



TIARA
THAMMASAT INSTITUTE OF AREA STUDIES

Thammasat Institute of Area Studies

WORKING PAPER SERIES 2021

พัฒนาการแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในอินเดีย

ดร.ปิยณัฐ สร้อยคำ

สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

มิถุนายน 2564

WORKING PAPER NO. 01 / 2021

Thammasat Institute of Area Studies, Thammasat University
Working Paper Series 2021

พัฒนาการแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในอินเดีย

ดร.ปิยณัฐ สร้อยคำ
สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการกระจายอำนาจในสาธารณรัฐอินเดีย: กรณีศึกษาปัญญาปฏิบัติในฐานะ
การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากศูนย์อินเดียศึกษา สถาบันอาณานิคมศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ข้อมูล ความคิดเห็นหรือข้อความใด ๆ ของผู้วิจัย สถาบันอาณานิคมศึกษา
ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

This publication of Working Paper Series is part of Thammasat Institute of Area Studies (TIARA), Thammasat University. The view expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the view of the Institute.

For more information, please contact, Thammasat Institute of Area Studies (TIARA), Pathumthani, Thailand

Telephone: +66 2 564 3129

Fax: + 66 2 564 2849

Email: tiara.thammasat@gmail.com

TIARA Working papers are circulated for discussion and comment purposes.

Comments on this paper should be sent to the author of the paper,

Dr. Piyanat Soikham, Email: piyanat.s@ubu.ac.th

or Thammasat Institute of Area Studies, Thammasat University

พัฒนาการแนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจในอินเดีย¹

อ.ดร.ปิยณัฐ สร้อยคำ
สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

เมื่อการเมืองเป็นเรื่องของการได้มาซึ่งอำนาจ อันเป็นความสามารถที่จะสร้างอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อได้มาซึ่งอำนาจดังกล่าว การมีตำแหน่งแห่งที่ในรัฐจึงมีความจำเป็น เพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการตัดสินใจในการกระจายสิ่งที่มีคุณค่าและบริการต่อสมาชิกในสังคม เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการดังกล่าว การรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง (Political Centralization) คือความพยายามของรัฐที่จะควบคุมทุกกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว นั่นหมายความว่าอำนาจอยู่ในมือรัฐ ซึ่งดำเนินการโดยคนส่วนน้อยในสังคม

เพื่อให้กระบวนการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าและบริการต่อสมาชิกในสังคมมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น คือหลักคิดที่รัฐได้อนุญาตให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นสามารถตัดสินใจดังกล่าวได้ ทั้งนี้สาธารณรัฐอินเดียเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างสำคัญของรัฐที่มีหลักคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นำมาสู่นโยบายที่มีผลในเชิงปฏิบัติ โดยแนวคิดดังกล่าวหลอมรวมจากคัมภีร์อรรถศาสตร์ หลักการสาธารณรัฐของพระพุทธเจ้า การต่อต้านการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางจากผู้กรรณภายนอก รวมไปถึงแนวคิดการปกครองตนเองของคานธีและขบวนการเรียกร้องเอกราช ก่อนที่จะถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1950 ความชัดเจนของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับหน่วยการปกครองในระดับรากหญ้าในปี 1993 นำมาสู่การจัดตั้งกระทรวงการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Ministry of Panchayati Raj) เมื่อปี 2004 โดยกระทรวงดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการนำหลักการของรัฐธรรมนูญมาปฏิบัติเพื่อให้ความช่วยเหลือทั้งเชิงกฎหมาย การบังคับใช้ และการสนับสนุนงบประมาณให้กับการปกครองท้องถิ่น สาธารณรัฐอินเดียจึงมีความน่าสนใจที่บทความนี้จะชี้ชวนทำความเข้าใจพัฒนาการหลักคิดด้านกระจายอำนาจของอินเดีย

¹ บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการกระจายอำนาจในสาธารณรัฐอินเดีย: กรณีศึกษาปัญญาปฏิบัติในฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ข้อมูล ความคิดเห็นหรือข้อความใด ๆ ของผู้วิจัย สถาบันอาณานิคมศึกษาไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

1. แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

หากการเมืองคือการได้มาซึ่งอำนาจและขีดความสามารถในการมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นให้ทำในสิ่งที่ต้องการหรือไม่ต้องการให้ทำ อีกทั้งคือการได้มาและการใช้ตำแหน่งของรัฐและการปกครองเพื่อที่จะควบคุมผู้อื่น โดยรวมไปถึงการมีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจเพื่อจะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าและบริการให้กับสมาชิกในสังคม เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข เสมอภาค และเท่าเทียม จึงนำมาสู่คำถามที่ว่า ใครควรจะเป็นผู้จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าและบริการเหล่านั้น ระหว่างรัฐบาลหรือประชาชน ทั้งนี้หากเป็นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง (Centralization) คือการที่ส่วนกลาง รัฐบาลกลาง หรือเมืองหลวงเป็นผู้ควบคุมการตัดสินใจดังกล่าวทั้งหมด เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่านโยบายที่ออกมานั้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและไม่ลดทอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว

