LDI Booklet ๓

ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

LDI Booklet ๓

ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

บรรณาธิการ พลเดช ปิ่นประทีป

ผู้เรียบเรียง วันวิสา แสงทิม

ออกแบบปก บันลือ กุณรักษ์

พิมพ์ครั้งแรก มีนาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ครั้งสอง ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด
เลขที่ ๕๙/๔ ซอยวัดพระเงิน
ถนนกาญจนาภิเษก ตำบลบางม่วง
อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
โทรศัพท์ ๐-๒๙๐๓-๘๒๕๗-๙

พิมพ์โดย โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย
Thailand Development Forum (TD Forum)
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
เลขที่ ๖๙๓ ถนนบำรุงเมือง
เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒
โทรสาร ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓
www.ldinet.org

สนับสนุนการพิมพ์ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI)
มูลนิธิสยามกัมมาจล
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

กระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗

"ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใด โดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร"[๑]

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐[๒]

"แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ "รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้...(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ***รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น***"

และ หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๔ ของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๘๑ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ ***ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ***"

---

* สืบค้นจาก http://www.tlcthai.com/education/history-of-thai-land/๔๕๗๑.html

๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

อานันท์ ปันยารชุน

"การสร้างสังคมที่ยุติธรรมต้องลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจให้กับคนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการต่อรองกับนักการเมืองทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น นักธุรกิจและผู้มีอิทธิพล

สังคมที่ไม่มีความยุติธรรม จะไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ และหากต้องการให้ความยุติธรรมเกิดขึ้นหรือทำให้มีความยุติธรรมเพิ่มขึ้นจากอดีต ต้องลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจให้กับคนในท้องถิ่น เมื่อความยุติธรรมเกิดขึ้นจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและสังคมที่ผาสุก

หากต้องการลดความเหลื่อมล้ำ จำเป็นต้องลดการกระจุกตัวในกรุงเทพฯ ไปสู่ต่างจังหวัด เพราะปัจจุบันการศึกษาและการรักษาพยาบาลที่ดีกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ รวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและข้อมูลข่าวสาร ทำให้คนในต่างจังหวัดขาดโอกาสที่จะมีงานทำที่ดี มีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ขณะเดียวกัน ชุมชนควรได้รับส่วนแบ่งจากทรัพยากรในท้องถิ่น ไม่ใช่ให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับรัฐหรือนายทุนที่ได้รับสัมปทาน" [๓]

---

[๓] นายอานันท์ ปันยารชุน, บรรยายพิเศษหัวข้อ "แนวทางปฏิรูปประเทศไทย" ในการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๓ เรื่อง "ลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ" จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ประเวศ วะสี

"ปฏิรูประบบการปกครองถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะระบบการปกครองโดยรวมศูนย์อาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินและนานเกิน เป็นต้นตอของปัญหาเกือบทุกชนิดในประเทศไทย ทั้งปัญหาความขัดแย้ง ความรุนแรง ทุจริตคอร์รัปชั่น รัฐล้มเหลว การเมืองรุนแรงและไม่มีคุณภาพ ตลอดจนทำให้ทำรัฐประหารได้ง่าย จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบการปกครอง โดยคืนอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง ในรูปของชุมชนจัดการตนเอง ท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดจัดการตนเอง ที่ประชาชนในจังหวัดต่างๆ กำลังเคลื่อนไหวอยู่ในขณะนี้ การรวมตัวร่วมคิดร่วมทำจัดการตนเองทั้ง ๓ ระดับ จะทำให้เกิดพลังพลเมืองขึ้นทั้งประเทศเป็นพลังสมานฉันท์ที่ก้าวข้ามสีเสื้อต่างๆ ที่พัฒนาสมรรถนะในการจัดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการและจัดการพัฒนานโยบายประเทศจะเข้มแข็งขึ้นจากฐานราก เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน" [๔]

---

[๔] ประเวศ วะสี, ปฏิรูปประเทศไทย ๘ เรื่อง หน้า ๔

คำนำ (พิมพ์ครั้งแรก)

กล่าวกันว่าเมืองไทยมีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมา ผลของการปฏิรูปคราวนั้นได้ทำให้เรามีระบบราชการที่ทันสมัย ไม่ถูกมหาอำนาจตะวันตกใช้เป็นข้ออ้างเข้ายึดเอาไปเป็นเมืองขึ้นแบบประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ

ระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางในด้านหนึ่งเป็นจุดแข็งทำให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วไม่น้อยหน้าใคร แต่อีกด้านหนึ่งก็ได้สะสมปัญหาน้อยใหญ่ อันเกิดจากข้อจำกัดจนกระทั่งเกิดเป็นวิกฤตพร้อมๆ กันในหลายด้านอย่างที่กำลังดำรงอยู่ทุกวันนี้

กระแสความต้องการในการปฏิรูปการปกครองและการกระจายอำนาจมีมาต่อเนื่องนับสิบปี แต่ก็ยังคงจำกัดวงอยู่ในหมู่นักวิชาการและเครือข่ายทางสังคมที่มีความสนใจเฉพาะเท่านั้น ซึ่งบ่อยครั้งจะถูกพลังอนุรักษ์นิยมมองด้วยสายตาที่แปลกแยกและถูกต่อต้านด้วยเหตุผลนานาประการ การเรียกร้องของกลุ่มมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนใต้เมื่อห้าสิบปีก่อนถูกมองว่าเป็นกบฏแบ่งแยกดินแดน ผู้นำถูกอุ้มฆ่า ชาวบ้านถูกกระทำด้วยความรุนแรงและอยุติธรรมจนเป็นสาเหตุของปัญหาไฟใต้ที่เรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจออกไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเดิม เป็นผลทำให้มี พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๑ และกลไกการดำเนินงานตามมาอย่างเป็นรูปธรรม แต่ถึงที่สุดแล้วการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่สามารถบรรลุผลได้จริงเพราะมีแรงต้านในระบบที่เหนียวแน่นมาก ด้วยวิกฤตในด้านการบริหารจัดการของอำนาจรวมศูนย์ที่นับวันยิ่งรุนแรงมากขึ้น ปัจจุบันจึงมีเสียงเรียกร้องการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคและเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงดังขึ้นมาก คณะกรรมการปฏิรูปและ

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเองก็ได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ไว้ในลำดับต้นๆ นอกจากนั้น กระแสการปฏิรูปประเทศไทยที่กำลังดังระงมมาจากเวทีชุมนุมของมวลมหาประชาชนก็ถือว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาเร่งด่วนเช่นกัน

หนังสือปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจเล่มนี้เป็นเอกสารสำหรับการขับเคลื่อนสังคม คณะทำงานได้ประมวลข้อเสนอทางนโยบายที่เกี่ยวของจากกลุ่ม องค์กรและสถาบันที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้าและเผยแพร่สู่สาธารณะมาแล้วทั้งสิ้น เจตนารมณ์ของคณะผู้จัดทำต้องการให้เป็นกรอบประเด็นเบื้องต้นสำหรับภาคประชาชนและกลไกที่มีอำนาจหน้าที่จะได้ใช้เป็นเครื่องมือประกอบการทำงานต่อไปตามสมควร

คณะทำงานเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

๔ มีนาคม ๒๕๕๗

คำนำ (พิมพ์ครั้งที่สอง)

เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) เป็นภารกิจสานต่อการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการปฏิรูปชุดนายอานันท์ ปันยารชุน(คปร.) และคณะกรรมการปฏิรูปชุดนพ.ประเวศ วะสี(คสป.) ซึ่งเป็นไปตามมติและเจตนารมณ์ของที่ประชุมใหญ่สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม-๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นเวทีพบปะประชุมกันเป็นประจำของกลุ่มผู้ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นจากทั่วประเทศที่ได้เคยร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและปฏิรูปประเทศไทยกันมายาวนานนับสิบปี ลักษณะของเวทีไม่ใช่การสัมมนาทางวิชาการทั่วไป แต่เป็นกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างมีแบบแผนกระบวนการโดยใช้องค์ความรู้ หลักฐานข้อเท็จจริงและหลักวิชาการเป็นฐานในการดำเนินงาน (Academic Social Process)

LDI Booklet คือ เอกสารกึ่งวิชาการที่เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวสังคม อันเป็นผลผลิตที่ได้จากการรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้และแนวคิดแนวทางสำคัญ โดยได้มีการสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับใดระดับหนึ่งแล้ว การจัดพิมพ์ในรูปแบบหนังสือเล่มเล็กเช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือทำงานของเครือข่ายในการขยายการเรียนรู้ สร้างความเข้าใจและยกระดับการเคลื่อนไหวทางปัญญากันภายกลุ่ม องค์กรและเครือข่ายเป็นด้านหลัก ส่วนจะมีผู้เห็นประโยชน์ในการนำไปต่อยอดขยายผลในวงกว้างไปกว่านั้นหรือนำไปผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องก็นับเป็นผลพลอยได้

ในรอบปีที่ผ่านมา โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำและผลิตเอกสารเล่มเล็กออกมาแล้วจำนวน ๑๒ เล่ม ได้แก่

๑. ประชาชนจัดการตนเอง : ๕ กรณีศึกษาการปฏิรูปสังคมจากภาคสนาม
๒. สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาภิวัฒน์
๓. ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม

๔. ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

๕. ปฏิรูประบบตรวจสอบขจัดคอร์รัปชัน

๖. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร

๗. ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ

๘. ปฏิรูปสังคม แก้ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมเข้มแข็ง

๙. ปฏิรูประบบพลังงาน

๑๐. ปฏิรูประบบเกษตรกรรม

๑๑. ปฏิรูประบบการเรียนรู้และจัดการการศึกษา

๑๒. ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ป้องกันการผูกขาด

เอกสารชุด LDI Booklet ได้รับความสนใจจากภาคีเครือข่ายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และช่วงที่กำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งกลไกการบริหารประเทศและการปฏิรูปของ คสช. จนเอกสารได้หมดลงจึงมีกระแสเรียกร้องจากเครือข่ายให้จัดพิมพ์เพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อประจวบกับการเกิดกลไกใหม่ๆที่จะเข้ามารับภารกิจการปฏิรูปตามเสียงเรียกร้องของสังคม โครงการฯจึงได้ทำการจัดพิมพ์ซ้ำ โดยมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระบางส่วนให้มีความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังได้จัดเป็นชุดๆสำหรับมอบเป็นอภินันทนาการแด่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกท่านอีกด้วย

