

การกระจายอำนาจเปรียบเทียบประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ADMINISTRATIVE DECENTRALIZED COMPARISON OF MEKONG BASIN COUNTRIES

วัชรินทร์ อินทพรหม^{1*} วณิฎา ศิริวรสกุล² และ ณัฐฐา เกิดทรัพย์³

Wacharin Intaprom^{1*}, Wanida Siriworasakul² and Natta Kertsup³

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย^{1*,2,3}

Bachelor of Public Administration, Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Phranakhon Rajabhat University, Bangkok, Thailand^{1*,2,3}

pong9889@yahoo.com^{1*}

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการกระจายอำนาจเปรียบเทียบประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง 5 ประเทศ คือ ไทย ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และ เวียดนาม โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง และการสังเกตบริบทท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ผลการเปรียบเทียบการกระจายอำนาจของประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง พบว่าประเทศไทยมีการกระจายอำนาจมากที่สุด และเป็นประเทศเดียวที่มีการกระจายอำนาจซ้ำซ้อนในระดับภูมิภาคกับท้องถิ่น ซึ่งในประเทศอื่น ๆ อีก 4 ประเทศไม่มี เนื่องจากแบ่งการบริหารราชการเป็น 2 ส่วนเท่านั้น โดยการกระจายอำนาจของทั้ง 5 ประเทศที่ได้พบมากที่สุด คือ การกระจายอำนาจทางการปกครองหรือการบริหารจัดการ เป็นการกระจายหน้าที่สาธารณะให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนส่วนกลางมากที่สุด และข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง คือ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเหมือนกัน เช่น ไทย เมียนมาร์ และ กัมพูชา ระดับของการกระจายอำนาจไม่เท่ากัน แต่เมียนมาร์ และ กัมพูชา กลับมีการกระจายอำนาจคล้ายกับประเทศเวียดนามกับลาวที่ปกครองในระบอบสังคมนิยม สะท้อนถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ระบอบการปกครองไม่ได้สะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจของประเทศนั้น ๆ (2) ระดับการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และ (3) ระดับของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับสภาพความพร้อมของท้องถิ่น

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ การศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ABSTRACT

The purposes of this article were to present the comparative trend of power decentralization among a group of countries surrounding Me Khong River area which includes Thailand, Lao, Cambodia, Myanmar, and Vietnam. The study was conducted by collecting data from relevant documents, field data gathered from interview the related people, and from the observation of each country's context. From the study of "Comparative trend of power decentralization among a group of countries surrounding Mekong River" found that Thailand is the most decentralized country, and the only one country with overlapping decentralization in regional and Local Wisdom level. There quality was found lacking in the rest of the group as most divide their administration into 2 parts. Among the power decentralization in 5 countries, the most popular decentralization power was administration, a decentralization of duty for local authority to take responsibility for the central administration. Another finding from the research was in among the counties which governed under democracy system; Thailand, Myanmar, and Cambodia, the level of decentralization is different but Myanmar and Cambodia are similar level of decentralization when compared with Vietnam and Lao that governed under Socialist system. There are 3 important points as follow; (1) Administration system does not reflect to level of decentralization of the country, (2) The level of decentralization depends on the government's policy and, (3) The level of decentralization depends on the readiness of the local area.

Keywords: decentralization, comparative study, Mekong Basin countries

บทนำ

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะของประชาธิปไตยมีหลายรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะเช่น 1) การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกัน 2) หลักความเสมอภาคทางการเมืองและกฎหมาย และ 3) เสรีภาพส่วนบุคคลหรือ

สิทธิเสรีภาพ ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยจึงพึ่งพาการเลือกตั้งและคำนึงถึงเสียงส่วนใหญ่เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ความตึงเครียดอย่างหนึ่งที่เกิดจากสังคมประชาธิปไตย คือ ความสมดุลระหว่างความต้องการของเสียงส่วนใหญ่และสิทธิของชนของเสียงกลุ่มน้อย การคำนึงถึงเสียงส่วนใหญ่