การกระจายอำนาจ มาจากภาษาลาตินที่หมายถึงการไกลออกจากศูนย์กลาง (Away from the Centre) (shodhganga, 2020, p. 41) การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางและเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความเป็นประชาธิปไตย การพัฒนา และหลักธรรมาภิบาล (Islam & Fujita, 2012, p. 1) อีกทั้งยังเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการริเริ่มและกำหนดนโยบายด้วยตนเอง (shodhganga, 2020) ทั้งนี้การกระจายอำนาจ ถูกมองว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการปฏิรูปการจัดการปกครองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมุมมองของธนาคารโลก และองค์การภายใต้องค์การสหประชาชาติ (Chhetri, 2013, p. 64) นอกจากนี้การกระจายอำนาจ ยังได้อำนวยความสะดวกขององค์ความรู้ในแง่พื้นที่และช่วงเวลาเฉพาะในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติเพื่อกระตุ้นให้เกิดสวัสดิการของประชาชน (Kalirajan & Otsuka, 2010, p. 1) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลกลางอนุญาตให้แต่ละรัฐ เขต จังหวัด และหมู่บ้าน สามารถตัดสินใจที่จะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าและบริการเพื่อตนเองได้ ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจจึงทำให้กิจกรรมพื้นฐานต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้จากหลายหลายระดับก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่กว้างยิ่งขึ้น

2. พัฒนาการแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในอินเดีย

แนวคิดและปทัสสถานว่าด้วยการกระจายอำนาจมีผลต่อการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของการเมืองการปกครองของอินเดีย ในส่วนนี้ของบทความจึงมุ่งนำเสนอพัฒนาการของแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในสังคมอินเดีย นับตั้งแต่สมัยอินเดียโบราณ สมัยกลาง และภายหลังได้รับเอกราช เพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการแนวนโยบาย และรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของสาธารณรัฐอินเดียในปัจจุบัน

2.1 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในอินเดียโบราณ

แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในสังคมอินเดีย มีมาอย่างยาวนานจนถึง 600 ปีก่อนคริสตกาล โดย คัมภีร์พระเวทได้กล่าวถึงสังคมฮินดูโบราณว่ามีการพัฒนาระบบสังคมในลักษณะของการปกครองหมู่บ้านแบบร่วมมือกัน โดยมีสภาหมู่บ้านซึ่งประกอบด้วยประชากรและผู้อาวุโสในการตัดสินใจประเด็นปัญหาด้วยตนเองภายในหมู่บ้าน (shodhganga, 2020, p. 42) อนึ่งลักษณะสำคัญที่แสดงถึงการกระจายอำนาจคือหมู่บ้านเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นอิสระจากการปกครองจากส่วนกลาง จนกล่าวได้ว่าหมู่บ้านเหล่านี้คือ “สาธารณรัฐขนาดย่อม” (the Litter Republics) เลยกทีเดียว (shodhganga, 2020, p. 43)

เมื่อกล่าวถึงคัมภีร์อรรถศาสตร์ (Arthashastra) ซึ่งนิพนธ์โดยโกตัญญะนั้นพบว่า กระบวนการตัดสินใจนั้นสามารถเกิดขึ้นได้จากสถาบันหลากหลายระดับและอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของกลุ่มผู้คนที่อยู่ในระดับสภา (Sabha) สมิติ (Smiti) วิธาดา (Vidhata) และกานา (Gana) โดยในยุคดังกล่าวนี้ ระบบปัญญาผู้ที่มีคุณโยงเกี่ยวกับระบบโครงสร้างเศรษฐกิจ การแต่งงาน และพิธีกรรม โดยปัญญาผู้ใดในแต่ละหมู่บ้านจะประกอบไปด้วยผู้สูงอายุจากครัวเรือนที่มีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการเกษตรและเชิงการเมือง ซึ่งผู้สูงอายุเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจข้อพิพาทซึ่งเกี่ยวกับที่ดินและปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ รวมไปถึงเรื่องประเด็นสาธารณะอื่น ๆ ในหมู่บ้าน (Human Development Resource Center, 2000, p. 5)

