

# คนข้างบนออกนโยบาย คนข้างล่างรับกรรม เหตุผล

## ว่าทำไมต้องกระจายอำนาจ

written by สถาพร เรืองธรรม | เมษายน 9, 2023

หัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจคือ เพื่อสร้างความเป็นธรรมจากผลของการพัฒนาพื้นที่ให้เพิ่มมากขึ้น นโยบายหรือโครงการพัฒนาต่างๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการคิดขึ้นมาจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ภายใต้หลักการ “ให้คนที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการกับปัญหา”

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาภูมิภาคในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ได้อยู่บนหลักการพื้นฐานดังกล่าวเท่าใดนัก โดยส่วนใหญ่แล้ว นโยบายหรือโครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบอย่างสูงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ เป็นผลมาจากความร่วมมือกันระหว่างข้าราชการ (ระดับสูง) นักการเมือง (ระดับชาติและท้องถิ่น) และนักธุรกิจรายใหญ่ (ในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด) ทำการกำหนดขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์เฉพาะบางสิ่งบางอย่างที่บุคคลกลุ่มนี้มีความต้องการจะให้เกิดขึ้นเป็นหลัก ทั้งนี้ต่างก็อ้างว่า การดำเนินงานดังกล่าวต้องการให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่ทั้งสิ้น ตัวอย่างที่เห็นอย่างชัดเจนคือ โครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่หลายโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นมา โดยประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

ผลที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนในภาคอีสานต้องได้รับผลกระทบที่ตนเองไม่ได้มีส่วนในการก่อให้เกิดขึ้น ทั้งๆ ที่พวกเขาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในพื้นที่ และจำเป็นที่จะต้องอยู่กับผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างไม่มีทางเลือกเสียได้ และเมื่อผลกระทบได้เกิดขึ้นแล้ว ก็ยากที่จะดูแลแก้ไขให้กลับมาเป็นเหมือนเดิมได้อีกต่อไป ตัวอย่างเช่น ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป เนื่องจากถูกใช้จนหมดสิ้น หรือถูกยึดเอาไปใช้เพื่อประโยชน์ของโครงการลงทุนต่างๆ โดยประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์น้อยมาก และก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมของครอบครัวได้อีกต่อไป ทั้งต้องถูกบังคับให้ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งในบางครั้งก็อาจส่งให้บางครอบครัวต้องย้ายถิ่นฐาน สูญเสียอาชีพและรายได้ที่เคยได้รับไปจนหมดสิ้น กลายเป็นกลุ่มคนที่ปราศจากความมั่นคงทางด้านต่างๆ ไปในที่สุด ซึ่งผลกระทบดังกล่าวนี้ นับว่า เป็นส่วนหนึ่งเท่านั้นของตัวอย่างความเลวร้ายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคิดหาวิธีการที่จะสามารถป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำซากได้

ที่ผ่านมาอาจมีการวิเคราะห์ไปว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหามาจากกลไกการบริหารงานของรัฐเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ งบประมาณและบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐไม่เหมาะสมและเพียงพอ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การขาดองค์ความรู้ในการพัฒนา เป็นต้น ซึ่งก็นับว่า ถูกต้องเพียงบางส่วน แต่การวิเคราะห์

ดังกล่าวยังเป็นเพียงการมองที่เปลือกนอกหรือในเชิงปรากฏการณ์ของปัญหาเท่านั้น

อันที่จริง สาเหตุที่แท้จริงอยู่ภายใต้กลไกการบริหารงานของรัฐต่างหาก นั่นคือ ปัญหาเหล่านั้นเกิดจากการที่โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ที่มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นสำคัญ