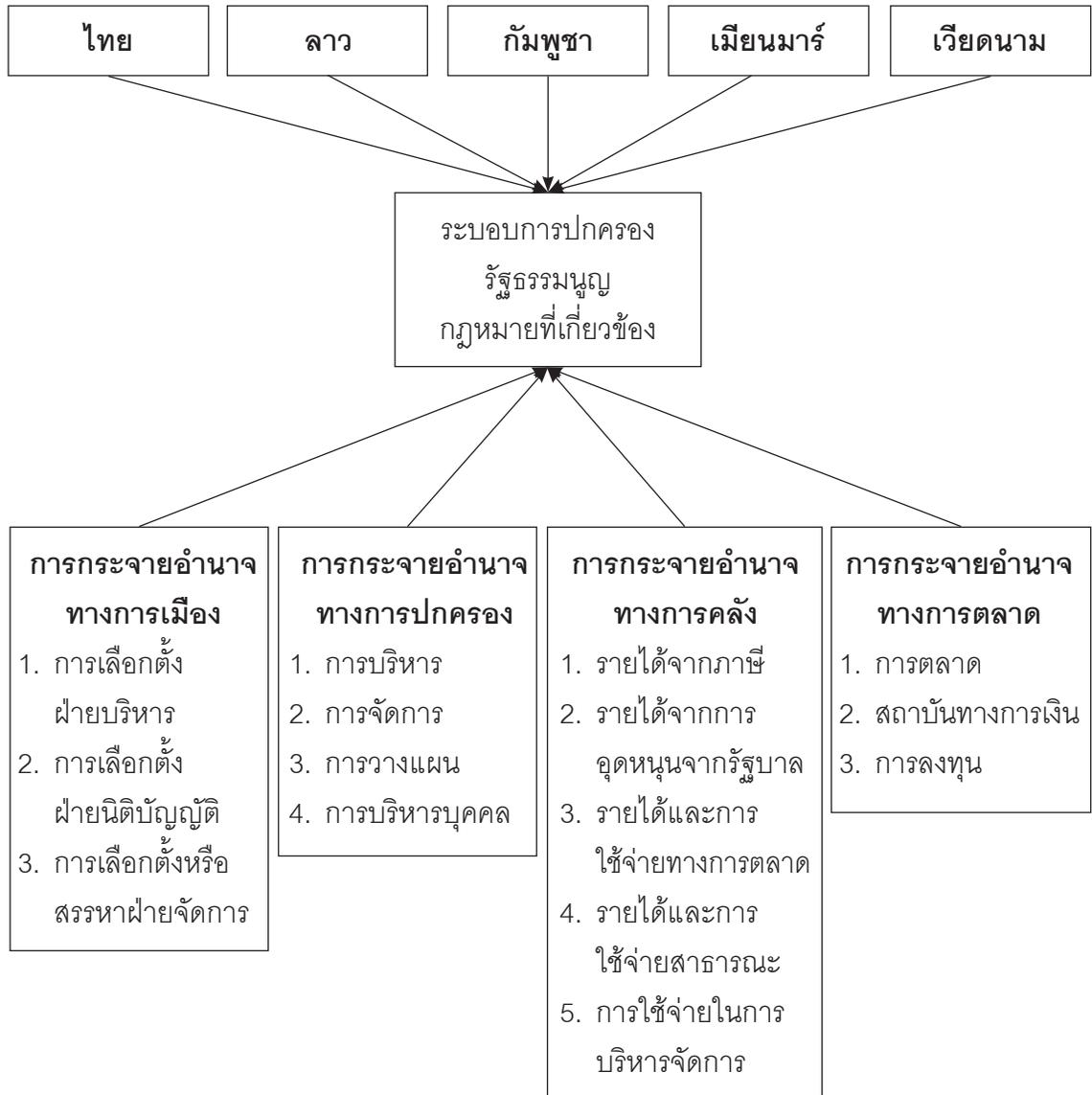
และเสียงส่วนน้อยนี้ จึงนำไปสู่ความแตกต่าง
ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ที่
แตกต่างกัน และการกระจายอำนาจให้กับประชาชน
ในลักษณะเฉพาะของประชาธิปไตยที่ต่างกัน

