

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

กับการตรวจสอบการบริหารจัดการภาครัฐ กรณีศึกษาของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

พอลที คลังกรณ์

นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ข้าพเจ้าได้รับทุนรัฐบาลไปฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง (Talent Network)) เพื่อฝึกอบรมหลักสูตร Leadership and Change ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระหว่างวันที่ 11 - 22 มิถุนายน 2561 ทำให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์ เปิดมุมมองและโลกทัศน์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของข้าพเจ้าต่อไปในอนาคต

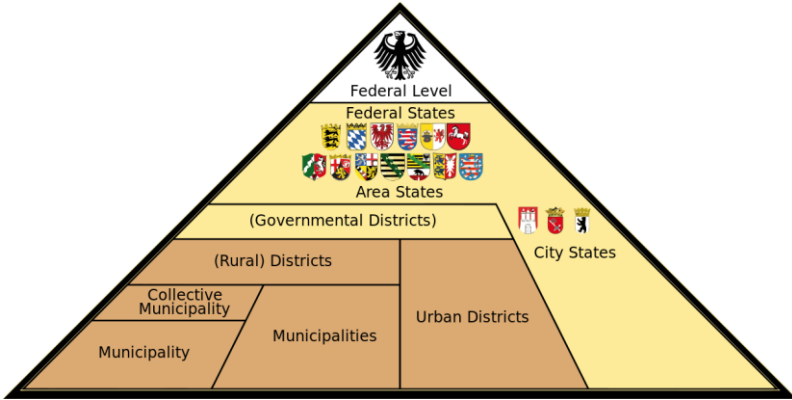
หลักสูตร Leadership and Change ที่ข้าพเจ้าได้เข้ารับการฝึกอบรมนั้น ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเรียนรู้ทั้งระบบการเมืองการปกครอง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำ นอกจากนี้ ยังได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานหน่วยงานภาครัฐของเยอรมนี ได้แก่ กระทรวงศึกษาและวิจัยแห่งสหพันธรัฐ (Federal Ministry of Education and Research) กระทรวงการคลังแห่งรัฐบาลบรันเดินบวร์ค (Ministry of Finance, State of Brandenburg)

และสภาผู้แทนรัฐเยอรมนี (Bundesrat) เนื้อหาวิชาต่าง ๆ รวมทั้งสถานที่ศึกษาดูงานที่ได้ไปเยี่ยมชม ล้วนให้ความรู้ ประสบการณ์ และเปิดโลกทัศน์ มุมมองใหม่ ๆ ให้แก่ข้าพเจ้าเป็นอย่างมากโดยสรุปได้ดังนี้

ภาพรวมของการเมืองการปกครอง

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วยการรวมตัวของรัฐทั้งหมด 16 รัฐ (Bundesland) ปกครองในรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและรัฐสวัสดิการ เยอรมนีเป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรปและยังก่อตั้งสหภาพการเงินกับสมาชิกในสหภาพยุโรปอีก 17 ประเทศ โดยใช้ชื่อว่ายูโรโซน นอกจากนี้ ยังเป็นสมาชิกของกลุ่ม UNO, OECD, NATO, G7 และ G20 และถือเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อประเทศอื่น ๆ ในยุโรป และมีความสามารถที่จะแข่งขันในระดับโลกได้

อำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสภาผู้แทนรัฐ (Bundesrat) เป็นสภาตัวแทนจาก 16 รัฐของสหพันธ์ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (Chancellor) เป็นตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารการปกครอง ส่วนการบริหารงานภาครัฐสามารถแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นอิสระแก่กัน โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก



โครงสร้างของระบอบสหพันธรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ที่มาของการกระจายอำนาจ (Decentralization)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กองกำลังสัมพันธมิตรและผู้นำเยอรมนีเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องไม่ให้เยอรมนีเกิดการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ แบบเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในสมัยของนาซี เมื่อมีการตั้งสหพันธรัฐเยอรมนีขึ้นในวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 หลักพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของเยอรมนียุคใหม่ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ไปอยู่ที่ระดับรัฐและส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญเยอรมนีกำหนดให้แต่ละรัฐ (Bundesland) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐ

แนวคิดการบริการเชิงกลยุทธ์ส่วนท้องถิ่น (Standortpolitik) จึงเป็นลักษณะพื้นฐานของเศรษฐกิจเยอรมันตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เปรียบเสมือนเป็นเสาหลักที่พนักกำลังระหว่างภาครัฐ

กับภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจตลาดแบบเยอรมนี ที่เรียกกันว่า เศรษฐกิจตลาดเชิงสังคม (Social market economy) ที่มี ทั้งเสรี ภาพในทางเลือก การริเริ่มของเอกชน และความรับผิดชอบต่อทาง สังคม แต่จะกลไกรัฐจะเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม รักษาความสมดุลระหว่างการเติบโตของเศรษฐกิจ การจ้างงาน สวัสดิการ สังคม และการบริการสาธารณะ รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องกำหนดกล ยุทธ์ที่ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของท้องถิ่นตนเอง โดยที่ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการวางกลยุทธ์ทาง เศรษฐกิจ แต่ภาคเอกชนและสหภาพแรงงานจะเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อให้เกิดฉันทา นุมัติในการกำหนดเป้าหมายและการดำเนินงานของแผน กลยุทธ์ส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบการบริหารจัดการภาครัฐ

จากการจัดอันดับในระดับนานาชาติที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของภาครัฐ ข้าพเจ้าพบว่าประเทศเยอรมนีถูกจัดอยู่ใน อันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการทำงานของภาครัฐเยอรมนี มีประสิทธิภาพในระดับสูง ทั้ง ๆ ที่เยอรมนีไม่มีระบบการติดตามและ ประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐที่ชัดเจนมากนัก เป็นที่น่าสนใจว่าทำไมหน่วยงานภาครัฐของเยอรมนีกลับสามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่คอย กำกับติดตามและประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐ

ตารางเปรียบเทียบดัชนีต่าง ๆ ในระดับนานาชาติ ของประเทศเยอรมนี
และประเทศไทย

ดัชนี (Index)	อันดับ เยอรมนี	อันดับ ไทย
Gross Domestic Product (GDP) 2017	4	25
Ease of Doing Business 2018	20	26
Human Development Index (HDI) 2015	4	87
Corruption Perceptions Index (CPI) 2016	10	101

เยอรมนีก็มีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้วัดผลการปฏิบัติงานของภาครัฐเช่นกัน แต่จะมีตัวชี้วัดเฉพาะในเรื่องที่สำคัญและสามารถวัดในเชิงสถิติได้จริง และวัตถุประสงค์หลักของตัวชี้วัดก็เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของภาครัฐ โดยไม่มีรางวัลตอบแทนหรือบทลงโทษกรณีหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถบรรลุตามตัวชี้วัดที่กำหนดได้ แต่จะนำผลการประเมินตามตัวชี้วัดมาทบทวนเพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุที่ทำให้ไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อที่จะได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานภาครัฐให้ดีขึ้นต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ ปรัชญาและหลักการพื้นฐานสำคัญของระบบการเมืองเยอรมันคือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในสังคม (Solidarity) การกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐ (ส่วนกลาง ภูมิภาค)

และเอกชน (Subsidiarity) เป็นพื้นฐานการพัฒนาองค์กรทางสังคมจากล่าง ขึ้นบน กระจายอำนาจในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้กับหน่วยงาน ท้องถิ่นหรือภาคเอกชนในการดำเนินการ อีกทั้งยังมีองค์กรร่วม (Corporatist organization) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากตัวแทน วิชาชีพและตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน หน่วยงาน NGOs และภาคประชาชน ตัวแทน เหล่านี้จึงมีการคานอำนาจและการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทำให้ระบบ โปร่งใสขึ้น เป็นระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) รัฐบาลในแต่ละระดับจึงจำเป็นต้องบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเพราะ ถูกจับตามองและถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่นๆ หากรัฐบาลบริหารงานอย่าง ไม่มีประสิทธิภาพก็จะเกิดการเปรียบเทียบกับมลรัฐอื่น ๆ หรือถูกกดดัน จากองค์กรอื่น ๆ ส่งผลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งหรือได้รับการคัดเลือกในคราวต่อไป

ในส่วนประเด็นของการออกกฎหมาย ก่อนที่รัฐบาลแต่ละระดับ จะออกกฎหมายหรือนโยบายอะไรนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่าง รอบคอบจากหน่วยงานและผู้แทนหลาย ๆ ฝ่ายจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลสหพันธรัฐจะต้องมีวัตถุประสงค์/เป้าหมายของการออกกฎหมาย หรือนโยบายที่ชัดเจนว่าต้องการจะทำอะไร เพื่อวัตถุประสงค์อะไร เหมาะสมหรือไม่ มีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องหรือต้องแก้ไขบ้าง มีผลกระทบ อะไรที่ต้องคำนึงถึงบ้าง ต้องใช้งบประมาณเท่าไรทำให้กฎหมายหรือนโยบายที่ออกไปแล้วมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติได้จริง ประชาชนเป็นผู้ได้รับ ประโยชน์อย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ

ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด หรือปัญหาจากการดำเนินการตามกฎหมายหรือนโยบายนั้น ๆ จึงมีน้อยลง เจ้าหน้าที่รัฐไม่เกิดการงานซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น