ในยุคสมัยของพระพุทธเจ้า นั้น ธรรมเนียมของการเมืองแบบการกระจายอำนาจและการตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการตัดสินใจนั้น เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนสนทนา การอภิปราย และการลงคะแนนเสียง นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเรื่องสาธารณรัฐที่มีสภาของสาธารณรัฐในการให้ข้อคิดเห็น และสภาในระดับหมู่บ้านที่การตัดสินใจดังกล่าวได้รับการยอมรับนับถือโดยกษัตริย์หรือผู้ปกครอง ดังที่ Pradhan Joseph ได้กล่าวว่า

“กษัตริย์ได้เรียกเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อนำมาใช้ในการสนับสนุนบทบาทหน้าที่ของตนเองในระดับส่วนกลาง นอกเหนือไปจากนั้น อำนาจทั้งหมดจะอยู่ที่ประชาชน ลักษณะดังกล่าวไม่ใช้การกระจายอำนาจที่มาจากข้างบน แต่จริง ๆ แล้วมันคือกระบวนการจากล่างขึ้นบนที่อำนาจอยู่ที่ประชาชน มากกว่าอยู่ที่กษัตริย์”

(Pradhan Joseph)

จากพัฒนาการของแนวคิดด้านกระจายอำนาจในอินเดียยุคโบราณข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ในรากฐานของสังคมอินเดียซึ่งประกอบสร้างจากคัมภีร์และหลักทางศาสนา ไม่ว่าจะเป็นฮินดูหรือพุทธนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองตามวิถีทางประชาธิปไตยอย่างเข้มแข็ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นและชุมชนจึงมีความเด่นชัด แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมจากการครอบงำของวัฒนธรรมอื่นในเวลาต่อมา

2.2 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในอินเดียยุคกลาง

แม้แนวคิดด้านการกระจายอำนาจจะเข้มแข็งในยุคโบราณ แต่ในยุคกลางซึ่งมีการเข้ามาของอารยธรรมภายนอกนั้นได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองให้มุ่งสู่ศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเรื่องรวมศูนย์อำนาจ ภายหลังจากการเข้ามารุกรานโดยผู้ปกครองมุสลิมทั้งสุลต่านแห่งเดลีและราชวงศ์โมกุล ในช่วงเวลาที่สุลต่านเดลีขึ้นสู่อำนาจนั้น การปกครองอินเดียในยุคกลางได้เกิดการรวมศูนย์แห่งอำนาจผ่านระบบรัฐทหารทั้งในเรื่องการออกกฎหมาย การตัดสินคดีความ และการบริหาร ในขณะที่ราชวงศ์โมกุลได้รวมอำนาจการเมืองการปกครองทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน ก่อให้เกิดการเรียกเก็บภาษีที่ดินโดยรัฐส่วนกลาง (shodhganga, 2020, p. 44) ในยุคดังกล่าว การเก็บภาษีเป็นสิ่งที่ชุมชนทำเองได้ยาก และแทบจะไม่สามารถพูดถึงได้ เนื่องจากระบบที่ Sher Shah Suri ได้ดำเนินการผ่านระบบที่เรียกว่า Zamindars. Subedars riyasats (Human Development Resource Center, 2000, p. 5)

อย่างไรก็ตามในยุคกลางซึ่งราชวงศ์โมกุลได้เข้ามายึดครองอินเดียนั้น กองกำลังทหารของสุลต่านเดลีและจักรวรรดิโมกุลดำเนินการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่ก็พบว่าชุมชนหมู่บ้านของอินเดียเปรียบเสมือนสาธารณรัฐขนาดเล็กที่มีทุกสิ่งทีตนต้องการภายในและเกือบจะเป็นอิสระจากความสัมพันธ์กับภายนอก (Sir Charles Metcalfe 1830) จึงกล่าวได้ว่าในขณะที่รัฐรวมศูนย์ภายใต้จักรวรรดินิยมโมกุลมีอำนาจนั้น ยังไม่สามารถทำลายจิตวิญญาณการปกครองในระดับท้องถิ่นของชุมชนอินเดียได้ จึงทำให้บทบาทของผู้นำหมู่บ้านที่เป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างพลเมืองและรัฐมีความสำคัญยิ่งขึ้นไปในห้วงเวลาดังกล่าว ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหลังการเข้ามาของลัทธิอาณานิคม

2.3 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในยุคอาณานิคม

การเข้ามาของจักรวรรดิอังกฤษและลัทธิอาณานิคม ระบบราชการ การเก็บภาษี และการกีดกันทางการค้าและอุตสาหกรรม รวมไปถึงการพัฒนาทั้งโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ระบบการศึกษา และการคมนาคม ได้เปลี่ยนอินเดียให้กลายเป็นพื้นที่ทางการเมื่อรูปแบบใหม่ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ทำลายจิตวิญญาณของการมีส่วนร่วมทางการ

