายาเสพติด ด้วยผลกระทบทางการเงินจากระดับโลกเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจที่พุ่งสูงขึ้น พร้อมกับความรุนแรงจากกลุ่ม FARC (The Revolutionary Armed Forces of Colombia), ELN (Ejército de Liberación Nacional) หรือแม้แต่กลุ่มติดอาวุธทหารที่ไม่เป็นทางการ โดยที่ทั้ง FARC และ ELN ได้ยอมรับที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพแต่ก็ไม่มีท่าทีที่ชัดเจนต่อการจะยุติความขัดแย้ง การเจรจาสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2000 และกลับมาเจรจากันใหม่ในหนึ่งปีให้หลังอีกครั้ง

ความพยายามในการเจรจากับกลุ่ม FARC และ ELN ภายใต้รัฐบาลประธานาธิบดี Arango ระหว่างปี ค.ศ. 1998-2002 แต่ความเปราะบางต่อความรุนแรง การลักพาตัว ทำให้คนในชาติหันไปสู่วิถีทางเลือกที่สามที่เป็นฝ่ายขวาย่างพรรคการเมืองใหม่ที่ชื่อว่า ขบวนการโคลอมเบียที่หนึ่ง (Colombia First) จนได้ประธานาธิบดี Álvaro Uribe Vélez เข้ามาอยู่ในตำแหน่ง โดยได้เริ่มที่จะต่อต้านกองโจรระหว่างการเลือกตั้งประธานาธิบดี ในปี ค.ศ. 2002 และได้มีนโยบายปราบปรามด้วยการใช้กำลังทหาร ผลักดันกลุ่มขบวนการกองโจรต่าง ๆ และข้อเสนอในการปลดประจำการแก่ทั้งกองทหารที่ไม่เป็นทางการและกองโจร ทำให้จากปี ค.ศ. 2002-2008 อัตราการฆาตกรรมโดยรวมลดลงร้อยละ 40 ถนนทางหลวงที่เคยเต็มไปด้วยสิ่งกีดขวางของ FARC ปลอดภัย แต่ในขณะที่ ลดอาชญากรรม และการปฏิบัติการแบบกองโจรลง

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2008 รัฐบาล Álvaro Uribe อนุมัติการทิ้งระเบิด ข้ามชายแดนของเอกวาดอร์ ผลลัพธ์ของนโยบายคือ การสังหารผู้นำของ FARC ชื่อว่า Raúl Reyes รวมทั้งการกู้ข้อมูลในคอมพิวเตอร์ที่จะบ่งชี้ว่า FARC มีความพยายามที่จะนำยูเรเนียมสำหรับการทำระเบิดมาไว้ในครอบครอง ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2008 วารสาร The Economist ได้ประมาณการไว้ว่าความพ่ายแพ้ของบรรดากองโจรนั้นขึ้นอยู่กับเวลาเท่านั้น กระนั้นก็ตามการปฏิบัติการครั้งนี้ ก็เป็นอะไรที่ใกล้เคียงกับการเป็นปัญหาในเรื่องเขตแดน โดยเฉพาะกับเวเนซุเอลาที่มีการตอบโต้ต่อเรื่องนี้โดยการส่งรถถังเข้าประชิดชายแดนทำให้สถานการณ์ตึงเครียดมากขึ้น

จนในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลจากพรรคสังคมของชาติเดียวกัน (Social Party of National Unity) อย่างนาย Juan Manuel Santos Calderón ได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดี เขาได้รับการสนับสนุนจากอดีตประธานาธิบดี Álvaro Uribe ที่เชื่อมั่นว่าสงครามควรที่จะมีต่อไป แต่ก็ได้มีการเจรจามีการตอบสนองต่อความต้องการของ FARC ที่จะแลกเปลี่ยนนักโทษการเมือง กระนั้นก็ดี FARC ก็ยังคงใช้ความรุนแรงต่อไป ในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกันทหารได้สังหารผู้บัญชาการของ FARC อย่างนาย Víctor Julio Suárez Rojas (ฉายา Mono Jojoy) ต่อมาในปี ค.ศ. 2011 เดือนธันวาคม ได้มีการประท้วงของกลุ่ม FARC เกิดขึ้นในเดือนธันวาคม จนมีการปล่อยตัวและทหารที่ถูกจับเป็นตัวประกันสิบคน เป็นการสัญญาณที่ดีว่าจะมีการเจรจาสันติภาพเกิดขึ้นใน ปี ค.ศ. 2012 ประธานาธิบดี Santos