การกระจายอำนาจเป็นการพัฒนา
ประชาธิปไตยด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับ
ท้องถิ่นจนนำไปสู่ขั้นสูงสุดคือการจัดตั้งองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่เรียกว่ารัฐบาลท้องถิ่น
ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นการสะท้อน
ความเป็นประชาธิปไตยได้มากกว่าระบอบ
การปกครองของประเทศ แม้ว่าประเทศนั้น ๆ
จะปกครองระบอบใดก็ตาม ดังนั้น บทความนี้
ผู้เขียนจึงขอนำเสนอการกระจายอำนาจ
เปรียบเทียบประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง
5 ประเทศ คือ ไทย ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และ

เวียดนาม เพื่อให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจ
ประเทศของแต่ละประเทศ ความสัมพันธ์ของ
การกระจายอำนาจกับระบอบการปกครอง และ
ความเหมือนและแตกต่างของการกระจายอำนาจ
ประเทศทั้ง 5 ประเทศ

กรอบในการวิเคราะห์

กรอบในการวิเคราะห์ของบทความ
การกระจายอำนาจเปรียบเทียบประเทศเขตอนุภาค
ลุ่มแม่น้ำโขง มุ่งเน้นศึกษาเปรียบเทียบการกระจาย
อำนาจของ 5 ประเทศใน 4 ประเด็นหลัก คือ
1) การกระจายอำนาจทางการเมือง 2) การ
กระจายอำนาจทางการปกครอง 3) การกระจาย
อำนาจทางการคลัง และ 4) การกระจายอำนาจ
ทางการตลาด ดังภาพต่อไปนี้



เนื้อหา

การกระจายอำนาจคืออะไร มีนักวิชาการที่ให้ความหมายในลักษณะที่คล้ายคลึงกันได้แก่ Rahman (1996) คำว่าการกระจายอำนาจหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่จากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่นหรือหน่วยงานย่อยของรัฐบาลตามความต้องการประชาชน เป็นการ

ถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่จากระดับที่สูงไปยังระดับที่ต่ำกว่า และเป็นการมอบหมายการตัดสินใจให้ผู้ที่มิตำแหน่งหรือมีหน้าที่รับผิดชอบให้สามารถดำเนินการได้มากที่สุด ด้าน Hans, Hermosilla, Arnoldo, Andy & Lauren (2005) ได้สรุปรูปแบบของการกระจายอำนาจของ UNDP จากบทความ

ของ World Bank มี 4 ลักษณะหลัก คือ 1) การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) 2) การกระจายอำนาจทางการปกครอง (administrative decentralization) 3) การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) และ 4) การกระจายอำนาจทางการตลาด (market decentralization)

ลักษณะที่ 1 การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) หมายถึง การอนุญาตหรือยินยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีนักวิชาการที่ให้ความหมายการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ได้แก่ Larson (2005) Sayer et al. (2005) และ Morell (2004)

ลักษณะที่ 2 การกระจายอำนาจทางการปกครอง (administrative decentralization) เป็นการกระจายอำนาจด้านการบริหารหรือที่เรียกว่า deconcentration ไปยังองค์การประเภทต่าง ๆ โดยมีนักวิชาการที่ให้ความหมายการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ได้แก่ Ribot (2002) ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจอย่างเป็นทางการ ซึ่งสามารถทำได้ 2 รูปแบบหลัก คือ (1) การกระจายอำนาจด้านการบริหาร หรือ หมายถึงการโอนอำนาจด้านการบริหารไปยังหน่วยงานของรัฐบาลกลางระดับล่าง หรือ (2) การกระจายอำนาจด้านการบริหารไปยังหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ (Rahman, 1996) คำว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่จากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่นหรือหน่วยงานย่อยของรัฐบาลตามความต้องการประชาชน เป็นการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่จาก