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มูลนิธิสยามกัมมาจล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๔ ตุลาคม ๒๕๕๗

สารบัญ

		หน้า
	คำนำ	
๑	จุดเริ่มต้นการปกครองท้องถิ่น	๑๑
๒	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	๑๓
๓	การปกครองท้องถิ่นในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	๑๕
๔	ความจำเป็นในการกระจายอำนาจ	๑๗
๕	ข้อจำกัดของราชการส่วนภูมิภาค	๑๙
๖	ถึงเวลาปรับปรุงบทบาทราชการส่วนภูมิภาค	๒๒
๗	กระบวนการขับเคลื่อนทางนโยบาย	๒๔
๘	กฎหมายกระจายอำนาจที่รอการแก้ไขปรับปรุง	๒๖
๙	ข้อเสนอการปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ	๒๘
๑๐	ออก พ.ร.บ.การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง	๒๙
๑๑	แก้ไข พ.ร.บ. การงบประมาณลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ	๓๗
๑๒	แก้ไข พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ	๕๐
๑๓	ปรับเปลี่ยนบทบาทส่วนภูมิภาคทั้งระบบ	๕๓
๑๔	ปรับปรุงพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อเพิ่มศักยภาพ	๕๔
๑๕	จัดให้มีสภาประชาชนระดับจังหวัด	๕๖
๑๖	สรุปภาพรวมข้อเสนอปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ	๖๐
	เอกสารอ้างอิง	



จุดเริ่มต้นการปกครองท้องถิ่น

ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ[๕]

หากจะกล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้อย่างเข้าใจ จำเป็นจะต้องรู้ถึงรากเหง้าของการปกครองของไทยโดยการย้อนกลับไปศึกษา พิจารณาประวัติศาสตร์การปกครองสามารถแบ่งออกเป็นสองช่วงใหญ่ๆ คือ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ลักษณะการปกครองเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ อย่างไรก็ตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่นเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่ทรงมีแนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของท้องถิ่น โดยทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ เป็นครั้งแรก ตราเป็นพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๑) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นในสมัยต่อมา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ จากระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ความคิดในการกระจายอำนาจไปสู่ภาคประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการพิจารณามากขึ้น และเป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยที่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ กำหนดให้มี

[๕] เอกสารประกอบการระดมความคิดเห็นในเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย ครั้งที่ ๔ (Thailand Development Forum) วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมกษัตริย์ศึก ๑ ชั้น ๔ โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร

เทศบาล ๓ ระดับคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล โดยมีโครงสร้างองค์กรคือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ มีอำนาจอิสระ ที่จะปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ตนเอง ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า “เทศบาล” เป็น ครั้งแรก ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจของไทย

๒ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ

– ***การบริหารราชการส่วนกลาง*** รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารประเทศ โดยกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศและมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาลจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งรวมเรียกว่า การบริหารราชการส่วนกลางหรือการบริหารราชการตามหลักของการรวมอำนาจ (Centralization)

– ***การบริหารราชการส่วนภูมิภาค*** การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๗๕ บัญญัติว่างให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น จังหวัด อำเภอ มีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐไปสู่ประชาชนในระดับภูมิภาค หากเปรียบเทียบกับร่างกายมนุษย์ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเปรียบได้กับ “สมอง” ส่วนระบบราชการระดับต่างๆ เปรียบเทียบได้กับ “เส้นประสาทและอวัยวะ” ที่เคลื่อนไหวตามคำสั่งของสมองวิ่งไปยังอวัยวะต่างๆ ผ่านทางเส้นประสาทและในทางกลับกันจะทำหน้าที่รับรู้สัญญาณต่างๆ เพื่อส่งไปยังสมองให้ตัดสินใจสั่งการอวัยวะต่างๆ มีปฏิกิริยาตอบสนองต่อสิ่งเร้าตามสถานการณ์ที่มากระทบต่อร่างกาย

– ***การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น*** เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization) ไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจ

เกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะประโยชน์ของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

และได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ รูปแบบ ได้แก่ ๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ๒) เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) ๓) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ๔) กรุงเทพมหานคร และ ๕) เมืองพัทยา

๓ การปกครองส่วนท้องถิ่นในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด ๙ เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย โดยบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดแจ้งหลายประเด็น

ด้านองค์กร ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง ตามความต้องการของประชาชน มีองค์ประกอบทั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ด้านการบริหาร ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน สามารถกำหนดนโยบายของตนเอง มีอิสระทั้งด้านการเงิน การคลัง และการบริหารบุคคล

ด้านอำนาจหน้าที่ กำหนดหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรรายได้จากภาษีอากร ให้มีคณะกรรมการไตรภาคีทบทวนทุก ๕ ปี

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการสงวน บำรุง ใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ และควบคุมกำจัดมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้ององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการกระทำหรือละเว้นการกระทำของท้องถิ่น/พนักงาน ประชาชน ๓ ใน ๔ มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ประชาชนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิสามารถเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้

มีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็น ๒๐ % ของรายได้รัฐบาลภายในปี ๒๕๔๔ และ ๓๕ % ภายในปี ๒๕๔๙ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่าง

ส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน ๔ ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรมภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด ๑๔ (มาตรา ๒๘๑-๒๙๐) ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นตามพลวัตรของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตามสภาพการณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาและอุปสรรค ข้อจำกัดหลายประการ เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างอำนาจการบริหารการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือแม้กระทั่งปัญหาตัวบทกฎหมาย จึงทำให้ไม่สามารถกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง



ความจำเป็นในการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระตามสมควรในการดำเนินการ และไม่ขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐ / ราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครอง หรือ บริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่บังคับบัญชา) เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชน ที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง[๖]

การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้กับท้องถิ่นไปดำเนินการนั้น กลับไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้

การที่รัฐยังรวมศูนย์อำนาจไว้จนถึงปัจจุบันนี้ มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่รัฐสามารถควบคุมอำนาจทางการเงิน การคลังไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะอำนาจทางการเงินในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐที่มี กรมเป็นหน่วยงานนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน่วยในการจัดตั้งคำของบประมาณ อำนาจ การตัดสินใจเพื่อการใช้จ่ายงบประมาณจึงกำหนดขึ้นจากส่วนกลาง ซึ่งมักเป็นความต้องการของผู้มีอำนาจมากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่

[๖] สืบค้นจาก http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm

ขณะเดียวกัน ระบบการคลังของไทยยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง มีการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ อยู่ในสภาพที่เรียกว่า Hamilton Paradox เป็นผลมาจากรัฐบาลยังต้องการคุม "พื้นที่ (ภูมิภาค/ท้องถิ่น/ชุมชน)" ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐบาลคุม "พื้นที่" ด้วยการเอาใจเลี้ยงดูพื้นที่ ขณะเดียวกัน พื้นที่เรียนรู้ว่าไม่ต้องพึ่งตัวเอง พึ่งรัฐบาลก็สามารถอยู่รอดได้ ทั้งๆ ที่สามารถพึ่งตัวเองได้ พื้นที่กลับมีพฤติกรรม ไม่รับผิดชอบต่อตัวเองมากขึ้น (ไม่พยายามเก็บภาษี ก่อหนี้-ใช้จ่าย สร้างภาระทางการเงิน ฯลฯ) ผลักภาระให้รัฐบาลมากขึ้น (เรียกร้องให้จัดบริการ/ให้จ่ายหนี้/ปลดหนี้แทน ฯลฯ) รัฐบาลถูกพื้นที่คุม ตั้งรับ เล่นเกมส์ตามที่พื้นที่กำหนดมากขึ้น หรือเกมส์แย่งงบประมาณลงพื้นที่ (Theory of Common -pool) ท้ายที่สุด ทั้งรัฐบาลและพื้นที่ ต่างก็ด้อยพัฒนา และพึ่งตัวเองไม่ได้[๗]

จากสถานการณ์ข้างต้น ส่งผลให้ ชุมชน ท้องถิ่น ประชาสังคมและพลเมืองไร้พลังอำนาจ อ่อนกำลังลง และไม่สามารถจัดการปัญหาของตนเองได้ ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอื่นๆ ตามมา เช่น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นและระหว่างเมืองต่างๆ การแพร่ระบาดของการทุจริตคอร์รัปชั่น การบริหารระดับชาติที่ไร้ประสิทธิภาพ และที่สำคัญได้แปรเปลี่ยนประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ที่เคยรับผิดชอบต่อบ้านเมืองให้กลายเป็นผู้คอยรับการบริการจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ความรู้สึกเป็นเจ้าของบ้านเมืองได้ลดน้อยถอยลง เป็นการชี้ให้เห็นถึงความไม่สมดุลทางโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับชุมชนท้องถิ่น รัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจ สังคมและชุมชนท้องถิ่นถูกกระทำให้อ่อนแอ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ตอกย้ำและก่อให้เกิดช่องว่างมากขึ้น อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย จึงจำเป็น อย่างยิ่งที่ต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

---

[๗] *(ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา, ๒๕๕๕ อ้างถึงใน ศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๕๕: ๖๖)*



ข้อจำกัดของราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการปกครองที่มีลักษณะของแขนขาจากราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม โดยมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติภารกิจและโครงการ การวินิจฉัยสั่งการจำกัดตามที่ได้รับมอบมาจากส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด ดังนั้นจึงจะกล่าวได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกการทำงานในพื้นที่ของราชการส่วนกลางซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