Calderón เริ่มข้อตกลงสันติภาพระหว่างรัฐบาล กับกลุ่มมาร์กซิส-เลนินนิสต์ FARC ที่รัฐบาลก่อนหน้าปฏิเสธที่จะทำ แต่แล้วในเดือนกรกฎาคมของปีเดียวกัน FARC ได้เริ่มทำการจับตัวประกันอีกครั้งหนึ่ง (BBC, 2012)

โคลอมเบียยังคงมีปัญหาของกลุ่ม FARC ต่อไป อดีตกองทหารแบบไม่เป็นทางการ ที่ถูกปลดประจำการราว 31,000 คน ณ ขณะสิ้นปี ค.ศ. 2006 รวมทั้งการที่กองกำลังทหารอย่างเป็นทางการของรัฐบาลที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ การเกิดขึ้นของกระบวนการปลดอาวุธที่มาพร้อมกับกลุ่มอาชญากรรมที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ แต่การก่อการร้ายขาดแคลนทั้งกำลังทางทหาร ทั้งการสนับสนุนจากประชาชนก็ยังพยายามที่จะโค่นล้มรัฐบาลต่อไป

พื้นที่ของประเทศที่อยู่ภายใต้การก่อการร้ายของกองโจรต่างหรือก็อยู่ภายใต้การตอบโต้ของกองกำลังจากรัฐบาล ปัจจุบันจึงมีผู้สูญเสียชีวิตและพลัดถิ่นในปี ค.ศ. 2015 ประมาณ 6.3 ล้านคน จากความรุนแรงระหว่างรัฐบาล กลุ่มก่อการร้าย และขบวนการ ค้ายาเสพติด โดยด้านยาเสพติดในปี ค.ศ. 2010 มีพื้นที่ปลูกโคคาอยู่ราว 83,000 เฮกเตอร์ ภายหลังสี่ปีของการเจรจาสันติภาพอย่างเป็นทางการของรัฐบาลกับ FARC ใน เดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2016 (ภายใต้การนำของประธานาธิบดี Santos Calderón ที่เข้ามาเป็นประธานาธิบดีอีกครั้งในปี ค.ศ. 2014) ข้อตกลงในการเจรจานั้นได้เรียกร้องให้ FARC เลิกกระทำความผิด และกลับมาเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมในระบบการเมืองปกติ นอกจากนี้ โคลอมเบียยังคงมีปัญหาเรื่องเขตแดนทางทะเลกับประเทศเวเนซุเอลา และปัญหาเขตแดนอันเนื่องมาจากความพยายามจะเข้าจัดการกับกลุ่มค้ายาเสพติด ขบวนการกองโจร และกิจกรรมของบรรดากองทหารที่ไม่เป็นทางการ ที่รุกเข้าไปยังประเทศที่มีพรมแดนติดกัน รวมทั้งการที่พลเมืองชาวโคลอมเบียทำการหลบหนีเข้าไปยังประเทศเพื่อนบ้านก็ยังคงเป็นปัญหาต่อไป (CIA, 2017)

จากบริบทข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าโคลอมเบียเป็นประเทศที่มีความสำคัญใน ลาตินอเมริกา และเป็นประเทศที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1886 ที่มีความขัดแย้งกันอันเนื่องมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนเกิดเป็นการใช้ความรุนแรงและการชุมนุมประท้วงอย่างกว้างขวาง ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 ได้มีการ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมกับการทำประชามติในวันเลือกตั้งประธานาธิบดี จนสุดท้ายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงสำเร็จและออกมาเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1991 เป็นฉบับปัจจุบัน