ระดับที่สูงไปยังระดับที่ต่ำกว่า และเป็นกรมอบหมายการตัดสินใจ ให้ผู้ที่มีตำแหน่งหรือมีหน้าที่รับผิดชอบ ให้สามารถดำเนินการได้มากที่สุด และ Islam (1997) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การโอนความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ การเพิ่ม และการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานที่ไม่ใช้รัฐบาล เช่น องค์การภาคเอกชนหรือองค์การอาสาสมัคร

ลักษณะที่ 3 การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) เป็นการกระจายอำนาจด้านการคลัง ให้องค์การตัวแทนของประชาชนสามารถจัดเก็บและใช้จ่ายรายได้เองได้ โดยมีนักวิชาการที่ให้ความหมายการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ คือ Cheema & Rondinelli (2007) ที่เห็นว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลกลางให้อำนาจและทรัพยากรให้กับหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น เช่น ภูมิภาคหรือจังหวัด ในสามมิติ คือ ทางการเมือง การคลัง และการบริหารจัดการ

ลักษณะที่ 4 การกระจายอำนาจทางการตลาด (market decentralization) ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการตลาด เช่น การแปรรูปองค์การภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นภาคเอกชน โดยมีนักวิชาการที่ให้ความหมายการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ ได้แก่ Islam (1997) ที่เห็นว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ การเพิ่ม และการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางหรือ

ส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น องค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรอาสาสมัคร และ Cheema & Rondinelli (2007) การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจและทรัพยากรให้กับหน่วยงานของรัฐ ในระดับท้องถิ่นเช่นภูมิภาคหรือจังหวัด ในสามมิติ คือ ท้องถิ่นเมือง การคลัง และการบริหารจัดการ

การวัดการกระจายอำนาจ

การวัดระดับการกระจายอำนาจตาม ความหมายของการกระจายอำนาจ 4 องค์ ประกอบสำคัญ คือ การกระจายอำนาจทาง การเมือง การกระจายอำนาจทางการปกครอง การกระจายอำนาจทางการคลัง และการกระจาย อำนาจทางการตลาด มีตัวชี้วัดระดับการกระจาย อำนาจ ดังนี้ (World Bank, 2013)

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง คือ การเลือกตั้งต่าง ๆ มีตัวชี้วัด ได้แก่

1.1 การเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น การ เลือกตั้งฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกตั้งฝ่ายจัดการ

1.2 การเลือกตั้งท้องถิ่นในระดับ มลรัฐหรือจังหวัดหรืออำเภอ

2. การกระจายอำนาจทางการปกครอง คือ อำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานต่าง ๆ มีตัวชี้วัด ได้แก่ การบริหาร การจัดการ การวางแผน

และการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคล

3. การกระจายอำนาจทางการคลัง คือ รายได้และการใช้จ่าย มีตัวชี้วัด ได้แก่

3.1 รายได้จากการจัดเก็บภาษีของ ท้องถิ่น

3.2 ความเป็นอิสระในการใช้จ่าย งบประมาณของท้องถิ่น

3.3 รายได้ที่ได้จากการอุดหนุน จากรัฐบาล (ส่วนแบ่งรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีเงินได้ ที่ให้กับท้องถิ่น)

3.4 ค่าใช้จ่ายสาธารณะ (สัดส่วน ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลกับค่าใช้จ่าย ที่ให้ท้องถิ่นในการจัดการสาธารณะ)

3.5 ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา (สัดส่วน ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลกับค่าใช้จ่าย ที่ให้ท้องถิ่นในการจัดการศึกษา)

3.6 ค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร (สัดส่วนของค่าใช้จ่ายจ้างบุคลากรทั้งหมด ของรัฐบาลกับค่าใช้จ่ายที่ให้ท้องถิ่นจ้างบุคลากร)

4. การกระจายอำนาจทางการตลาด การดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ มีตัวชี้วัด ได้แก่ ตลาดสด ตลาดน้ำ ตลาดนัด สถาบันทางการเงิน เช่น ธนาคาร ไร่รับจำนำ