ปกครองในอินเดียอย่างรุนแรง จึงกล่าวได้ว่า “การเข้ามาของอังกฤษนั้นได้ทำลายระบบการปกครองตนเองของหมู่บ้านและชุมชนในอินเดียลง” (shodhganga, 2020, p. 40) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมายในช่วงปี 1860 อาทิ Indian Penal Code (IPC), Criminal Procedure Code (Cr.P.C.), Contract Act etc. รวมไปถึงนโยบายของ Baden Powell ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน อย่างไรก็ตามภายหลังความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาทางการเงินของรัฐบาลจักรวรรดินิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์กบฏซีปอย จึงทำให้อังกฤษมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่หน่วยการปกครองในรูปแบบจังหวัดมากยิ่งขึ้น (shodhganga, 2020, p. 45)

ภายใต้ระบบอาณานิคมของอังกฤษ ผู้นำของอินเดีย ณ ขณะนั้นต้องการการปกครองตนเองโดยการได้รับเอกราชในระดับชาติซึ่งเป็นหน่วยสูงสุด แต่อังกฤษเลือกที่จะให้อำนาจในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยที่ต่ำที่สุดแทน ในการนี้จึงทำให้ท้องถิ่นของอินเดียเกิดรูปแบบการปกครองตนเอง โดยในพื้นที่ชนบทมีลักษณะเป็นป้อมปราการ ส่วนเขตเมืองมีลักษณะเป็นเทศบาล กระจายอยู่หลายพื้นที่ภายใต้รัฐบัญญัติที่แตกต่างกัน อาทิ รัฐบัญญัติการปกครองตนเองแห่งเบงกอลปี 1885 เป็นต้น และในรัฐบัญญัติการปกครองอินเดียปี 1935 ได้ให้อำนาจในการบริหารและการออกกฎหมายบางส่วน โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Basu, 2011, p. 281) ซึ่งในที่นี่หมายถึงหน่วยการปกครองระดับจังหวัด ที่ให้รัฐบาลของแต่ละจังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการ โดยรวมไปถึงกระบวนการยุติธรรมดังเช่นป้อมปราการที่เคยเป็นมา (Human Development Resource Center, 2000, p. 6) แม้ความพยายามเหล่านี้จะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจแต่เป็นการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากยังคงอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของจักรวรรดินิยมอังกฤษ (shodhganga, 2020, p. 40)

2.4 แนวคิดการกระจายอำนาจระหว่างการต่อสู้เพื่อเอกราช

ในระหว่างการต่อสู้เพื่อเอกราชนั้น นักคิดและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของอินเดียได้นำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองตนเองของหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดความตระหนักถึงประชาธิปไตยและการเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้ (shodhganga, 2020, p. 40) โดยแนวคิดหลักนั้นมาจากคานธี ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้นำสำคัญของขบวนการเรียกร้องเอกราช ที่ให้ความสำคัญกับการต่อสู้เพื่อเอกราช การไม่ใช้ความรุนแรงและสันติภาพ การปกครองตนเอง การอยู่ได้ด้วยตนเอง และการวิพากษ์วิจารณ์การปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

คานธีมองว่าการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง คือการที่อำนาจหรือสิทธิ์ในการปกครองอยู่ในมือของบุคคลจำนวนหนึ่งหรืออยู่ในสถาบันเช่นรัฐ ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความรุนแรง เนื่องจากอำนาจของส่วนกลางไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากปราศจากกองกำลัง ซึ่งการมีกองกำลังต้องใช้งบประมาณสูง เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานและ

เป็นการล่าอาณานิคมภายในโดยการละเมิดและรุกรานทรัพยากรธรรมชาติของหมู่บ้าน ในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบผู้แทน

ด้วยเหตุนี้คานธีจึงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกคืนจิตวิญญาณการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งที่มีคุณค่า ด้วยการตระหนักถึงลักษณะสำคัญของหมู่บ้านในฐานะเป็นชีวิตและจิตวิญญาณของอินเดีย รวมถึงการสร้างอินเดียจากส่วนล่างคือเริ่มจากหมู่บ้านซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของประชาธิปไตยรากหญ้า และเกิดขึ้นจากกลุ่มที่อยู่ในหมู่บ้านที่อยากจะมาร่วมมือกันอย่างสมัครใจและสันติ อนึ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในมุมมองของคานธีนั้น คือการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่ชุมชน การให้ความสำคัญกับการไม่ใช้ความรุนแรงในฐานะพื้นฐานของการกระจายอำนาจ