แนวคิดเพิ่มเติมที่ได้จากห้องเรียน

นอกจากข้อคิดเห็นเรื่องการตรวจสอบการบริหารจัดการภาครัฐ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ข้าพเจ้ายังมีแนวคิดและมุมมองอื่นเล็ก ๆ น้อย ๆ เพิ่มเติมที่ได้จากการอบรมตลอดระยะเวลา 2 สัปดาห์ในเยอรมนี ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจและน่าเรียนรู้เพื่อนำมาปรับใช้กับ ประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

หลักสูตรที่ข้าพเจ้าเข้ารับการอบรมมีวัตถุประสงค์ของการเรียน คือ การที่ผู้เรียนได้ฟังการบรรยายแล้วสามารถคิดวิเคราะห์ต่อยอดจากสิ่งที่ได้เรียนมา มากกว่าการให้ผู้เรียนท่องจำหรือนำเสนองานหน้าชั้นเรียน ตามทฤษฎีที่อาจารย์สอน อาจารย์จะบรรยายโดยไม่เน้นทฤษฎี เปิดโอกาส และกระตุ้นให้ผู้เรียนซักถามหรือแสดงความคิดเห็น และเน้นให้ผู้เรียน จับกลุ่มร่วมกันอภิปราย เสนอความคิดเห็น และระดมสมอง เป็นการฝึก ให้ผู้เรียนรู้จักคิดต่อยอดจากสิ่งที่ได้เรียน แשרประสบการณ์ และทำงาน ร่วมกันเป็นทีม โดยไม่นำสิ่งที่แต่ละกลุ่มนำเสนอมาเปรียบเทียบหรือ แข่งขันกัน ทำให้เกิดบรรยากาศที่น่าเรียนรู้ ผู้เรียนรู้สึกสนุกกับการเรียนรู้ รู้สึกว่าไม่ถูกปิดกั้นทางความคิด เกิดการกระตุ้นให้ผู้เรียนอยากมีส่วนร่วม ในชั้นเรียน แลกเปลี่ยนความรู้กับอาจารย์ผู้สอน กล้าคิดและนำเสนอ ความคิดเห็น

จากวิธีการเรียนการสอนในการอบรมข้างต้น ทำให้ข้าพเจ้าสนใจศึกษาค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับการเรียนการสอนในเยอรมนี ซึ่งพบว่าระบบการศึกษาในเยอรมนีไม่เน้นการสอบวัดผล แต่เน้นกระบวนการในการเรียนการสอนที่กระตุ้นให้ผู้เรียนคิดวิเคราะห์เชิงสร้างสรรค์มากกว่า การท่องจำสิ่งที่อาจารย์สอน โดยเฉพาะการศึกษาในระดับประถม โรงเรียนจะไม่เน้นการสอบวัดผลหรือแข่งขันกันเลย แต่ให้ความสำคัญระดับสูงต่อความสามารถด้านการสร้างจินตนาการของสมองเด็ก รัฐธรรมนูญเยอรมนีระบุอย่างชัดเจนว่า ห้ามพัฒนาสติปัญญาของเด็กปฐมวัยที่ยังโตไม่พอ กระทรวงศึกษาธิการจึงมีคำสั่งห้ามโรงเรียนประถมไม่ให้เปิดสอนวิชาที่มุ่งเพิ่มทักษะใด ๆ ทั้งสิ้นนอกเหนือชั่วโมงเรียนธรรมดา เพราะต้องการให้เด็กสนุกสนานและมีอิสระเสรีในวัยเด็ก เพื่อให้เด็กมีมันสมองแห่งการรังสรรค์ประดิษฐ์ในอนาคต ซึ่งวิธีการฝึกกระบวนการคิดของเด็กปฐมวัยนี้ส่งผลให้เยอรมนีผลิตนักคิด นักวิทยาศาสตร์คุณภาพดีมากมาย ประเทศเยอรมนีจึงเป็นต้นแบบของประเทศที่สามารถคิดค้นนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มากมาย โดยที่คนเยอรมนีไม่ต้องถูกเร่งรัดเรียนวิชาการตั้งแต่วัยยังเป็นเด็กเล็กเลย ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าระบบการศึกษาของเยอรมนีน่าสนใจยิ่งในการนำมาปรับใช้กับระบบการศึกษาของไทย เพื่อพัฒนาคนไทยให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

บทสรุปส่งท้าย การที่ข้าพเจ้าได้ไปฝึกอบรมในหลักสูตรนี้ ทำให้ข้าพเจ้าได้เรียนรู้การบริหารงานภาครัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งถือเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นต้นแบบของโลกในการบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ แต่สิ่งที่เราต้องคำนึงถึง คือ “ไม่มีการบริหารงานรูปแบบ

ใดที่เหมาะสมกับทุกประเทศ” ดังนั้น เราต้องเรียนรู้รูปแบบการบริหารงาน
ของประเทศอื่นเพื่อเป็นตัวอย่าง และนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย
ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ สังคม สิ่งแวดล้อม
และวัฒนธรรมของประเทศไทยในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