(๑) ได้รับมอบหมายหน้าที่และอำนาจบางอย่างจากราชการส่วนกลางในการปฏิบัติการในพื้นที่ โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็น ผู้กำกับการทำงาน และมีหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดทำหน้าที่ในด้านต่างๆ อาทิ ศึกษาธิการจังหวัด เกษตรจังหวัด คลังจังหวัด ฯลฯ

(๒) การที่ราชการส่วนภูมิภาคทำงานโดยได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง พร้อมทั้งการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและความรับผิดชอบเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามส่วนกลางยังคงมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข การวินิจฉัย สั่งการของราชการส่วนภูมิภาคได้

(๓) เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคยังคงต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน เป็นต้น

(๔) ราชการส่วนภูมิภาคจะมีการบริหารงานโดยอาศัยงบประมาณแผ่นดินซึ่งส่วนกลางจะเป็นผู้อนุมัติ จัดสรร ควบคุม ให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณ

จากลักษณะและรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะเป็นสาขาของรัฐบาลกลาง ในการดำเนินนโยบายและรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐบาลกลางผ่านสายการบังคับบัญชา นอกเหนือไปจากนั้นยังคงทำหน้าที่ในการกำกับหน่วยราชการอื่น ทั้งราชการส่วนกลางซึ่งตั้งสำนักงานภูมิภาคอยู่ในจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเป็นอิสระในการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตามด้วยรูปแบบการบริหารราชการเช่นนี้ ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็น ผู้บริหารสูงสุด เสมือนทำหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบและแก้ปัญหาที่เกิดในพื้นที่ได้ทั้งหมด และด้วยความซับซ้อนของโครงสร้างการบริหาราชการแผ่นดิน กระบวนการของบประมาณ และสายการบังคับบัญชา ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอุปสรรคในการบริหารงานของจังหวัดในเชิงรุกได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสามารถสรุปได้เบื้องต้นดังนี้

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบริหารอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของ คน เงิน งาน ซึ่งเกิดขึ้นจากรูปแบบการบริหารงานที่จังหวัดไม่ได้เป็นหน่วยในการตั้งงบประมาณ รวมทั้งไม่ได้เป็นหน่วยบังคับบัญชาหน่วยราชการอื่นๆ ในจังหวัดอย่างแท้จริง โดยกระทรวง ทบวง กรมอื่นมอบอำนาจในเรื่องที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือมอบอำนาจแบบมีเงื่อนไขจนทำให้บางครั้งในการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งจังหวัดอาจจะเสนอรายชื่อผู้เหมาะสมไปที่ กระทรวง ทบวง กรม แต่ไม่ได้รับการตอบสนองโดยมีการมอบความดีความชอบให้กับข้าราชการอื่นซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม เห็นชอบ ส่งผลให้ข้าราชการในจังหวัด ตอบสนองต่อการทำงานในจังหวัดไม่เต็มที่ แต่จะให้ความสำคัญกับงานของกรมซึ่งตนเองสังกัด ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของกรมแต่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๒) ปัญหาความซ้ำซ้อนของงาน ทั้งความซ้ำซ้อนในสังกัดเดียวกัน และต่างสังกัด อันเนื่อง มาจากระบบการพิจารณางบประมาณของประเทศ จะมีการ

แยกพิจารณาตามกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งไม่ได้พิจารณาถึงความซ้ำซ้อนในพื้นที่ จนบางครั้งทำให้การกระจุกตัวของโครงการพัฒนาในบางพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ส่งผลให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณของชาติ ทรัพยากรอื่น และกำลังคน

(๓) ปัญหาของงบประมาณ ซึ่งจังหวัดไม่ใช่หน่วยสำหรับของบประมาณ จึงทำให้การดำเนินโครงการพัฒนาจะต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นค่อนข้างมาก ทำให้การพัฒนาขาดประสิทธิภาพ เพราะทุกหน่วยงานจะจัดทำโครงการโดยยึดกรอบ แนวทางโครงการและกรอบงบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบ เนื่องจากมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ในกรณีที่ข้าราชการในจังหวัดประพฤติตน ผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงการยับยั้งการกระทำนั้นชั่วคราวเท่านั้น แล้วจึงรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นไปยังต้นสังกัดของข้าราชการนั้น เพื่อรอการพิจารณาของกระทรวง ทบวง กรม หรือในโครงการพัฒนาหากโครงการพัฒนานั้นสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถยับยั้งได้ชั่วคราวเท่านั้น และต้องรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นไปยังกระทรวง ทบวง กรม ต้นเรื่อง เพื่อรอผลการพิจารณา ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เดือดร้อน จนหลายครั้งกลายเป็นการเดินขบวน ก่อจลาจล ในพื้นที่ได้



ถึงเวลาปรับปรุงบทบาทราชการส่วนภูมิภาค

จากข้อมูลการนำเสนอของ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้สรุปถึงปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ว่า

ปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต

- การรวมอำนาจและการใช้อำนาจบริหาร ไว้ที่ส่วนกลาง ระดับ “กรม” ทำให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ไม่มีความคล่องตัว
- การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยยังไม่มีเอกภาพ
- ปัญหาการไม่มีการมอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ

ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ

- ปัญหาการขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดกันเอง
- วัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคยังไม่สอดรับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ
- ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

– ปัญหาขาดเจ้าภาพหลักในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

จากสภาพปัญหาเช่นนี้แล้ว การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจด้วยการโอนอำนาจการบริหารจัดการตนเองไปให้ท้องถิ่นจึงกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วน และนับเป็นการปรับสมดุลของประเทศเพื่อให้สอบคล้องกับเงื่อนไขและสภาวการณ์ของยุคสมัยที่เปลี่ยนไป ซึ่งการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่เป็นเป็นแค่การถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรปกครองใหญ่สู่องค์กรปกครองเล็ก หรือเป็นเพียงการสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่างๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หากจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวมด้วย การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางนี้ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของทุกส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม หากต้องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ก็ย่อมเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยอย่างลึกซึ้งถึงราก อีกทั้งจำเป็นต้องมีการปรับฐานความคิดเรื่องอำนาจจากความสัมพันธ์แนวดิ่งเป็นแนวราบมากขึ้น

ดังนั้นท้องถิ่นตามแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจดังกล่าวจึงไม่ได้หมายถึง อปท. เพียงอย่างเดียวหากยังรวมถึงชุมชน ประชาชนและภาคประชาสังคมแต่ละพื้นที่ไว้อย่างแยกไม่ออก การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเองจะต้องเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตั้งแต่ต้น และอำนาจของ อปท.ที่จะได้รับการถ่ายโอนเพิ่มขึ้นจากรัฐบาล จะต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยประชาชนในชุมชนหรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้ในทุกขั้นตอน โดยมีทั้งโครงสร้างและกระบวนการรองรับอย่างชัดเจน

จากสภาพการณ์ดังกล่าว ทำให้หลายๆ ภาคส่วน ได้มีกระบวนการขับเคลื่อนเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงและมีข้อเสนอต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการปกครองและการกระจายอำนาจ มีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ปัญหารัฐรวมศูนย์ผูกขาดอธิปไตย-ท้องถิ่น ชุมชนอ่อนแอ เป็นปัญหาที่มีการกล่าวถึง กันมาโดยตลอดอย่างน้อยในช่วงเกือบ ๒๐ ปีมานี้ การเคลื่อนไหวครั้งใหญ่เพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลในประเทศไทย เกิดขึ้นเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งตามมาด้วยการออกกฎหมายว่าด้วย การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒ จากนั้น ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจตามมา ทำให้เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นจำนวนมาก

(๒) ด้านวิชาการเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น มีการจัดสัมมนาทางวิชาการ การทำงานวิจัยจำนวนมาก เกิดศูนย์การปกครองท้องถิ่นขึ้นตามมหาวิทยาลัยต่างๆ มากมาย มีการเรียนการสอนวิชาที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแทบทุกมหาวิทยาลัยในประเทศ เกิดสถาบันทางวิชาการและวิจัย (ระดับชาติ) ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ เช่น สถาบันพระปกเกล้า สถาบันพัฒนาการเมือง เป็นต้น

(๓) เกิดการเคลื่อนไหวรวมตัวกันของเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งเป็นสมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรวมพลังขับเคลื่อนพัฒนาศักยภาพการทำงานของชุมชนท้องถิ่น โดยมีการจัดประชุมสมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๑ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และได้จัดทำข้อเสนอมติการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมและ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเสนอเข้าสู่เวทีสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ ๑ ด้วย

ประกอบด้วย ๔ ส่วนหลักได้แก่ ส่วนที่ ๑ ข้อเสนอด้านกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ส่วนที่ ๒ ข้อเสนอด้านการถ่ายโอนภารกิจ ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอด้านการเงินการคลังท้องถิ่น และส่วนที่ ๔ ข้อเสนอด้านการจัดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับท้องถิ่น ๓ ทั้งนี้มีความพยายามนำข้อเสนอมตินี้ เสนอต่อรัฐบาล แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ



กฎหมายกระจายอำนาจที่รอการแก้ไขปรับปรุง

สมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีมติให้สนับสนุนการออกกฎหมายใหม่ ๔ ฉบับ เพื่อรองรับหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

๑) ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกร่างโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๒) ร่าง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ยกร่างโดยสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.)

๓) ร่าง พ.ร.บ.รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ยกร่างโดยสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.)