ดังนั้นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดของคานธีคือการปกครองตนเองของหมู่บ้าน ซึ่งเป็นระบบที่การปกครองหมู่บ้านในฐานะหน่วยพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยประชาชน (Popular Democracy) ซึ่งหมู่บ้านจะต้องเป็นสถาบันทางการเมืองของอินเดียที่มีอิสระในตนเอง โดยสาธารณชนสามารถใช้ขีดความสามารถที่ตนเองมีในการกำหนดและออกกฎเพื่อบริหารจัดการตนเองได้ ซึ่งเป็นการแบ่งปันอำนาจภายในโดยชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน ลักษณะดังกล่าวที่คานธีนำเสนอคือปัญญาญติ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ ทุกหมู่บ้านนั้นมีลักษณะเป็นสาธารณรัฐ (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) ที่อยู่ได้อย่างพอเพียงด้วยตนเอง การปกครองโดยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 5 คน ปังเจกบุคคลมีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ที่จะจัดการกิจการของตน และปังเจกบุคคลคือสถาบันิกของรัฐบาลตนเอง หน้าที่ของปัญญาญติ ประกอบไปด้วยทุกประเด็นของสวัสดิการ การศึกษา การนันทนาการ การเกษตร อุตสาหกรรม การค้าและการพาณิชย์ การรักษาพยาบาล และความยุติธรรมในพื้นที่หมู่บ้านของตนเอง

อนึ่งคานธีเสนอว่า การที่จะเกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงนั้น ต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจด้วย หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งคือต้องมีทั้งการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและกระจายอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดหมู่บ้านที่สามารถสนับสนุน ปกครอง และยับยั้งได้ด้วยตนเอง การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ

- (1) เพื่อหยุดยั้งการแสวงหาผลประโยชน์จากหมู่บ้าน และการสร้างระเบียบทางสังคมที่มีความเท่าเทียมกันในทุกมิติของสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดการสร้างงานที่สมบูรณ์ และสร้างวิถีความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนสำหรับประชาชนในชนบท
- (2) เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์อย่างเต็มรูปแบบของทรัพยากรในท้องถิ่น
- (3) เน้นการผลิตโดยสาธารณชนเพื่ออุปโภคบริโภค มากกว่าการผลิตขนาดใหญ่ ซึ่งเน้นอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ใช้วัตถุดิบภายในท้องถิ่นด้วยเครื่องมือที่เรียบง่าย

(4) ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจของชุมชนและอุตสาหกรรมครัวเรือน เพื่อเป็นการกระจายการเป็นเจ้าของ
ของทุน โครงสร้าง และสถานที่ของการผลิตไปสู่ชุมชน

ทั้งนี้ยังเป็นลักษณะดังกล่าวเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านไปสู่สาธารณรัฐที่สมบูรณ์ภายในตัว ใน
รูปแบบของสหกรณ์ชุมชน

ในขณะที่คานธีได้นำเสนอให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่หมู่บ้านในฐานะสาธารณรัฐหนึ่ง เพื่อให้เกิดการ
ปกครองภายในหมู่บ้านโดยไม่ต้องการระบบผู้แทน และให้เกิดโอกาสโดยเสมอภาคให้กับทุกคน ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็
จะทำให้แนวคิดการกระจายอำนาจแพร่ออกไปในวงกว้างขึ้น (Oceanic Circle) อย่างไรก็ตามแนวคิดของคณะผู้
ร่างรัฐธรรมนูญกับเห็นตรงกันข้ามกับแนวคิดของคานธี

3. แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจภายหลังได้รับเอกราช

คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของอินเดียได้มองว่า อินเดียภายหลังได้รับเอกราชยังมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่มาก
ทั้งในแง่ของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อสลายความไม่เท่าเทียมดังกล่าว รัฐที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางนั้น
จะช่วยให้รัฐสามารถจัดสรรและจัดส่งสินค้าและบริการเพื่อการพัฒนาไปสู่สังคมได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยัง
เหมาะกับการพัฒนารัฐที่เกิดใหม่ภายหลังได้รับเอกราชอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ ทำให้คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญอินเดียไม่พึงใจต่อการให้อำนาจไปสู่ท้องถิ่น จึงทำให้ระบอบชุดใน
รัฐธรรมนูญมาตรา 40 ณ ขณะนั้นว่า รัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการระบบปัญญาและให้อำนาจที่
จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินงานในลักษณะหน่วยของการปกครองท้องถิ่นได้ (Basu, 2011, p. 281; shodhganga,
2020, p. 41-42) แต่ข้อความดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของรัฐและรัฐบาลใน
ระดับท้องถิ่น จึงทำการกระจายอำนาจในห้วงเวลาดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของโครงการพัฒนาชุมชนเพียงเท่านั้น
(Human Development Resource Center, 2000, p. 6) นอกจากนี้ในห้วงระยะเวลาดังกล่าว สถาบันปัญญา
หรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังไม่ได้ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงข้อเขียนที่แนะนำให้รัฐพึงกระทำเท่านั้น
จึงทำให้ยังไม่มีผลการดำเนินการอย่างชัดเจน มีเพียงลักษณะของสหพันธรัฐในรัฐบาลสองระดับคือระดับชาติและ
ระดับรัฐเท่านั้น (Sheikh, 2014, p. 199)