การวัดระดับการกระจายอำนาจ 4 องค์ประกอบ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การวัดระดับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ	ตัวชี้วัด
การกระจายอำนาจทางการเมือง	การเลือกตั้งต่าง ๆ เช่น 1. การเลือกตั้งฝ่ายบริหาร 2. การเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ 3. การเลือกตั้งหรือสรรหาฝ่ายจัดการ
การกระจายอำนาจทางการปกครอง	อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น 1. การบริหาร 2. การจัดการ 3. การวางแผนและการกำหนดยุทธศาสตร์ 4. การบริหารบุคคล
การกระจายอำนาจทางการคลัง	ความเป็นอิสระในการหารายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น 1. รายได้จากภาษี 2. รายได้ที่ได้จากการอุดหนุนจากรัฐบาล (เปอร์เซ็นต์ที่ได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณประเทศทั้งหมด) 3. รายได้และการใช้จ่ายทางการตลาด 4. รายได้และการใช้จ่ายสาธารณะ 5. การใช้จ่ายในการบริหารจัดการ
การกระจายอำนาจทางการตลาด	การดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ ได้แก่ 1. การตลาด 2. สถาบันทางการเงิน 3. การลงทุน

การกระจายอำนาจเปรียบเทียบ ประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ผลการเปรียบเทียบการกระจายอำนาจของประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง 5 ประเทศคือ ไทย ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และเวียดนามพบว่า แปรผันไปตามการกระจายอำนาจ โดยประเทศไทยเปิดโอกาสประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากมีการกระจายอำนาจมากที่สุด ส่วนเวียดนาม เมียนมาร์ กัมพูชา และลาว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะคล้าย ๆ กัน สอดคล้องกับ วัชรินทร์ อินทรพรม (Intaprom, 2014) ที่เห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายประการ เช่น ระบอบการปกครอง ระดับของการกระจายอำนาจ รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทูทางสังคมและศักยภาพของประชาชน และวัฒนธรรมทางการเมืองโดยผลการเปรียบเทียบการกระจายอำนาจใน 4 ประเด็นหลัก คือ 1) การกระจายอำนาจทางการเมือง 2) การกระจายอำนาจทางการปกครอง 3) การกระจายอำนาจทางการคลัง และ 4) การกระจายอำนาจทางการตลาด มีดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง ประเด็นการกระจายอำนาจทางการเมือง จะพบว่าเกิดขึ้นในประเทศไทย เวียดนาม พม่า ลาว และกัมพูชา จะมีการเลือกตั้งผู้บริหารตำบลในระดับท้องถิ่นจากประชาชนโดยตรงเหมือนกัน แต่มีความแตกต่างกันในระดับของการเลือกตั้ง โดยไทยและเวียดนาม มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมากที่สุด ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ส่วนเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา จะมีการ

เลือกตั้งเฉพาะในระดับหมู่บ้านและตำบลเท่านั้น ส่วนในระดับที่สูงขึ้นจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาตำบล ส่วนในประเด็นของฝ่ายจัดการหรือพนักงานท้องถิ่น ทุกประเทศรัฐจะเป็นผู้จัดหาบุคลากรให้ ยกเว้นไทยที่บางครั้งสามารถสรรหาเองได้ทั้งหมด แต่ในบางครั้งรัฐจะสรรหาให้ในส่วนที่เป็นข้าราชการ ส่วนพนักงานจ้างให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง

2. การกระจายอำนาจทางการปกครอง ประเด็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง จะพบว่า ทั้งไทย เวียดนาม เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชามีการกระจายอำนาจด้านการบริหารหรือที่เรียกว่า deconcentration ไปยังองค์กรประเภทต่างๆ เหมือนกันแต่อำนาจในการตัดสินใจของไทยจะมีมากกว่าประเทศอื่นๆ เนื่องจากของไทยจะแบ่งเป็นฝ่ายบริหารและสภา ส่วนเวียดนาม เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา จะเป็นคณะกรรมการบริหารที่มีทั้งผู้บริหารและสมาชิกสภา การตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารที่สูงกว่า เช่น การตัดสินใจของสภาตำบลต้องได้รับการเห็นชอบจากสภาอำเภอหรือจังหวัด เป็นต้น ส่วนการบริหารงานบุคคลมีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่สามารถดำเนินการเองได้