๔) ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ยกร่างโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โดยร่าง พ.ร.บ.ทั้ง ๔ ฉบับได้ยกร่างเสร็จแล้ว แต่ก็ยังกังวลถึงปัญหาอุปสรรค คือหากเมื่อมีการผลักดันร่างกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ เข้าสู่คณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คาดหมายว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะมีการยุบรวมกฎหมายดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่สำคัญคือ การแก้ไขประมวลกฎหมายจะมีความยากกว่าการแก้ไขกฎหมายรายมาตรา รวมถึงระยะเวลาที่ยาวนานในการที่จะแก้ไขกฎหมาย

นอกจากนั้น ที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้รับรองมติ ว่าด้วยเรื่อง การปฏิรูปการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพ การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มติข้อ ๒.๔ ที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจระบบการเงินการคลัง โดยระบุให้

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปร่วมกับเครือข่ายสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อ ครม. และผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้จัดระบบการเงินการคลัง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินลงสู่พื้นที่ โดยมีชุมชนเป็นตัวตั้งอย่างแท้จริง และมีกลไกระบบงบประมาณที่เป็นอิสระ มีภาคประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่ง กำกับในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับชุมชน

๙ ข้อเสนอการปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

ผลการระดมความคิดเห็นในเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมมีข้อสรุปแนวทางการปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจสำหรับการ Restart ประเทศไทย ประกอบด้วย

(๑) ออก พ.ร.บ.การบริหารจังหวัดปกครองตนเองตาม (ร่าง)กฎหมายที่คณะกรรมการปฏิรูปจัดทำ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและจังหวัดที่มีความพร้อม สามารถยกสถานะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นชนิดพิเศษได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๒) แก้ไข พ.ร.บ. การงบประมาณให้มีการจัดงบประมาณสำหรับจังหวัดในลักษณะเชิงพื้นที่ (Area-based) เพื่อแก้ปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ โดยมีชุมชนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางและประชาชนเป็นแกนขับเคลื่อน

(๓) แก้ไข พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อยืนยันหลักการจัดสรรงบประมาณเพิ่มอย่างเหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๔) จัดทำแผนแม่บทสำหรับการทบทวนและปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคทั้งระบบเพื่อลดทอนอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

(๕) ปรับปรุงและพัฒนารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้มีศักยภาพในการพึ่งตนเองได้ทางรายได้และงบประมาณสำหรับการลงทุนพัฒนา

(๖) จัดให้มีสภาประชาชนระดับจังหวัดเพื่อเป็นกลไกส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในด้านงานพัฒนาและการใช้ประชาธิปไตยทางตรง

๑๐ การออก พ.ร.บ. การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

ส่งเสริมสนับสนุนจังหวัดที่มีความพร้อมให้สามารถยกระดับเป็นจังหวัดปกครองตนเอง โดยผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

โดยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... มีแนวคิดมาจาก

๑) ในทางรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาให้เกิดแนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองมีฐานที่มาจาก ๓ ส่วน คือ **ส่วนที่ ๑ สิทธิชุมชน** ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ได้บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งมาตรา ๖๖ บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน" **ส่วนที่ ๒ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ "รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้...(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ***รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น*** **" และส่วนที่ ๓ หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น** ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๔ ของ

รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๘๑ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ ***ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ***"

และ ๒) จากการสังเคราะห์บทเรียนจากการแก้ปัญหาของชุมชนและท้องถิ่นไทย[๕] แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง เริ่มต้นในปี พ.ศ.๒๕๕๑ จากการนำแนวคิด *"การพึ่งพาตนเอง"* ในเรื่องเกษตรชุมชน เช่น ป่าชุมชนและเกษตรทางเลือก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมายาวนานและกระจายอยู่ทั่วประเทศ ร่วมกับการนำบทเรียนจากวิกฤติทางการเมืองในช่วง พ.ศ.๒๕๔๗-๒๕๔๙ เข้ามาเป็นประเด็นในการพูดคุยกันในเวทีของภาคส่วนต่างๆ ที่เคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาสังคม ช่วงต้นปี พ.ศ.๒๕๕๒ เริ่มมีการยกกระแสแนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" ขึ้นมาเป็นประเด็นแลกเปลี่ยนในเวทีจากความร่วมมือของสถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) และกลุ่มนักวิชาการอิสระในภาคเหนือ จัดเวทีขับเคลื่อนพัฒนาการเมืองเพื่อแลกเปลี่ยนในประเด็นของการเมืองท้องถิ่น แนวคิดการปฏิรูปประเทศเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยแลกเปลี่ยนกันถึงการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีปัญหาต่อเนื่อง จึงเกิดการแลกเปลี่ยน องค์ความรู้ระหว่างกัน โดยนำแนวคิดการพึ่งตนเองมาบูรณาการในการแก้ปัญหาดังกล่าว

สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ....[๖]

มี ๑๐ หมวด ประกอบด้วย

---

[๕] ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ,นำเสนอในการประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ณ โรงแรมทีเคพาเลซ

[๖] *ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ..... ,*คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

หมวดที่ ๑ บททั่วไป

เมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

ให้จังหวัดปกครองตนเองมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

หมวด ๒ จังหวัดปกครองตนเอง

ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดมีสองระดับ ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด และเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด

ให้จัดตั้งสภาพลเมืองขึ้นภายในจังหวัดปกครองตนเองเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำหรือให้การสนับสนุนภารกิจของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่มีการร้องขอ หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และมีอำนาจขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทาบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็น หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

หมวด ๓ การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

จังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วย

(๑) สภาจังหวัดปกครองตนเอง
(๒) ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง
(๓) สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

หมวด ๔ การบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

เทศบาล ประกอบด้วย (๑) สภาเทศบาล (๒) นายกเทศมนตรี (๓) สภาพลเมืองเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย (๑) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (๒) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (๓) สภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

การกำหนดจำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตจังหวัดปกครองตนเองใด ให้พิจารณาถึงจำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิมของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลหรืออาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เคยประกาศใช้บังคับในเขตจังหวัดเดิม

หมวด ๕ อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

มีอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและการพาณิชย์หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินและทรัพยากรในเขตพื้นที่ รวมทั้งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าว ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่รวมถึงกิจการดังต่อไปนี้

(๑) ด้านการป้องกันประเทศ
(๒) ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา
(๓) ด้านกระบวนการยุติธรรม
(๔) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการประกอบกิจการเองฝ่ายเดียวหรือการร่วมประกอบกิจการพาณิชย์กับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดปกครองตนเองนั้น ๆ

หมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับจังหวัดปกครองตนเอง และจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

หมวด ๗ การคลังและรายได้

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ คือเรื่องความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่น เพื่อให้จังหวัดปกครองตนเองมีความสามารถในการหารายได้และการบริหารการคลังของท้องถิ่น โดยกำหนดหลักการสำคัญดังนี้

รัฐต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อยเพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่

จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามที่กำหนดไว้ เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเอง ไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดิน

หมวด ๘ การมีส่วนร่วมของประชาชน

มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

กรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น

หมวด ๙ คณะกรรมการตรวจสอบ

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า "คณะกรรมการตรวจสอบ" ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งสภาจังหวัดปกครองตนเองให้ความเห็นชอบตามที่สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอ โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนความเท่าเทียมระหว่างเพศด้วย

หมวด ๑๐ คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง" มีอำนาจหน้าที่ สนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติ และกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือประกาศ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ข้อบังคับเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของสภาท้องถิ่น เป็นต้น

โดยแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ที่นำมาสู่การยก***ร่าง พ.ร.บ.การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ....*** แท้จริงแล้ว คือกระบวนการในการปฏิรูปประเทศแนวใหม่ โดยมิได้มุ่งเน้นไปที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มิได้มุ่งเน้นไปที่การจัด

โครงสร้างสถาบันการเมืองที่ส่วนกลาง หากแต่มุ่งเน้นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ในระดับจังหวัดโดยให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่และยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่จัดตั้ง ***"จังหวัดปกครองตนเอง"*** ดังนั้นจังหวัดใดจะเป็น ***"จังหวัดปกครองตนเอง"*** จะต้องเกิดจากเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ จะต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่เพื่อที่จะนำไปสู่จังหวัดปกครองตนเอง

ข้อดีของจังหวัดปกครองตนเอง

- ลดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติที่เป็นการแย่งชิงอำนาจรัฐส่วนกลางลง
- กระจายทรัพยากรที่เป็นธรรมโดยให้ท้องถิ่นจัดการได้มากขึ้น
- ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมลง การพัฒนาจะไม่กระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ ๆ
- ปัญหาทั้งหลายจะถูกจัดการโดยท้องถิ่น ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและรู้เข้าใจปัญหาได้ดีส่วนกลาง
- ลดภารกิจของรัฐบาลกลางลงมากและจะทำให้รัฐบาลสามารถแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและของโลกได้อย่างมีศักยภาพ
- ท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณมากขึ้น สามารถจัดการพัฒนาตามขีดความสามารถและต้นทุนทางสังคมของตัวเองได้อย่างเหมาะสมขึ้น
- การตรวจสอบและการคัดกรองนักการเมืองจะมีมากขึ้นเพราะนักการเมืองใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น
- ข้าราชการประจำจะทำงานได้คล่องขึ้นเพราะขั้นตอนจะลดน้อยลง

๑๑ แก้ไข พ.ร.บ. การงบประมาณ ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ

คณะกรรมการปฏิรูปได้มีข้อเสนอ *"การสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม"* ดังนี้

๑. สถานการณ์ปัญหา

๑.๑ ประชาชนไม่มีบทบาทในกระบวนการงบประมาณ

ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ซึ่งมิได้จัดทำเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท หากจัดทำตามคำขอของหน่วยราชการที่กำหนดขึ้นโดยภารกิจของรัฐ เป็นการจัดสรรงบประมาณที่ใช้กรมเป็นฐานมิได้ใช้พื้นที่หรือจังหวัดเป็นพื้นฐาน กรมที่ได้รับงบประมาณไปก็คำนึงถึงภารกิจของตนมิได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณ และมิได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐ

๑.๒ การจัดสรรงบประมาณไม่มีความเป็นธรรม

ข้อมูลจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างงบลงทุนรายจังหวัดต่อหัวและระดับความก้าวหน้าในการพัฒนามนุษย์ ตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในแต่ละจังหวัด พบว่า จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนอยู่ในระดับต่ำหรือต่ำมากกลับได้รับการจัดสรรงบลงทุนต่อหัวในระดับที่น้อยกว่า จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับสูง ทั้งในแง่ของงบลงทุนภาพรวม (ตารางที่ ๑) และงบลงทุนในรายสาขา (เช่น การศึกษา การขนส่งและการสื่อสาร โดยแสดงในภาคผนวก) หากการจัดสรรงบประมาณยังคงเป็นไปในลักษณะดังกล่าว ก็เป็นการยากที่จะทำให้ช่องว่างของคุณภาพ

ชีวิตของผู้คนในจังหวัดต่างๆ แคบลง เพราะจังหวัดที่ยากจนก็มิได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความยากจนและเพิ่มคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ อย่างเพียงพอ

ตารางที่ ๑ การกระจายงบประมาณลงทุนทั้งหมดเมื่อเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในแต่ละจังหวัด

ระดับการพัฒนา	จำนวนจังหวัด	ประชากร (พันคน)	งบลงทุนทั้งหมด (ล้านบาท)	งบลงทุนทั้งหมดต่อหัว (บาท)
สูงมาก	๑๕	๑๔,๗๖๑.๕๕	๑๑๐,๘๕๒.๑๙	๗,๕๐๙.๕๒
สูงมากไม่รวม กทม.	๑๔	๙,๐๔๕.๓๐	๒๙,๒๑๒.๘๒	๓,๒๒๙.๖๑
สูง	๑๔	๘,๗๕๑.๘๙	๓๑,๖๗๙.๒๔	๓,๖๑๙.๗๐
ปานกลาง	๑๖	๙,๘๗๘.๔๒	๓๔,๖๘๓.๘๒	๓,๕๑๑.๐๗
ต่ำ	๑๓	๑๐,๘๙๖.๓๑	๓๑,๗๒๑.๑๙	๒,๙๑๑.๑๙
ต่ำมาก	๑๘	๑๘,๗๔๗.๑๐	๕๒,๔๒๒.๕๐	๒,๗๙๖.๓๐
รวมทั้งประเทศ	๗๖	๖๓,๐๓๕.๒๗	๒๙๐,๕๗๑.๗๕	๔,๖๐๙.๖๗

ที่มา: (๑) ระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคนในแต่ละจังหวัดมาจาก UNDP, ๒๐๐๙. Thailand Human Development Report ๒๐๐๙ และ (๒) งบประมาณลงทุนทั้งหมดรายจังหวัดมาจากข้อมูลของดร. สกนธ์ วรัญญูวัฒนา จากรายงาน "Decentralization and the Budget for Socail Services at TAO Level"(๒๐๐๘) สนับสนุนโดย UNICEF และ NESDB

๒. แนวทางการแก้ไข

ดังนั้น การปรับระบบงบประมาณลงไปสู่พื้นที่โดยตรงมากขึ้น จึงถือเป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่ง พร้อมๆ กันกับการปรับกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่จะต้องแปรผกผันกับระดับการพัฒนา เพื่อทำให้ช่องว่างของระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ

แคบลง และจะต้องปรับกระบวนการงบประมาณให้เป็นกระบวนการที่ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดเป้าหมายการพัฒนาร่วมกันไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ

ข้อเสนอการปรับระบบงบประมาณนี้จึงเป็นบันไดขั้นแรก ในการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณ โดยการเพิ่มอำนาจของประชาชนในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อันจะเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

๓. ข้อเสนอ

๓.๑ งบประมาณจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

(๑) เสนอให้แยกประเภทหมวดงบประมาณ ออกเป็นงบประมาณที่มีกรมเป็นฐาน กับงบประมาณจังหวัด (พื้นที่เป็นฐาน) ซึ่งเป็นหมวดงบประมาณจังหวัด (พื้นที่เป็นฐาน) เรียกว่า งบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

(๒) ให้มีการระบุกรมที่ภารกิจทั้งหมดหรือส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง และกรมที่มีภารกิจในพื้นที่ หรือ กรมที่มีภารกิจทั้งในส่วนกลาง และในจังหวัด โดยให้งบรายจ่ายประจำยังคงอยู่กับส่วนกลาง ส่วนงบลงทุนให้จัดสรรตรงไปยังจังหวัด

(๓) กำหนดวงเงินงบประมาณระดับจังหวัดที่ร้อยละ ๕ ของงบประมาณทั้งหมด หรือประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (โดยแยกออกมาจากงบประมาณจังหวัดบูรณาการ ที่ได้รับประมาณ ๑๘,๐๐๐ ล้านบาท)

๓.๒ กระบวนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ นั่นคือ ต้องจัดสรรลงไปในพื้นที่ที่ประสบปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรวงเงินงบประมาณแต่ละจังหวัดประกอบด้วย ๔ มิติคือ

(๑) **จำนวนประชากรในจังหวัด** (น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีประชากรมากจะได้รับงบประมาณส่วนนี้มาก

(๒) **รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี** (น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณ ร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนน้อยจะได้รับงบประมาณมาก

(๓) **สัดส่วนคนจนในจังหวัด** (น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก

(๔) **ดัชนีความก้าวหน้าของคน** (หรือ Human Achievement Index) ในจังหวัด ที่คำนวณโดย UNDP (น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับต่ำ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก

โดยผลการคำนวณการจัดสรรงบประมาณ พบว่า จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด คือแม่ฮ่องสอน ได้รับงบประมาณ ๓,๗๖๔.๗๕ ล้านบาท ต่ำสุดคือ ภูเก็ต ได้รับงบประมาณ ๕๖๑.๘๗ ล้านบาท เมื่อเทียบเป็นงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำต่อหัวมากที่สุดคือ แม่ฮ่องสอน ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ๑๔,๗๗๕.๓ บาท/คน ส่วนกรุงเทพมหานคร ได้รับงบประมาณต่อหัวน้อยที่สุดคือ ๔๗๒.๑ บาท/คน

เมื่อนำผลการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (ตามตารางที่ ๒) พบว่า จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับที่สูงมากจำนวน ๑๕ จังหวัด ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ๙๘๒.๔๗ บาท/คน ส่วนจังหวัดที่ดัชนีความก้าวหน้าของ

คนในระดับต่ำมาก จำนวน ๑๘ จังหวัด ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยเฉลี่ย ๑,๙๐๗.๐๒ บาท/คน (หรือมากกว่าจังหวัดที่มีดัชนีการพัฒนาในระดับสูงมาก ประมาณหนึ่งเท่าตัว) ซึ่งสอดคล้องกับความมุ่งหมายในการลดความเหลื่อมล้ำ

ตารางที่ ๓ การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เมื่อเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในแต่ละจังหวัด

ระดับการพัฒนา	จำนวนจังหวัด	จำนวนประชากร (พันคน)	งบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (ล้านบาท)	งบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำต่อหัว (บาท/คน)
สูงมาก	๑๕	๑๔,๗๖๑.๕๕	๑๔,๕๐๒.๗๓	๙๘๒.๔๗
สูงมากไม่รวม กทม.	๑๔	๙,๐๔๕.๓๐	๑๑,๘๐๔.๐๒	๑,๓๐๔.๙๙
สูง	๑๔	๘,๗๕๑.๘๙	๑๒,๗๗๐.๙๙	๑,๔๕๙.๒๓
ปานกลาง	๑๖	๙,๘๗๘.๔๒	๑๘,๘๔๓.๓๖	๑,๙๐๗.๕๓
ต่ำ	๑๓	๑๐,๘๙๖.๓๑	๑๘,๑๓๑.๘๙	๑,๖๖๔.๐๔
ต่ำมาก	๑๘	๑๘,๗๔๗.๑๐	๓๕,๗๕๑.๐๓	๑,๙๐๗.๐๒
รวมทั้งประเทศ	**๗๖**	**๖๓,๐๓๕.๒๗**	**๑๐๐,๐๐๐.๐๐**	**๑,๕๘๖.๔๑**

ที่มา: (๑) ระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคนในแต่ละจังหวัดมาจาก UNDP, ๒๐๐๙. Thailand Human Development Report ๒๐๐๙ และ (๒) งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเป็นผลคำนวณของคณะอนุกรรมการระบบงบประมาณฯ ในคณะกรรมการปฏิรูป

๔. ขั้นตอนการจัดทำแผนและงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด

กระบวนการในการจัดทำแผนและงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัดประกอบด้วยขั้นตอนทั้งสิ้น ๗ ขั้นตอน ได้แก่

๑. จัดตั้ง*คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ* ในแต่ละจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน และมีองค์ประกอบจาก ๕ ภาคส่วนได้แก่ หน่วยราชการในจังหวัด (โดยเฉพาะหัวหน้าสำนักงานจังหวัด) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัด สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อเป็นกลไกหลักในการจัดการงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัด

๒. การจัดทำแนวทางเบื้องต้น (Guidelines) โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนที่มีความเปราะบางในแต่ละจังหวัด และประเด็นที่ควรเร่งแก้ไขปัญหาเป็นรายจังหวัด (ตามดัชนีองค์ประกอบทั้ง ๘ ด้านของ UNDP ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านรายได้ครัวเรือน ด้านการทำงาน ด้านครอบครัว ด้านที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ด้านการคมนาคมและสื่อสาร และด้านการมีส่วนร่วม)

๓. ยกร่างพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการจัดตั้งและยกร่างระเบียบกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด เพื่อเตรียมรองรับการโอนเงินงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำลงสู่ระดับจังหวัด และเพื่อรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณจากจังหวัด ลงสู่การทำงานในพื้นที่ต่างๆ โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชน/องค์กรภาคประชาชนสามารถเป็นหน่วยให้บริการ (เช่น การจัดการศึกษา) และหน่วยรับงบประมาณโดยตรงได้