ภายหลังที่อินเดียได้รับเอกราช นโยบายของรัฐที่สำคัญคือการนำหลักการประชาธิปไตยใช้กับการกระจาย
อำนาจ จึงทำให้รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุดเพื่อพิจารณากระบวนการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิด
การพัฒนาในพื้นที่ชนบทมากยิ่งขึ้น (shodhganga, 2020) อาทิ คณะกรรมการ Balwantrai Mehta Committee

เกิดขึ้นในปี 1957 ได้ทำการศึกษาโครงการพัฒนาชุมชนและการบริการแห่งชาติ โดยมีข้อเสนอที่สำคัญคือการพัฒนาชุมชนจะเกิดขึ้นได้ หากชุมชนหรือหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินงานด้านการพัฒนา โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีข้อเสนอที่สำคัญคือ (Arora, 2010, p. 23.8)

- (1) การกำหนดให้มีหน่วยงานท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง และกระจายอำนาจหน้าที่ รวมถึงทรัพยากรให้องค์กรเหล่านี้
- (2) โดยให้หน่วยพื้นฐานของการกระจายอำนาจเป็นไปในระดับบล็อกเพื่อให้หน่วยในการปกครองไม่เล็กหรือใหญ่จนเกินไป แต่ให้มีความสามารถในการบริหารจัดการทั้งเชิงเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (3) ทั้งนี้ต้องไปไม่ถูกกีดกันจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ
- (4) มีวาระในการดำเนินงาน 5 ปี โดยมีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมในประเด็นการพัฒนาการเกษตร การสนับสนุนอุตสาหกรรมท้องถิ่น บริการสาธารณะเช่น น้ำดื่ม การสร้างถนน
- (5) ทั้งนี้ปัญญญาติในระดับที่สูงกว่าต้องมีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาปัญญญาติที่เล็กกว่า

อย่างไรก็ตามพบว่า คำแนะนำนี้ยังประสบปัญหา กล่าวคือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นยังคงถูกครอบงำโดยรัฐ ในลักษณะที่ส่วนกลางยังคงบทบาทสำคัญ และยังปราศจากซึ่งอำนาจในเชิงการคลัง รวมไปถึงผู้นำในระดับชุมชนยังมีบทบาทสำคัญทำให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนี้รูปแบบที่คณะกรรมการนำเสนอยังเป็นสิ่งที่เป็นพื้นฐานซึ่งต่อเนื่องจากรัฐบาลระดับจังหวัดที่แสดงให้เห็นถึงรัฐบาลทั้ง 3 ระดับของอินเดียดั้งเดิม (Human Development Resource Center, 2000, p. 6)

ต่อมาคณะกรรมการ K. Santham Committee ซึ่งตั้งขึ้นในปี 1963 คณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอินเดีย โดยมีข้อเสนอในการปรับปรุงสถาบันปัญญญาติ ซึ่งประกอบไปด้วย การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถเรียกเก็บภาษีที่ดิน ภาษีคร่าวเรือ และภาษีอื่น ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตามประชาชนต้องไม่ถูกรบกวนจนเกินไปจากภาษีดังกล่าว นอกจากนี้รัฐยังต้องให้งบช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของปัญญญาติ และจะต้องมีองค์กรความร่วมมือด้านการคลังสำหรับปัญญญาติมีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรการเงินของปัญญญาติในทุกๆระดับ ให้เงินกู้และความช่วยเหลือทางการเงินและทรัพยากรอื่นๆแก่องค์กรระดับรากหญ้านี้ แต่กระนั้นก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นยังพบว่าสัดส่วนการเก็บภาษีที่ท้องถิ่นจะสามารถเรียกเก็บได้ยังคงเป็นประเด็นปัญหาอยู่เช่นเคย (Arora, 2010, p. 23.8)