เนื้อหา

ประเทศโคลอมเบียถือเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจมากที่สุดแห่งหนึ่งของกลุ่มประเทศในทวีปลาตินอเมริกา (Latin America) โคลอมเบียได้เริ่มกระบวนการกระจายอำนาจขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960 จากปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองที่สำคัญ ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศ และผลสืบเนื่องจากวิกฤตทางเศรษฐกิจระดับโลกในช่วงคริสต์ทศวรรษที่

1930 ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศโคลอมเบียเป็นอย่างมาก เนื่องจากเศรษฐกิจของโคลอมเบีย พึ่งพากับการส่งออกและอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ (Food & Agriculture Organization of the United Nations, 2014; Falleti, 2010 : 124)

หลังช่วงวิกฤติเศรษฐกิจและปัญหาการเมือง ทำให้โคลอมเบียเข้าสู่ช่วงหลังการพัฒนา (post-developmental) มีความพยายามจากฝ่ายบริหารส่วนกลางในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ด้วยหลักการกระจายอำนาจทางการคลังจากรัฐบาลกลางสู่ระดับรัฐบาลท้องถิ่น นับตั้งแต่ช่วงการบริหารประเทศของ Alfonso López Michelsen (ค.ศ. 1974-1978) และ Julio César Turbay Ayala (ค.ศ. 1978-1982) ที่จัดทำแผนการจัดลำดับความสำคัญการใช้จ่ายของรัฐในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการและความจำเป็นมากที่สุดในแต่ละท้องถิ่น ท้องถิ่นต่อมาในช่วงของประธานาธิบดี Belisario Betancur (ค.ศ. 1982-1986) ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อความเท่าเทียม (Development with Equity) ด้วยการมุ่งเน้นให้รัฐบาลท้องถิ่นลงทุนในกิจการของรัฐขนาดใหญ่และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อการบริการสาธารณะ (Food & Agriculture Organization of the United Nations, 2014; Falleti, 2010 : 124-125)

อย่างไรก็ตาม กระบวนการกระจายอำนาจในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960 ของโคลอมเบีย โครงสร้างอำนาจยังถูกรวมศูนย์ไว้ที่รัฐบาลกลางจนกระทั่งถึงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 กระบวนการกระจายอำนาจของประเทศโคลอมเบียเกิดขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ. 1986 จนหลักการกระจายอำนาจกลายเป็นส่วนหนึ่งในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ของประเทศโคลอมเบียในปี ค.ศ. 1991 เนื่องจาก ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของบางภูมิภาคและเมืองที่มีการเติบโตอย่างไม่เท่าเทียมกัน จากการพัฒนาในช่วงก่อนหน้านี้ และปัจจัยทางด้านความวุ่นวายทางการเมืองที่ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะการปรากฏตัวขึ้น มาของกองโจรและกลุ่มค้ายาเสพติดขนาดใหญ่ในประเทศ รวมถึงเกิดการนัดหยุดงาน ของประชาชน (civic strikes) ในหลาย ๆ พื้นที่ของประเทศ กลายเป็นแรงกดดันให้ รัฐบาลของประเทศโคลอมเบียตัดสินใจเริ่มกระบวนการกระจายอำนาจด้วยการทบทวน บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศที่จะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1991 (Collins, 1988 : 428-429; Food & Agriculture Organization of the United Nations, 2014; Falleti, 2010 : 125)

การกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญของประเทศโคลอมเบียในปี ค.ศ. 1991 ให้ความสำคัญต่อการสร้างกลไกใหม่สำหรับการมีส่วนร่วมของส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยที่กำหนดให้ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนท้องถิ่น และยังพิจารณาเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดการตนเองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและการจัดการในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางมีบทบาทจำกัดเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้คำปรึกษาและการตัดสินใจการดำเนินการตรวจสอบ และการจัดหาเงินทุน แต่ด้วยปัญหาของทรัพยากรและเงินทุนที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นยังมีบทบาทในการพัฒนาระดับท้องถิ่นอย่างจำกัดจากทรัพยากรที่มีอยู่ (Food & Agriculture Organization of the United Nations, 2014)

การกระจายอำนาจของประเทศโคลอมเบียมีการพัฒนาปรับปรุงขึ้นอีกครั้ง ภายใต้กฎหมาย Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 2011 (Organic Bill of Law on Spatial Planning: LOOT) เพื่อเป็นกฎหมายสำหรับลดความซับซ้อนของอำนาจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองในทุกระดับ โดยยังเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ด้วยการสร้างระบบการแบ่งปันความรู้และความชำนาญร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับ องค์กรปกครองในทุกระดับ โดยเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นการจัดการและพัฒนาการศึกษา น้ำ ระบบระบายน้ำทั้งในเขตที่อยู่อาศัย ไฟฟ้า การคมนาคมในเมือง การวางแผนและส่งเสริมการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคมของดินแดนของตน (OECD/UCLG, 2016 : 241)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศโคลอมเบียที่เกิดขึ้นและได้รับ การกระจายอำนาจ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศโคลอมเบียในปี ค.ศ. 1991 สามารถ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ประกอบด้วย (Consulado Honorario de la República de Colombia, 1991; OECD/UCLG, 2016 : 241; Hudson, 2010 : 224-226)

- ระดับภูมิภาค คือ หน่วยงาน (departments: departamentos) และ เมืองหลวงของโบโกตา (capital district of Bogotá) ซึ่งองค์กรส่วนภูมิภาคแต่ละหน่วยงาน (Departmental assemblies) จะมีผู้ว่าการรัฐ (Mayors) เป็นผู้รับผิดชอบ หน่วยงานสูงสุด

- ระดับเทศบาล คือ เทศบาล (municipalities: municipios) มีจำนวน ทั้งหมด 1,101 แห่ง มี นายกเทศมนตรี (Mayors) ประจำแต่ละเทศบาล รวมถึง สภาเทศบาล (Municipal councils) ตัดสินใจ ในเรื่องต่าง ๆ โดยมีจำนวน 5 แห่ง ถูกจัดเป็นเขตพิเศษ (special districts: distritos especiales) จาก ลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับทางการเมือง ประวัติศาสตร์ อุตสาหกรรม วัฒนธรรมหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งเขต พิเศษทั้ง 5 แห่ง จะได้รับสิทธิพิเศษตามระบอบการปกครองใหม่ในปี ค.ศ. 2013 จำนวนประชากรของ เทศบาลโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 43,370 คน