ถ้าวิเคราะห์ให้ดีจะพบว่า สาเหตุของปัญหาเหล่านี้เกิดจากการที่มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มมีอำนาจล้นเหลือในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหาร ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ทั้งหมดทำงานอยู่ในรัฐบาลและกระทรวงต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในเมืองหลวง อันเป็นศูนย์กลางอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง การตัดสินใจทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินจะถูกควบคุมและสั่งการโดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้ จากนั้นจึงอาศัยกลไกของระบบราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการรับคำสั่งถ่ายทอดกันเป็นลำดับชั้นลงไป เพื่อนำเอานโยบายและโครงการต่างๆ ที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้กำหนดขึ้นไปสู่การปฏิบัติจนถึงระดับพื้นที่

ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ นโยบายหรือโครงการจำนวนมากที่กำหนดขึ้นโดยโครงสร้างการบริหารงานแบบนั้น ไม่ได้เกิดจากความรู้ความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เป็นจริงในภาคอีสานเท่าใดนัก นโยบายรวมทั้งโครงการเหล่านั้น เป็นเพียงการรับรู้ปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของกลุ่มบุคคลในราชการบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือโครงการเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น เมื่อเทียบกับสภาพของปัญหาทั้งหมด ซึ่งนับว่ามีความคับแคบทั้งไม่เพียงพอเป็นอย่างมากในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและโครงการที่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่มีความหลากหลายในภูมิภาค ซึ่งสามารถแปรเปลี่ยนได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับภูมิโนเวศ และภูมิวัฒนธรรมของประชาชนในภูมิภาค

เมื่อนโยบายรวมทั้งโครงการเกิดขึ้นจากการตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่ไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จึงมีผลให้เกิดความไม่สมมาตรในเชิงนโยบาย เนื่องจากกลุ่มคนในราชการบริหารส่วนกลางทำได้เพียงกำหนดได้เพียงนโยบายและโครงการเพียงชุดเดียว แต่ต้องถูกนำไปใช้ในพื้นที่ต่างๆ ที่มีความแตกต่างหลากหลายกันไปหลายกลุ่ม จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่อาจไม่ตรงกันในการมองปัญหา ที่แตกต่างกันไประหว่างกลุ่มคนที่กำหนดนโยบายกับกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ และนำไปสู่ปัญหาความไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามที่ต้องการได้ ซึ่งจะพบว่า ในบางพื้นที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี แต่ในอีกหลากหลายพื้นที่กลับล้มเหลวอย่างไม่เป็นท่าเช่นกัน และทำให้รัฐต้องสูญเสียต้นทุนทางด้านต่างๆ ไปอย่างมากกับการขับเคลื่อนนโยบายเหล่านี้ นอกจากนี้ ยังได้สร้างภาระให้ตกอยู่กับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่อย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง

ในส่วนของหน่วยงานราชการในพื้นที่จะพบว่า นโยบายหรือโครงการเหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน เนื่องจากทำให้หน่วยงานต้องสิ้นเปลืองงบประมาณและเวลาในการให้บริการกับประชาชนไปให้กับการทำงานตามนโยบายเหล่านี้ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการเผชิญหน้ากับประชาชนในพื้นที่ และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานเหล่านี้ตามมาอีกด้วย

ในส่วนของประชาชน โครงการที่เกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจอย่างแท้จริงของสภาพปัญหาเหล่านี้ ได้สร้างภาระต้นทุนอย่างมหาศาลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่แทบทุกด้าน เนื่องจากได้ก่อให้เกิดผลกระทบดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

ด้วยความไม่เข้าใจในสภาพปัญหาที่แท้จริงที่นำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพของนโยบายและโครงการที่ถูกตัดสินใจโดยอำนาจรวมศูนย์ของราชการบริหารส่วนกลาง กระทั่งนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมของผลลัพธ์ในเชิงนโยบายดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ ณ เวลานี้ กระแสการเรียกร้องให้เกิดการกระจายอำนาจให้พื้นที่ ชุมชนท้องถิ่น จึงถูกเรียกร้องทั้งในภาคอีสาน และภูมิภาคอื่นๆ ทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง และนับวันจะทวีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้น