จนกระทั่งในปี 1978 คณะกรรมการชุดต่อมาภายใต้ชื่อ Ashok Mehta Committee ได้พยายามวิเคราะห์และหาทางเพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพลวัตเพิ่มมากขึ้น โดยคณะกรรมการได้ชี้ให้เห็นถึงจำนวนที่เหมาะสมของการจัดตั้งปฎิบัติด้วยจำนวน 15,000 – 20,000 คน (Human Development Resource Center, 2000, p. 6) โดยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขตเพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนประสานงาน และจัดสรรทรัพยากรในเขตของตน รวมถึงให้คำปรึกษาเชิงเทคนิค โดยกำหนดให้มีปฎิบัติใน 2 ระดับคือระดับมณฑลและระดับเขต โดยผู้แทนจะต้องมาจากวรรณะล่างหลัง กลุ่มชนเผ่า ตามสัดส่วนประชากร มีวาระทั้งสิ้นสี่ปี และพรรคการเมืองสามารถมีส่วนในการเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ในแต่ละเขตยังจะต้องให้ปฎิบัติมีอำนาจในการบริหารจัดการทางการเงิน แต่อย่างไรก็ตามในระดับรัฐนั้น บางรัฐยังไม่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทได้ (Arora, 2010, p. 23.9)

ต่อมาในปี 1885 คณะกรรมการ G V K Rao Committee ได้เสนอแนะในประเด็นที่สำคัญคือการพัฒนาในเขตพื้นที่ชนบทต้องให้ออกาสสถาบันปฎิบัติมีบทบาทสำคัญในกระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชนดังกล่าว โดยรัฐจะต้องทำให้สถาบันปฎิบัติเหล่านี้ดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ เพื่อที่จะวางแผน ดำเนินงาน และวัดผลการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงให้มีหน่วยงานในระดับบล็อกในการสอดส่องดูแลกระบวนการดังกล่าว (Arora, 2010, p. 23.9) ทั้งนี้การนำประเด็นดังกล่าว เพื่อให้ถูกผนวกและรับรองในรัฐธรรมนูญ ได้รับการเสนอโดย Singhvi Committee ซึ่งถูกตั้งขึ้นในปีถัดมา และเพื่อความยั่งยืนยังได้เสนอเพิ่มเติมอีกว่าไม่ควรให้พรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว (Arora, 2010, p. 23.9) ต่อมาในปี 1988 Thungon Committee ซึ่งหลายรัฐก็ได้มีการเริ่มให้สิทธิ์ในการปกครองตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำแนะนำของกรรมการหลายชุดดังกล่าว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของนายกรัฐมนตรีราจีฟ คานธี นโยบายสำคัญในห้วงระยะเวลาดังกล่าวคือการให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น (Basu, 2011, p. 281) โดยความพยายามในช่วงนี้เกิดขึ้นในช่วงปี 1989 เป็นต้นมา ซึ่งมีการร่างรัฐบัญญัติและเสนอเข้าสู่รัฐสภา และได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหลายพรรคซึ่งสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันปฎิบัติ (Sheikh, 2014, p. 200)

จนกระทั่งในปี 1992 รัฐสภาของอินเดียได้ทำการอภิปราย นำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 73 และ 74 โดยได้ให้อำนาจและให้ความชอบธรรมแก่การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการให้แบ่งความรับผิดชอบดังกล่าวไปยังท้องถิ่น ซึ่งการแก้ไขครั้งนี้ได้ทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในด้านการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอินเดีย จากเหตุการณ์ดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังตารางด้านล่างนี้

ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ
1882	การออกรัฐธรรมนูญที่ 1 ว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น
1907	คณะกรรมการว่าด้วยการกระจายอำนาจ
1948	การโต้เถียงระหว่างคานธีและอัมเบดการ์ว่าด้วยแนวคิดการกระจายอำนาจ
1957	คณะกรรมการ Balwantrai Mehta แนวคิดเริ่มต้นว่าด้วยการนำเอาโครงสร้างของปัญจยัติเพื่อปรับใช้ในระดับเขตและระดับบล็อก
1963	คณะกรรมการ K Santhanam ข้อเสนอแนะเรื่องการงบประมาณที่จำกัดสำหรับปัญจยัติและการก่อตั้งสถาบันการคลังของปัญจยัติในระดับรัฐ
1978	คณะกรรมการ Asoka Mehta พิจารณาความอ่อนแอของปัญจยัติและพบว่า การเป็นราชการ การขาดแรงจูงใจทางการเมือง บทบาทของสถาบันปัญจยัติ และการครอบงำของชนชั้นนำทางสังคม
1985	คณะกรรมการ G V K Rao ได้เพิ่มเติมบทบาทของสำนักงานเพื่อการพัฒนาบล็อกให้ครอบคลุมทั้งในประเด็นการวางแผน การดำเนินงาน และการกำกับดูแล โครงการพัฒนาชนบท
1986	คณะกรรมการ L. M. Singvhi ให้ข้อเสนอแนะว่ากระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และสภาหมู่บ้าน (Gram Sabha) ควรที่จะเป็นฐานของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของอินเดีย
1992	การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 73 ได้ให้อำนาจตามกรอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้สถาบันปัญจยัติทั้งในระดับเขต ระดับบล็อก และระดับหมู่บ้าน และการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 74 ได้ให้สถานะของเทศบาลเกิดขึ้นในเขตชุมชนเมือง