ตารางที่ 1: จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศโคลอมเบีย

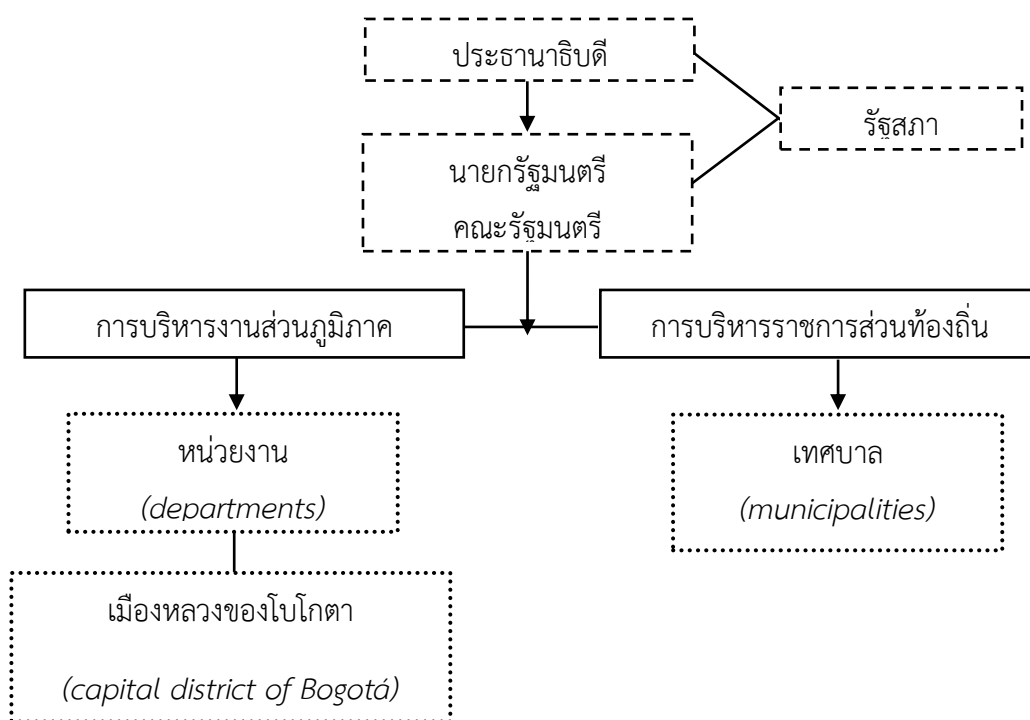
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
เทศบาล (municipalities)	1,101
หน่วยงาน (departments)	32
เมืองหลวงของโบโกตา (capital district of Bogota)	1
รวม	1,134

(ที่มา: OECD/UCLG, 2016 : 241)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1991 ยังให้สถานะพิเศษสำหรับบางพื้นที่อย่าง ชุมชนพื้นเมือง 817 แห่ง ที่มีประชากร 1.4 ล้านคนและพื้นที่เขต 6 แห่ง ซึ่งเป็นเขตตามกฎหมาย Áreas Metropolitanas, Ley 1625 de 2013

ในด้านของโครงสร้างการกระจายอำนาจของประเทศโคลอมเบีย ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศโคลอมเบียในปี ค.ศ. 1991 ได้กำหนดให้มีอำนาจการบริหารส่วนกลางอยู่ที่ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีที่ประธานาธิบดีเป็นผู้เลือก ส่วนการกระจายอำนาจของโคลอมเบียแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ อำนาจส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย หน่วยงาน (departments) และเมืองหลวงของโบโกตา (capital district of Bogotá) จะมีผู้ว่าการรัฐ (Mayors) ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารสูงสุด และ อำนาจส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล (municipalities) มีนายกเทศมนตรี (Mayors) และสภาเทศบาล (Municipal councils) ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของแต่ละพื้นที่ของเทศบาล

แผนภาพที่ 2: โครงสร้างการกระจายอำนาจของประเทศโคลอมเบีย



(ที่มา: ปรับปรุงมาจาก (Consulado Honorario de la República de Colombia, 2010 : 218)

ในส่วนของบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศโคลอมเบีย พบว่ากระบวนการกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศโคลอมเบียในปี ค.ศ. 1991 ได้กล่าวอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ที่เน้นการทางด้านการคลังบนพื้นฐานผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ ในระหว่างมาตรา 356 ถึงมาตรา 364 ของรัฐธรรมนูญ โดยเน้นการกระจายอำนาจทางการคลังสู่รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อการใช้จ่ายบริการทางสาธารณะที่ถูกเรียกว่า *situado fiscal* มีวัตถุประสงค์ให้การคลังของรัฐบาลท้องถิ่นจัดหาเงินทุนเพื่อ การศึกษา ระดับการศึกษาทั้งหมดยกเว้นมหาวิทยาลัย) และบริการด้านสุขภาพของ ท้องถิ่นตนเอง (Falleti, 2010 : 190-191)