๔. จัดตั้ง*สมัชชาปฏิรูปจังหวัด* เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้ง ๕ ภาคส่วนในจังหวัด (กล่าวคือหน่วยราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบัน

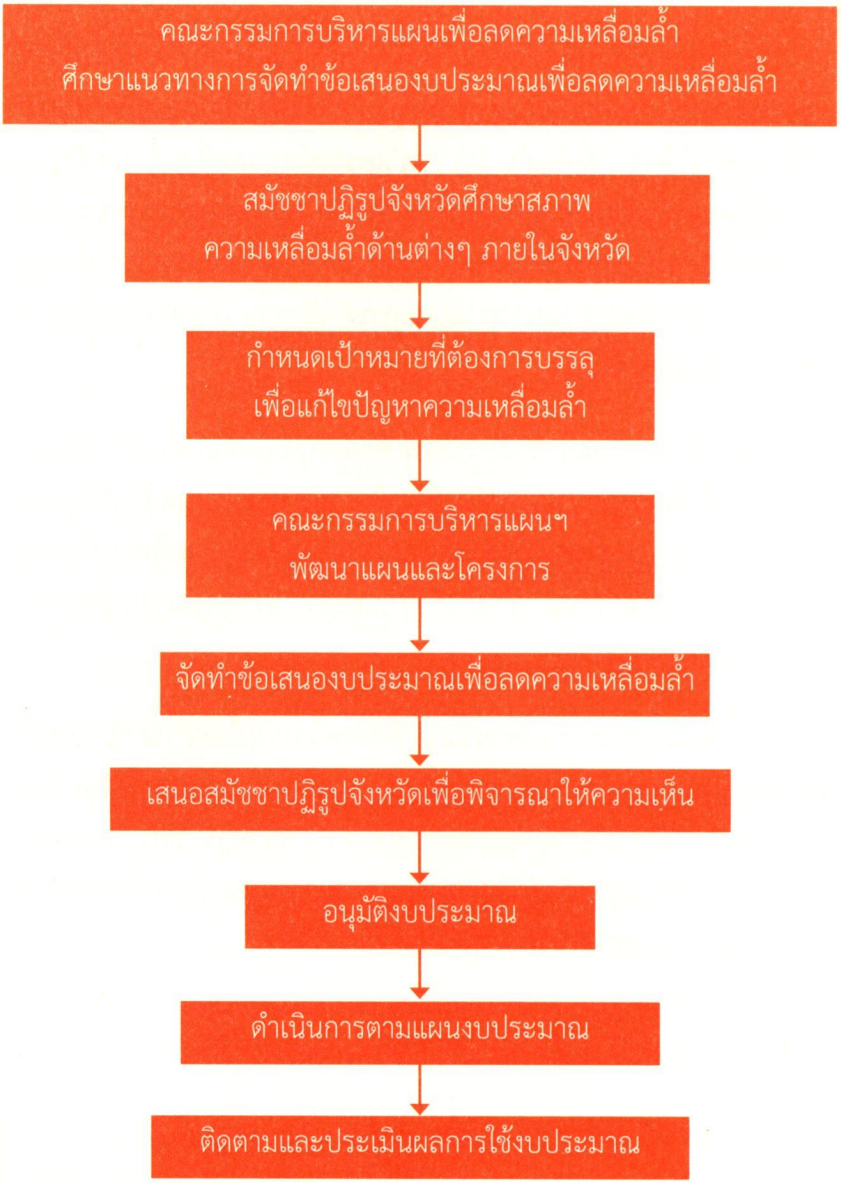
การศึกษา ธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม) ได้มีส่วนร่วมในการร่วมกันกำหนดเป้าหมายคุณภาพชีวิตของจังหวัด หรือเสนอแผนงานและโครงการที่จะช่วยให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้น รวมถึงการพิจารณางบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้วย

๕. ในการกำหนดเป้าหมาย และการเสนอแผนงาน/โครงการต่างๆ *คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด* และ*สมัชชาปฏิรูปจังหวัด* จะต้องให้ความสำคัญกับ (ก) การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำและปัญหาคุณภาพชีวิตของพื้นที่และกลุ่มคนต่างๆ ในจังหวัด (ข) กลไกและกระบวนการทำงานที่มีความพร้อม และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมอย่างชัดเจน และ (ค) กลไกการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลในการทำงานที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

๖. ให้*คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด* นำความเห็นที่ได้จาก*สมัชชาปฏิรูปจังหวัด*มาพิจารณา และกำหนดเป็นเป้าหมายการพัฒนา แผนงานและโครงการสำหรับงบประมาณจังหวัด รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล

๗. *คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด* ประสานงานให้เกิดกลไกและกระบวนการในการติดตามและประเมินผล โดยมี*คณะกรรมการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการทำงาน* ที่สรรหามาจากผู้แทนของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด และผู้แทนของสมัชชาปฏิรูปจังหวัด

แผนภูมิกระบวนการงบประมาณฐานพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัด



๕. แนวทางการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่จะเสนอของบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

๑) สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนา และลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่จังหวัดนั้นเผชิญอยู่ ตามที่สมัชชาปฏิรูปจังหวัดกำหนด

๒) กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์ได้อย่างชัดเจน โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครัวเรือนยากจน หรือเกือบจน และกลุ่มคนที่มีความเปราะบางต่างๆ รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ที่จะมีต่อระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายเหล่านั้น

๓) กำหนดกลไกและกระบวนการทำงานที่มีความพร้อมในการดำเนินที่ชัดเจน ทั้งทางด้านเทคนิค ด้านการบริหารจัดการ (เช่น มีกลุ่มหรือกองทุนสนับสนุนการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง) และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

๔) ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่ได้รับงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยราชการอื่นๆ ยกเว้นการขยายผลหรือการต่อยอดจากโครงการที่ประสบความสำเร็จ โดยจะต้องมีข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนว่าจะทำให้เกิดผลลัพธ์เพิ่มเติมขึ้นอย่างไร

๕) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่สามารถติดตามและประเมินผลได้อย่างชัดเจน ทั้งในระดับแผนภาพรวมและในรายโครงการ

แผนงานหรือโครงการ*ที่ไม่ให้/ไม่ควร*เสนอของบประมาณ

๑) โครงการที่ไม่มีกลไก และไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารจัดการโครงการ ให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน

๒) โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดศึกษาดูงาน หรือฝึกอบรม นอกพื้นที่จังหวัด โดยไม่นำไปสู่การปฏิบัติการจริงที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ภายในปีงบประมาณเดียวกัน

๓) โครงการก่อสร้างถนน สะพาน และอาคารต่างๆ ยกเว้นแต่จะเกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน และสอดคล้องกับลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด ทั้งนี้จะต้องมีวงเงินงบประมาณในการก่อสร้างต่างๆ รวมกันไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่แต่ละจังหวัดได้รับ

๖. <u>ตัวอย่าง</u>โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัด

(จำนวนทั้งสิ้น ๑๙ ท่าน)

๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา
๒) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ
๓) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม และผู้แทนสภาหอการค้า ไม่เกิน ๓ ท่าน
๔) ผู้แทนที่ผ่านการสรรหาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาล ๒ ท่าน และระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ๓ ท่าน
๕) ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากสภาองค์กรชุมชน องค์กรชุมชน หรือองค์กรเกษตรกรต่างๆ ๕ ท่าน
๖) ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากองค์กรพัฒนาเอกชน ๒ ท่าน
๗) ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากสถาบันการศึกษา ๒ ท่าน
๘) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

ทั้งนี้ โดยรองประธานคณะกรรมการฯ มาจากการคัดเลือกกันเองของคณะกรรมการฯ และมีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ

๗. แนวทางการจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัด

๑) ให้องค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด ร่วมกันทำหน้าที่ในการจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัด โดยการสนับสนุนของจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒) สมัชชาปฏิรูปจังหวัดเป็นเวทีรับฟังความเห็นที่เปิดกว้างสำหรับทุกภาคส่วนภายในจังหวัด อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีกระบวนการจัดเวทีอย่างเป็นระบบ เช่น

- กำหนดวันเวลาสถานที่และเรียนเชิญล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน
- กำหนดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า ๒ ช่องทาง รวมถึงเผยแพร่และ/หรือถ่ายทอดเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดตามช่องทางที่เหมาะสม
- จัดทำรายงานสรุปเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดเป็นเอกสารที่สามารถเผยแพร่ต่อสาธารณะ และใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการจัดทำแผนลดความเหลื่อมล้ำ

๓) ในแต่ละปีงบประมาณ ควรมีการจัดเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดอย่างน้อย ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรกเป็นการกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน และครั้งที่สอง เป็นการให้ความเห็นต่อแผนและโครงการ รวมถึงคำของบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเสนอมา

๔) คัดสรรผู้แทนหรือคณะทำงานของสมัชชาปฏิรูปจังหวัดเพื่อติดตามการบริหารและดำเนินการตามแผนงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของจังหวัด รวมกับผู้แทนของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้แทนของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด

๘. การเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำกับงบประมาณอื่น

หากเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอกับงบประมาณฐานพื้นที่ที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ ๒ ส่วนคือ งบชุมชนพอเพียง และงบบูรณาการจังหวัด จะเห็นได้ว่า งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำนั้นมีจุดเน้นอยู่การเพิ่มอำนาจประชาชน และการลดความเหลื่อมล้ำ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรทุกภาคส่วนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณอย่างแท้จริง และการจัดสรรงบประมาณที่แปรผกผันกับระดับของการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาในระหว่างจังหวัด ดังแสดงในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ การเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ประเด็น	งบประมาณที่รัฐบาลดำเนินการอยู่		งบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
	งบชุมชนพอเพียง	งบบูรณาการจังหวัด	
วัตถุประสงค์	สนับสนุนชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง	พัฒนาตามยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	เพิ่มอำนาจประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำ
ระดับการดำเนินการ	ชุมชน	จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	จังหวัด
หน่วยรับงบประมาณ	ชุมชน	จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด	อบจ. โดยกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ	รายโครงการ	ผันแปรตามจำนวนประชากร ขนาดของเศรษฐกิจ และอื่นๆ	แปรผกผันกับระดับของการพัฒนาของแต่ละจังหวัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัด
หน่วยตัดสินใจ	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	คณะกรรมการฯ และสมัชชาปฏิรูปจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยภาคส่วน ต่างๆ ในจังหวัด
การมีส่วนร่วมของประชาชน	เสนอโครงการ และดำเนินโครงการ	เสนอความเห็น	ร่วมกำหนดเป้าหมาย ลำดับความสำคัญ เสนอโครงการ ดำเนินโครงการ และติดตามตรวจสอบ
วงเงินงบประมาณ	๒๐,๐๐๐ ล้านบาท	๑๘,๐๐๐ ล้านบาท	๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

หัวใจของความสำเร็จในการบริหารงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจ และความพร้อมของกลไกการบริหารงานในแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ

ดังนั้น เพื่อให้กลไกการบริหารงานในแต่ละจังหวัดมีความพร้อมมากที่สุด สำหรับการจัดการงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ***คณะกรรมการปฏิรูปจึงเสนอให้มีการดำเนินโครงการนำร่องในจังหวัดต่างๆ ประมาณ ๒-๔ จังหวัดทั่วประเทศ*** โดยมีกลไกการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ตามแนวทางที่ได้วางไว้ข้างต้น ทั้งนี้ โดยเริ่มต้นจากจังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดแรก

๑๒ แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จัดงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพิ่มขึ้น

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า รัฐจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นยังห่างไกลจากเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ อย่างน้อยควรได้รับรายได้เป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ร้อยละ ๓๕ แต่ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๔-๒๕๔๙ ท้องถิ่นกลับได้รับงบประมาณเพียงร้อยละ ๒๐.๖๘, ๒๑.๘๘, ๒๒.๑๙, ๒๒.๗๕, ๒๓.๕๐ และ ๒๔.๐๙ ตามลำดับ ซ้ำร้ายในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ รัฐบาลได้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ (๔) โดยกำหนดว่า.... “.....ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕.....” จากนั้นมาตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๐-๒๕๕๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๒๕.๑๗, ๒๕.๒๐, ๒๕.๘๒, ๒๕.๒๖ และ ๒๖.๑๔ ตามลำดับ จึงเท่ากับเป็นการแก้ไขเพื่อหลบเลี่ยงในสิ่งที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้ยอมรับสัดส่วนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ในสัดส่วนที่ต่ำ นอกจากนี้ในแต่ละปีท้องถิ่นยังต้องเสียเวลากับกระบวนการต่อรองงบประมาณซึ่งมีอัตราเพิ่มที่ต่ำมากอีกด้วย

ข้อเสนอ

คณะกรรมการเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับสมาคม ๘ สมาคม คือ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคม

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการส่วนตำบลและเทศบาล สมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกันและมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ยกร่าง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญใน **หมวดที่ ๗** การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **มาตรา ๔๑** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ที่สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยมี*จุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้* โดยการเพิ่มขึ้น ของสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นและสอดคล้องกับการพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและเป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และในการคำนวณสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ให้นำเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนที่มีลักษณะกำหนดวัตถุประสงค์มารวมอยู่ในสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ดำเนินการตรวจสอบสัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ หากพบว่าได้รับการจัดสรรรายได้น้อยกว่าสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ในต้นปีงบประมาณให้รัฐบาลดำเนินการชดเชยคืนให้

อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีความชัดเจนในเชิงเป้าหมายและระยะเวลายิ่งขึ้น ที่ประชุมภาคีพัฒนาประเทศไทย ครั้งที่ ๔ มีข้อสรุปว่า สมควรระบุเป้าหมายว่า ภายใน ๕ ปี เพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้ท้องถิ่นเป็นอย่างน้อยร้อยละ ๔๐ และ ภายใน ๑๐ เพิ่มเป็นร้อยละ ๗๐

ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค

บทบาทความสัมพันธ์ของรัฐบาลและท้องถิ่น รัฐบาลต้องไม่ใช้อำนาจเข้าแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารการจัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และเนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค ปรับบทบาทของหน่วยราชการระดับจังหวัดให้เหลือภารกิจสำคัญ ๓ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ ๑ สำนักงานประสานนโยบาย หรือสำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น

รูปแบบที่ ๒ สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลางเฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น

รูปแบบที่ ๓ สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่นส่วนภารกิจอื่นๆ ในการให้บริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ให้ยกเป็นอำนาจใน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับที่ต่ำกว่าจังหวัด

๑๔ การปรับปรุงพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อเพิ่มศักยภาพ

เพิ่มศักยภาพองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลขนาดเล็กที่มีอาณาเขตติดต่อกันสามารถควบรวมกันเป็นอปท.ขนาดที่ใหญ่ขึ้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางรายได้และการบริการสาธารณะ

ปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการของท้องถิ่น

รูปแบบการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ๒ กลไกหลัก กลไกแรกเป็นการบริหารจัดการตนเองของชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นด้วยรูปแบบและกลไกแบบ ประชาสังคม สอดประสานกับกลไกที่สอง คือ การบริหารราชการหรือปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล

การปกครองท้องถิ่นจะแบ่งเป็น ๒ ระดับ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด ในอนาคต ควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล

ขอบเขตอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจากอำนาจในการจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ใน ๔ มิติ คือ มิติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิติการจัดการเศรษฐกิจ มิติการจัดการสังคม และมิติการจัดการทางการเมือง

การเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้ดีขึ้น จำเป็นต้องเสริมอำนาจของท้องถิ่นโดยเฉพาะอำนาจทางการคลังและอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากร

ในแง่การคลัง รัฐบาลควรถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันท้องถิ่นก็ควรมีอำนาจโดยชอบธรรมในการใช้มาตรการทางภาษี ในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของตนเองในขอบเขตที่เหมาะสมและ

เป็นธรรม และต้องมีอำนาจในการจัดการระบบการคลังของตนเองเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นและเสริมหนุนความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐบาลควรให้งบประมาณ มาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศและไม่ควรมีเงื่อนไขในการใช้งบประมาณกำกับไปด้วยกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายและงบประมาณสนับสนุนที่เฉพาะเจาะจง ก็ให้ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และควรถือว่างบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณของรัฐบาล มิใช่บังคับโดยทางอ้อมให้นับเป็นงบประมาณของท้องถิ่นเช่นดังปัจจุบัน

ด้านเศรษฐกิจ ควรจัดระบบให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากพอที่จะสามารถป้องกันและแก้ไขความเสียหายหรือเสียเปรียบอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ในทุกมิติ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าความเสียหายหรือความเสียเปรียบนั้นจะเป็นผลแห่งการทำสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ก็ตาม

ความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่สร้างสรรค์และจำเป็นต่อการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น ที่มีอยู่ด้วยกัน ๓ ส่วน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

ปรับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับองค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม

๑) แนวคิดเบื้องต้น หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจ การเพิ่มบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคม ยังควรมองมิติของการ "ถ่วงดุล" ระหว่าง รัฐ ทุน และประชาชน และต้องดำเนินการในทุกระดับ ตั้งแต่ส่วนกลางถึงระดับชุมชน

๒) การสนับสนุนบทบาทของชุมชนภาคประชาสังคม ต้องปรับเปลี่ยนดุลยภาพของบทบาทของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กับบทบาทของชุมชน องค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม และประชาชนภายในท้องถิ่นให้สอดคล้องและสมดุลกัน โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการบริหารจัดการตนเองให้มากที่สุด และหลีกเลี่ยงการ "รับเหมาแทน" ชุมชนและประชาชน โดยเฉพาะในภารกิจที่มีชุมชนหรือองค์กรชุมชนมีกลไกดำเนินการอยู่แล้ว

๓) การถ่วงดุลระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้กระจายอำนาจไปถึงมือของประชาชนอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง พร้อมจัดตั้ง "คณะกรรมการประชาสังคม" เป็นการเชื่อมโยงให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารจัดการ

๔) การเติบโตของชุมชนและภาคประชาสังคม ควรเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิใช่การบังคับกะเกณฑ์ให้เกิดขึ้นจากกลไกรัฐ

ส่งเสริมสนับสนุนการปฏิรูปจังหวัด โดยชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในจังหวัดที่เหลือ ที่ยังคงอยู่นอกระบบเดิม ให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)เทศบาลเหมือนเดิม และจัดให้มีสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดเพื่อเป็นกลไกเสริมการมีส่วนร่วมการตรวจสอบและการใช้ประชาธิปไตยทางตรง

โดยมีข้อเสนอที่น่าสนใจเกี่ยวกับรูปแบบ *"สภาประชาชนปฏิรูปจังหวัด"* ที่เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) เสนอไว้ดังนี้

๑) แหล่งที่มาและองค์ประกอบของสภา คือ มาจาก ภาคประชาสังคม/กลุ่มวิชาชีพ ภาคธุรกิจภาคชุมชนท้องถิ่น ภาคราชการ/อปท. ภาควิชาการ ตัวแทนกลุ่มพลังมวลชนในพื้นที่

๒) บทบาท หน้าที่

- ไม่ใช่สภาตัวแทนที่เข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชน ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมให้เกิดประชาธิปไตยทางตรง
- มีสิทธิในการร่วมจัดทำและตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน
- มีสิทธิออกเสียงและให้ความเห็นต่อ สส./สว. ทราบก่อนที่จะลงมติในรัฐสภา
- มีสิทธิยับยั้งการตัดสินใจทางรัฐผ่านเวทีการมีส่วนร่วมและการลงประชามติ
- มีสิทธิในการตรวจสอบการทำงานของรัฐสภา