ที่มา: Sheikh, 2014, p. 199

จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 1992 นั้น ก่อให้เกิดส่วนที่ 9 และส่วนที่ 9-A ในรัฐธรรมนูญซึ่งเน้นความคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอินเดีย โดยดำเนินการใน 2 รูปแบบคือ ระบบปัญจยัติและเทศบาล โดยหลักการที่สำคัญของการกระจายอำนาจที่ถูกแก้ไขในรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย การเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชน ในรูปแบบเดียวกับการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับรัฐ การสำรองที่นั่งให้กับสตรี คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทในการจัดการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการคลังมีบทบาทในการรับประกันความมั่นคงขององค์กรท้องถิ่นดังกล่าว (Basu, 2011, p. 282) การแก้ไขรัฐธรรมนูญข้างต้นนั้นได้อำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในอำนาจการบริหารและอำนาจทางการเมืองจากหน่วยงานระดับรัฐไปสู่วิทยุคในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น (Sheikh, 2014, p. 200)

4. สรุปพัฒนาการแนวคิดว่าการกระจายอำนาจในอินเดีย

แนวคิดการกระจายอำนาจมิใช่เรื่องใหม่ในสังคมอินเดีย จึงกล่าวได้ว่านับตั้งแต่แนวคิดในสมัยอินเดียโบราณ ยุคกลาง ยุคอาณานิคมโดยเฉพาะแนวคิดของของลอร์ดริปอน (Lord Ripon) การต่อสู้เพื่อเอกราช การสร้างรัฐชาติ จนกระทั่งถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้ใช้เวลากว่าหลายศตวรรษที่ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ แบ่งบาน และถือเป็นพัฒนาการที่ทำให้อินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีความซับซ้อนของผู้คน ความต้องการ และความท้าทายได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง (Sheikh, 2014, p. 200)

บรรณานุกรม

- Arora, N. D. (2010). *Political Science for Civil Service Main Examination*. New Delhi: Tata McGraw-Hill.
- Basu, D. D. (2011). *Introduction to the Constitution of India*. Nagpur : Lexis Nexis, Butterworths Wadhwa.
- Chhertri, D. P. (2013). Democratic Decentralisation and Social Inclusion in India: Exploring the Linkages. *IOSR Journal Of Humanities And Social Science, Vol11 (1)*, 64-72.
- Cheema, G. S. & Rondinelli, D. A.. (1983). *Decentralized and Development*. London: Sage.
- Gajwani, K. (2005). Decentralization and State-Level Gains: An Emprirical Analysis in India. *the NEUDC Conference*. Rhode Island : Brown University.
- Human Development Resource Center. (2000). *Decentralisation in India: Challenges and Opportunities* . Nee Delhi : United Nations Development Programme .
- Islam, M. T. & Fujita, K. (2012). *Dimension of Decentralization Process and Rural Local Government in India: A Comparison with Bangladesh*. Kyoto: Kyoto Working Papers on Area Studies No 130.
- Johnson, C. (2003). *Decentralisation in India: Poverty, Politics and Panchayati Raj*. London : Overseas Development Institute.
- Kalirajan, K. & Otsuka, K. (2010). *Decentralization in India Outcome and Opportunities* . Canberra: ASARC Working Paper 2010/14.
- Khan, M. M. (2009). *Decentralization in Bangladesh: Myth or Reality?* A H Developing Publishing House: Dhaka.
- Kumar, V. A. (2012). Administrative Decentralization and Development in A Complex Democracy. *Think India Quatery V.11 No 2*, 60-79.
- Ministry of Panchayati Raj. (2020). *Ministry of Panchayati Raj Annual Report 2019-2020*. New Delhi: Government of India.
- Rao, M. G. (19 July 2020). *Fiscal Decentralization in Indian Federalism* . Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/rao.pdf>
- Sahoo, N. (19 April 2020). *Even after 20 years, Decentralisation still remains a challenge*. Retrieved from <https://www.orfonline.org/research/even-after-20-years-decentralisation-still-remains-a-challenge/>

- Sheikh, Y. A. (2014). Democratic Decentralisation in India: An Overview. *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, Vol 3(7), 196-203. shodhganga. (8 June 2020). Chapter 2 Decentralized Government in India: The Evolution . Retrieved from http://shodhganga.inflibnet.ac.in/jspui/bitstream/10603/137497/10/10_chapter_02.pdf
- Zhang, T. & Zhou, H.-F. (2001). The Growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India. *China Economic Review Vol 12*, 58-81.