มาตรา 356 ในรัฐธรรมนูญ ยังได้กล่าวถึงความสำคัญของการจัดสรรเงิน ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นว่า เป็นไปเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในการพัฒนา และทางการคลังของประเทศ ซึ่งการพิจารณาการจัดสรรเงินให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นจะเกิดขึ้นจากการพิจารณาของรัฐบาลของประเทศ เมื่อพิจารณาตัดสินแล้วเสร็จจะออก เป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดเปอร์เซ็นต์จำนวนเงินและให้รัฐบาลกลางจัดสรรเงินให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละปี นอกจากนี้ รัฐสภาของประเทศยังมีหน้าที่ในการทบทวนเกณฑ์การจัดสรรเงินและเปอร์เซ็นต์จำนวนเงินทุกห้าปี โดยที่กลุ่มของผู้ว่าการรัฐและ นายกเทศมนตรีมีบทบาทสามารถเสนอและแสดงความคิดเห็น (Falleti, 2010 : 190-191) โดยการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศโคลอมเบียสามารถพิจารณา ได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 2: การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศโคลอมเบีย

รายการ	ระดับภูมิภาค	ระดับท้องถิ่น
สัดส่วนของการจัดสรรเงินที่เพิ่มขึ้น (คำนวณจากรายจ่ายทั้งหมดของรัฐ)	24.5%	20%
เกณฑ์การพิจารณา	4 องค์ประกอบ	10 องค์ประกอบ
วัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงิน	- ด้านการศึกษา 60% - ด้านสาธารณสุข 20%	- ด้านการศึกษา 30% - ด้านสาธารณสุข 25% - ด้านอื่น ๆ เกี่ยวกับบริการทางสังคม 45%

(ที่มา: ปรับปรุงจาก (Alesinia, Carrasquilla, & Echiavarria, 2000 : 7)

จากบทบาทที่ถูกกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1991 จะพบว่า บทบาทหน้าที่หลักคือ การบริหารจัดการทางด้านการคลังเพื่อการลงทุนและพัฒนาทางด้านการศึกษา และการบริการด้านสุขภาพของท้องถิ่นตนเองเป็นสำคัญ รวมถึงยังเป็นส่วนหนึ่งในการ

เชื่อมโยงกับรัฐบาลกลาง รัฐสภาของประเทศและท้องถิ่นทางด้านการคลัง โดยที่รัฐบาลกลางจัดสรรเงินแก่รัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากเดิม ก่อนช่วงปี ค.ศ. 1991 เพียงร้อยละ 20 เพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ 40 จากสัดส่วนค่าใช้จ่ายของรัฐ ทั้งหมดในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 (Alesina, et al., 2000 : 2) ซึ่งการใช้จ่ายทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาในปี ค.ศ. 2013 มีสัดส่วนค่าใช้จ่าย เกือบร้อยละ 13 ของ GDP (เทียบกับร้อยละ 6.2 ในปี ค.ศ. 1994) และร้อยละ 35 ของค่าใช้จ่ายสาธารณะ โดยส่วนแบ่งของค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากจำนวนของครูเพื่อส่งเสริมด้านการศึกษาและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเพื่อส่งเสริมด้านสาธารณสุขและการรักษาที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรภาครัฐที่สำคัญของประเทศจากส่วนแบ่ง GDP ของประเทศ (OECD/UCLG, 2016: 241) รายได้และค่าใช้จ่ายองค์กรปกครองของประเทศโคลอมเบียสามารถพิจารณา ได้จากตารางที่ 3

ตารางที่ 3: รายได้และค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
ของประเทศโคลอมเบียพิจารณาเปรียบเทียบจากหมวดค่าใช้จ่ายเดียวกัน