3. การกระจายอำนาจทางการคลัง ประเด็นการกระจายอำนาจทางการคลัง จะพบว่า มีเพียงประเทศไทยเท่านั้น คือ ประเทศไทยที่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยสามารถจัดเก็บและใช้จ่ายรายได้เองได้ ส่วนในประเทศเวียดนาม เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ งบประมาณที่องค์กร

บริหารในระดับท้องถิ่นที่ได้รับ รัฐเป็นผู้จัดสรร ให้ทั้งหมด สามารถบริหารจัดการได้เองเฉพาะ ในภารกิจประจำเมื่อได้รับการจัดสรรแล้ว

4. การกระจายอำนาจทางการตลาด ประเด็นการกระจายอำนาจทางการตลาด เช่น การรัฐแปรรูปองค์การภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นภาคเอกชน จะพบว่า มีเพียงประเทศเดียว เท่านั้นคือประเทศไทยที่มีการกระจายอำนาจ ทางการตลาด เช่น การจ้างเหมาเอกชนดำเนินการ

ส่วนในประเทศเวียดนาม เมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชา ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ยกเว้นการจ้างเหมา เอกชนในเรื่องที่เป็นภารกิจประจำที่ไม่ใหญ่มาก เท่านั้น

ผลเปรียบเทียบระดับการกระจายอำนาจ ประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงใน 4 ประเด็นหลัก สามารถนำเสนอในรูปแบบตารางเปรียบเทียบ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบระดับการกระจายอำนาจประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง

การกระจายอำนาจ	ประเทศ				
	ไทย	เมียนมาร์	กัมพูชา	ลาว	เวียดนาม
1. การกระจายอำนาจทางการเมือง (การเลือกตั้ง/สรรหา)					
1.1 ฝ่ายบริหาร	o	o	o	o	o
1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ	o	x	x	x	x
1.3 ฝ่ายจัดการ	ox	x	x	x	x
2. การกระจายอำนาจทางการปกครอง					
2.1 การบริหาร	o	o	o	o	o
2.2 การจัดการ	o	o	o	o	o
2.3 การวางแผน	o	o	o	o	o
2.4 การบริหารบุคคล	o	x	x	x	x

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การกระจายอำนาจ	ประเทศ				
	ไทย	เมียนมาร์	กัมพูชา	ลาว	เวียดนาม
3. การกระจายอำนาจทางการคลัง (รายได้และการใช้จ่าย)					
3.1 ภาษี	o	x	x	x	x
3.2 อุดหนุนจากรัฐ	o	o	o	o	o
3.3 การตลาด	o	x	x	x	x
3.4 การบริการสาธารณะ	o	o	o	o	o
3.5 การบริหารจัดการ	o	ox	ox	ox	ox
4. การกระจายอำนาจทางการตลาด					
4.1 การตลาด	o	ox	ox	ox	ox
4.2 สถาบันทางการเงิน	o	x	x	x	x
4.3 การลงทุน	ox	x	x	x	x

o หมายถึง สามารถตัดสินใจเองได้

x หมายถึง ไม่สามารถตัดสินใจเองได้

ox หมายถึง สามารถตัดสินใจเองได้ในบางเรื่องหรือบางช่วงเวลา

สรุป

เมื่อเปรียบเทียบการกระจายอำนาจของประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง 5 ประเทศ พบว่าประเทศไทยมีการกระจายอำนาจมากที่สุด และเป็นประเทศเดียวที่มีการกระจายอำนาจเข้าชั้นในระดับภูมิภาคกับท้องถิ่นซึ่งในประเทศอื่นๆ อีก 4 ประเทศไม่มี เนื่องจาก แบ่งการบริหารราชการเป็น 2 ส่วนเท่านั้น โดยการกระจายอำนาจของทั้ง 5 ประเทศที่พบมากที่สุด คือ การกระจายอำนาจทางการปกครองหรือการบริหารจัดการ

เป็นการกระจายหน้าที่สาธารณะให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนส่วนกลางมากที่สุด