รายการ	% GDP	รัฐบาลกลาง (%)	ส่วนท้องถิ่น (%)
ค่าใช้จ่ายรวม (พ.ศ.2556)	12.8	35.0	100
- ค่าใช้จ่ายประจำ	10.9	-	85.4
- ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร	3.9	47.6	30.8
- ค่าใช้จ่ายด้านการลงทุน	1.9	48.4	14.6
รายได้รวม (พ.ศ. 2556)	13.0	38.0	100
- รายได้จากท้องถิ่น	3.7	20.7	28.5
- เงินอุดหนุน	6.8	-	52.5
- รายได้อื่น ๆ	2.5	-	18.9

(ที่มา: OECD/UCLG, 2016: 241-242)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะในด้านการศึกษา (หนึ่งในสามของงบประมาณส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 2013) ด้านสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจและด้านการขนส่ง สัดส่วนของประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออก ด้านการบริการสาธารณะทั่วไปร้อยละ 13.2 ด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนร้อยละ 1.5 ด้านกิจการทางเศรษฐกิจร้อยละ 12.5 ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมร้อยละ 1.9 ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกชุมชนร้อยละ 4.6 ด้านสาธารณสุขร้อยละ 22.1 ด้านนันทนาการ วัฒนธรรมและศาสนาร้อยละ 4.2 ด้านการศึกษาร้อยละ 34.4 และด้านการคุ้มครองทางสังคมร้อยละ 5.4 (OECD/UCLG, 2016: 242)

นอกจากบทบาททางด้านการคลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจจากการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญของประเทศโคลอมเบียแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally displaced persons: IDPs) ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากตามเขตเมืองใหญ่ที่สำคัญของประเทศอย่าง Bogotá และ เมือง Cali โดยมีการนำหลักการ A more human Bogotá เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ภายใต้นโยบายปกป้องคุ้มครอง (policies to protect) ในแผนการพัฒนาประเทศ 4 ปี (development plan) ระหว่างปี ค.ศ. 2012-2014 มอบหมายบทบาทหน้าที่แก่ผู้ว่าการรัฐและสภาเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการนำหลักการดังกล่าวไปบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ผ่านมารณิของเมือง Bogotá มีการจัดการใน 2 ประเด็น ที่สำคัญ ได้แก่ การเกิดแผนยุทธศาสตร์การจัดการและดูแลผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากความขัดแย้ง (victims) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันพัฒนาการบริการสาธารณะที่ตรงต่อความต้องการ โดยเฉพาะการพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขของเมือง Bogotá (Atehortúa, Salcedo & Vidal, 2013)

บทสรุป

แม้ว่างานศึกษาในอดีตจะกล่าวว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกลุ่มลาตินอเมริกาจะเป็นพื้นที่ให้กับนักการเมืองในการสร้างเครือข่ายในการทุจริตคอร์รัปชันและสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ทางการเมือง (political clientelism) ที่อาจไม่ได้เป็นทั้งตัวแทนของประโยชน์ส่วนรวมและไม่ได้ดูแลการบริการสาธารณะอย่างจริงจัง แต่ในประเทศโคลอมเบียกลับเป็นประเทศลาตินอเมริกา ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมาก เช่น การจัดการแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น ที่มีหลักการที่ก้าวหน้า เป็นประชาธิปไตย และมีระบบที่มีชุมชนเป็นสำคัญ (progressive democratic and community-based system of local government) และ ในหลายครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานงานองค์กรต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมกับการชุมนุมประท้วงในระดับชาติด้วย (Collins, 1988 : 422)

ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโคลอมเบียจึงถูกแบ่งโครงสร้างไว้ในมาตรา 286 ว่าเขตการปกครองประกอบไปด้วยหน่วยงาน (departments) เขต (districts) เทศบาล (municipalities) และพื้นที่อนุรักษ์ของคนพื้นเมือง (indigenous reservations) หรือในอีกชื่อหนึ่งคือ “หน่วยพื้นที่การปกครองสำหรับคนพื้นเมือง” (Indigenous Territory Entity, ETI) โดยแต่ละหน่วยงานท้องที่จะต้องยึดหลักในเรื่องของอิสระ (autonomy) ในการบริหารจัดการผลประโยชน์ของตนเองภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งจะสามารถทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 287 ใน 4 ด้านสำคัญ คือ