ข้อค้นพบอีกประการหนึ่ง คือ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเหมือนกัน เช่น ไทย เมียนมาร์ และ กัมพูชา ระดับของการกระจายอำนาจไม่เท่ากัน แต่เมียนมาร์ และ กัมพูชา กลับมีการกระจายอำนาจคล้ายกับประเทศเวียดนาม กับลาวที่ปกครองในระบอบสังคมนิยม สะท้อนถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ระบอบการ

ปกครองไม่ได้สะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจของประเทศนั้น ๆ 2) ระดับการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และ 3) ระดับของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับสภาพความพร้อมของท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยควรนำข้อพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของการกระจายอำนาจที่มีมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ในประเด็นต่อไปนี้

การเลือกตั้งทางตรงในระดับท้องถิ่นของไทยที่มีหลายระดับและหลายประเภท เช่น การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายบริหารและสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่มีการเลือกตั้งมากเกินไปมีหลายประการ โดยในการเลือกตั้งในแต่ละครั้งและแต่ละรูปแบบใช้งบประมาณของรัฐจำนวนมากและผู้สมัครเองก็ใช้งบประมาณในการหาเสียงมากเช่นเดียวกันที่อาจนำไปสู่การทุจริตเนื่องจากเงินเดือนและค่าตอบแทนผู้ที่ชนะการเลือกตั้งค่อนข้างน้อย นอกจากนี้การแข่งขันทางการเมืองที่มีมากยังทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนได้รูปแบบและโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหลากหลายประเภทมากเกินไป ที่ควรคำนึงถึงบริบทเชิงพื้นที่ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ และพิจารณาถึงขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลาย ๆ แห่ง ไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารราชการที่มี 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ในหลาย ๆ ประเทศ มีเพียง 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยควรพิจารณาถึงความซ้ำซ้อนเชิงหน้าที่และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่อาจมีการแทรกแซงสั่งการ หรือตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่ในรัฐธรรมนูญของไทยมีเจตนารมณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ

รัฐควรพิจารณาความเหมาะสมในประเด็นสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนคนไทยกับการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีมากเกินไปและมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม เช่น การชุมนุม การประท้วง การละเมิดสิทธิผู้อื่น และการกระทำที่ผิดกฎหมาย นำไปสู่ความเสียหายหลายประการ เช่น เสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และความขัดแย้งในสังคม

REFERENCES

- Cheema, G. S. & Rondinelli, D. A. (2007). Decentralizing governance: emerging concepts and practices. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Gregersen, H. M., Contreras-Hermosilla, A., White, A., & Phillips, L. (2005). Forest governance in federal systems:

- an overview of experiences and implications for decentralization. In the Politics of Decentralization Forests, Power and People. 11-13. Sterling, VA: Earthscan.
- Intaprom, W. (2014). Model of public participation in the local development. Journal of Graduate Studies Valaya Alongkron Rajabhat University Under the Royal Patronage. 8(3), 278-289. (in Thai)
- Islam, K. M. (1997). Administrative decentralization: a conceptual analysis and its implication in Bangladesh. A Journal of Mass Communication, Public Administration and Social Sciences. 1(1), 149-165.
- Larson, A. M. (2005). Democratic decentralization in the forestry sector: lessons learned from Africa, Asia and Latin America. In the Politics of Decentralization Forests, Power and People. 32-36. Sterling, VA: Earthscan.
- Morell, M. (2004). FAO experience in decentralization in the Forest Sector Interlaken workshop. Forestry Department, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Rahman, M. S. (1996). Decentralization practices in Bangladesh: problems and potentials. Rajshahi University Studies. Rajshahi: Bangladesh.
- Ribot, J. (2002). Democratic decentralization of natural resources: institutionalizing popular participation. Washington DC: World Resources Institute.
- Sayer, J. et al. (2005). Implications for biodiversity conservation of decentralized forest resources management. In the Politics of Decentralization Forests, Power and People. 121-137. Sterling, VA: Earthscan.
- World Bank. (2013). World development indicators. Washington, DC: World Bank.