- 1) เพื่อปกครองตนเองด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง
- 2) เพื่อบริหารการตัดสินคดีทางกฎหมาย (jurisdictions) ให้เหมาะสม กับตนเอง

3) เพื่อบริหารทรัพยากรของตนเองและจัดให้มีการเก็บภาษีท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับภาระงานในท้องถิ่น

4) เพื่อให้มีส่วนร่วมกับการจัดการรายรับของประเทศ

นอกจากนี้ ในมาตรา 289 ได้กำหนดให้เขตการปกครองระดับหน่วยงานหรือ เทศบาลที่พื้นที่ติดกันสามารถร่วมมือและบูรณาการการจัดการพัฒนาชุมชน การบริการสาธารณะ และการปกป้องสิ่งแวดล้อมร่วมกันได้ ในขณะที่ส่วนของเมืองหลวง มาตรา 322 ได้ให้เมืองโบโกตา (Bogotá) เป็นเมืองหลวงของสาธารณรัฐ เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ให้อยู่ในระดับเขต และความน่าสนใจคือพื้นที่ได้มีการกำหนด “เขตสงวนของชนพื้นเมือง” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตามมาตราที่ 329 เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของตัวแทนชุมชนชาติพันธุ์พื้นเมือง ผ่านคณะกรรมการวางแผนการปกครอง (the Commission of Territorial Planning) โดยทรัพย์สินร่วมของชุมชน (collective property) ไม่สามารถนำมาขายได้ โดยกฎหมายจะกำหนดความสัมพันธ์และการอยู่ร่วมกันของหน่วยการปกครองต่าง ๆ

อาจจะกล่าวได้ว่าโคลอมเบียมีการพัฒนาเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองไปสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และยังช่วยลดปัญหาความรุนแรงที่มีสะสมมาอย่างยาวนาน ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการเมืองของโคลอมเบียสามารถเป็นแม่แบบอย่างดีให้ประเทศอื่น ๆ ในลาตินอเมริกาที่ต่างก็ประสบปัญหาล้ายคลึงกับโคลอมเบียสามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้เช่นกัน

References

- Alesina, A., Carrasquilla, A., & Echavarría, J.J. (2000). *Decentralization in Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Atehortúa, C., Salcedo, J. & Vidal, R. (2013). *Internally displaced outside of camps and the role of local authorities in Colombia: a comparative study of Bogotá and Cali*. [Online]. <https://www.brookings.edu/research/internally-displaced-outside-of-camps-and-the-role-of-local-authorities-in-colombia-a-comparative-study-of-bogota-dc-and-cali/> [4 November 2021]
- BBC. (2012). “Colombia timeline” [Online]. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1212827.stm> [2 November 2021]
- CIA. (2017). *The World Fact Book*. [Online]. <https://www.cia.gov/library/publications/tje-world-factbook/geos/co.html> [2 November 2021]
- Collins, C.D. (1988). “Local government and urban protest in Colombia,” *Public Administration and Development*, 8 (4): pp. 421-436.

- Consulado Honorario de la República de Colombia. (1991). *Colombia – Political System*.
[Online]. <https://www.colombia.sk/en/contyent/colombia-political-system>.
[3 November 2021]
- Earle, R. (2000). *Spain & the independence of Colombia: 1810-1825*. Exeter: University of Exeter Press.
- Falleti, T.G. (2010). “Colombia: the subnational dominance path to decentralization in a unitary country”, in *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Food & Agriculture Organization of the United Nations. (2014). *Republic of Colombia*.
[Online]. <https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/CaseStudies/colombia.html>. [3 November 2021]
- Hudson, R.A. (2010). *Colombia: a country study*. Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress.
- Negretto, G.L. (2013). *Making constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- OECD/UCLG. (2016). *Subnational governments around the world: structure and finance*. [Online].
<https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>. [3 November 2021]