- ผลักดันออกกฎหมายต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

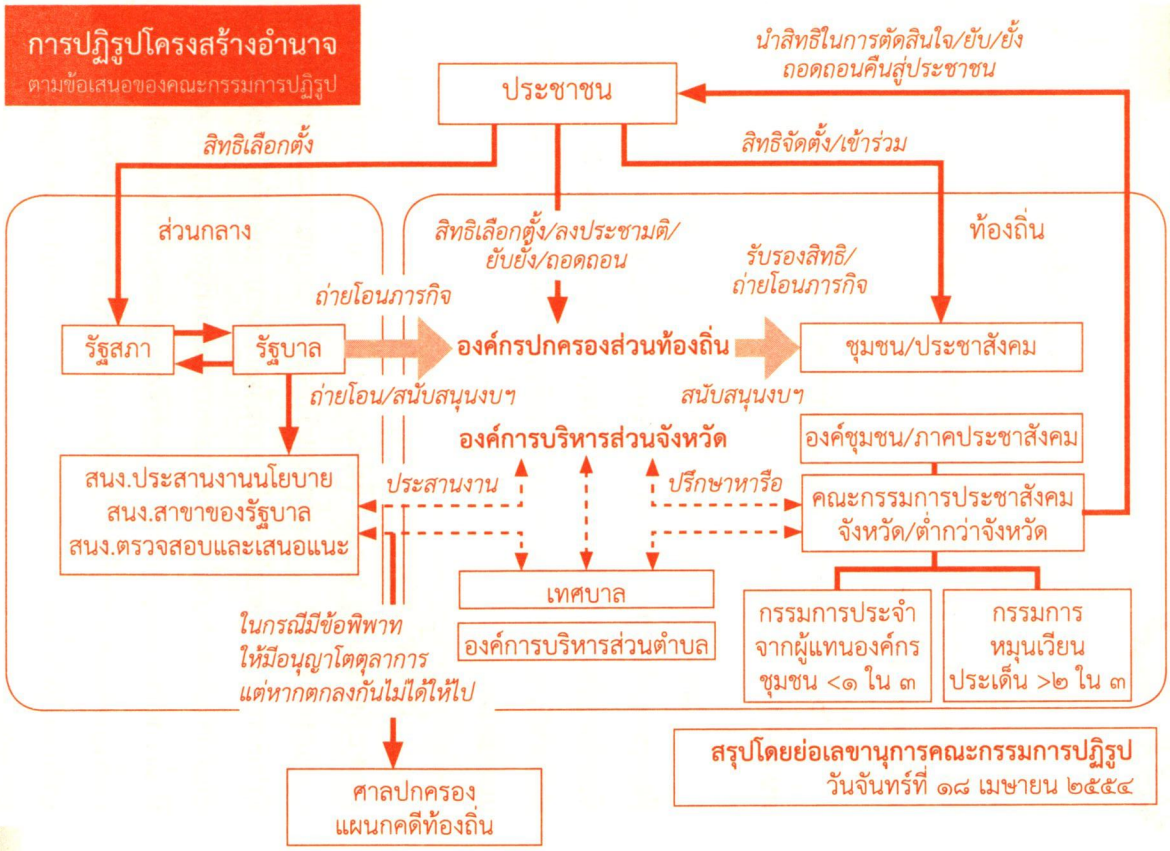
- ทำหน้าที่ร่วมเป็นกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ของ สสร. และการออกกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

- ทำหน้าที่ให้ข้อมูลเสนอแนะและกำกับทิศทางการปฏิรูปภาคสนาม ทั้งในเรื่องโครงสร้างและตัวบุคคลผู้บริหารกลไกรัฐ

- ไม่มีอำนาจ ไม่มีสถานพิเศษ แต่มีงบประมาณสนับสนุนการทำงาน

- มี Code of Conduct ที่เข้มข้นเช่นเดียวกัน

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป



๑๖ สรุปภาพรวมข้อเสนอปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ

เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (TD Forum) ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ประชุมระดมความคิดมีการพิจารณาประเด็นการปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ ซึ่งมีข้อสรุปเป็นเบื้องต้นสำหรับนโยบายรีสตาร์ทประเทศไทย ดังนี้

๑) ส่งเสริมและสนับสนุนพื้นที่ที่มีความพร้อมให้เป็นจังหวัดปกครองตนเอง

ในช่วงสามปีของกระบวนการสมัชชาปฏิรูปที่ผ่านมา มีกระแสความตื่นตัวของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคมใน ๔๔ จังหวัด ที่ลุกขึ้นมาขับเคลื่อนเรื่องจังหวัดจัดการตนเองกันอย่างคึกคักเอาจริงเอาจัง บางพื้นที่ถึงขั้นยกร่าง พ.ร.บ. จัดการตนเองของจังหวัดขึ้นมาแล้วก็มี เช่น เชียงใหม่ กลุ่มปัตตานี และระยอง

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่งเป็นกลไกอิสระที่เกิดตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงได้ออกแบบยกร่าง พ.ร.บ. การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... ขึ้น ทั้งนี้มุ่งหวังที่จะให้เป็นกฎหมายแม่สำหรับจังหวัดใดที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีความพร้อม ให้สามารถจัดตั้งยกระดับตนเองขึ้นเป็นท้องถิ่นพิเศษขนาดใหญ่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้มี ๑๐ หมวด ๑๓๕ มาตรา สาระสำคัญครอบคลุมในเรื่องบททั่วไป จังหวัดปกครองตนเอง การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง การบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ การคลังและรายได้ การมีส่วนร่วมของประชาชน คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการส่งเสริมและบทเฉพาะกาลตาม ร่าง พ.ร.บ.นี้ เขาออกแบบขั้นตอนและกระบวนการไว้อย่าง

รอบคอบว่า ประชาชนจังหวัดนั้นๆ จะต้องรวบรวมรายชื่อ ๕,๐๐๐ คนเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้จัดการลงประชามติเป็นการเฉพาะ ถึงเวลาลงประชามติผู้มีสิทธิ์ต้องมาลงคะแนนเกินกึ่งหนึ่ง และผลการลงประชามติสนับสนุนจะต้องเกิน ๓ ใน ๕ จากนั้นรัฐบาล จะได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองต่อไป

ที่ประชุมเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยมีความเห็นร่วมกันว่า รัฐบาลและรัฐสภาในยุคปฏิรูปควรถือเป็นเรื่องสำคัญ โดยร่วมมือกันออกกฎหมายฉบับนี้ให้สำเร็จภายใน ๒ ปี

๒) สร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

อันนี้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ชุดของคุณอานันท์ ปันยารชุน ที่เสนอให้มีระบบงบประมาณเชิงพื้นที่เพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำ โดยการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การงบประมาณ พ.ศ. .... จัดให้มีระบบการจัดสรรงบประมาณแบบ area-based เพิ่มเข้ามาจากเดิมที่มีแต่การจัดงบประมาณที่เอากรม (ส่วนกลาง) เป็นตัวตั้ง คปร. เสนอให้จัดวงเงินงบประมาณสำหรับจังหวัดไว้ที่ร้อยละ ๕ และวางเกณฑ์การจัดสรรส่วนนี้ให้กับแต่ละจังหวัด โดยพิจารณาใน ๔ มิติ คือ จำนวนประชากร รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน สัดส่วนคนจนในจังหวัดและดัชนีความก้าวหน้าการพัฒนามนุษย์ในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งหากเป็นดังนี้ แม่ฮ่องสอนจะได้งบประมาณสูงสุดในส่วนนี้ ในขณะที่ภูเก็ตจะได้ต่ำสุด

นอกจากนั้นจะต้องสร้างเครื่องมือสนับสนุนที่จำเป็นตามไปด้วย ได้แก่ คณะกรรมการบริหารแผน ซึ่งเป็นรูปแบบพหุภาคี ไม่ใช่มีแต่ราชการอยู่ฝ่ายเดียว มีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดคอยติดตามตรวจสอบ และมีส่วนร่วม ทั้งนี้เป็นการส่งเสริมบทบาทความร่วมมือและการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างราชการท้องถิ่น ชุมชนและประชาสังคมไปในตัว

๓) ยืนยันหลักการสัดส่วนงบประมาณส่วนใหญ่ต้องบริหารจัดการที่ระดับท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นในสัดส่วนที่น้อยมาก ห่างไกลจากเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือเคยระบุเพิ่มเป็นร้อยละ ๓๕ ในปี ๒๕๔๙ แต่นอกจากไม่ทำแล้ว รัฐบาลยังใช้วิธีแก้กฎหมายปรับลดตัวเลขลงมาเหลือเพียงร้อยละ ๒๕ อีกด้วย

ดังนั้นในยุคปฏิรูป รัฐบาลและรัฐสภาควรแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒/๒๕๔๙ เพื่อยืนยันในหลักการการจัดงบประมาณเพิ่มให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างมีเป้าหมายและมีขั้นตอน กล่าวคือ ที่ประชุมเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย เสนอให้เพิ่มเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๐ ภายใน ๕ ปี และร้อยละ ๗๐ ภายใน ๑๐ ปี

๔) ทบทวนและปรับเปลี่ยนบทบาทส่วนภูมิภาคทั้งระบบ

ปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาแต่อดีต คือการรวมอำนาจและใช้อำนาจบริหารไว้ที่ส่วนกลางระดับกรม ทำให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ไม่มีความคล่องตัว ไม่มีเอกภาพ ขาดการมอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างเพียงพอ ส่วนปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการภูมิภาคแบบบูรณาการ ได้แก่ ยังขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัด วัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการภูมิภาคปรับให้สอดรับกันได้ยาก มีปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกันและการขาดเจ้าภาพหลักในงานระดับกลุ่มจังหวัด

ดังนั้นนอกจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการตนเองได้มากขึ้นแล้ว ยังต้องทบทวน ยกเลิกและ/หรือปรับเปลี่ยนบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบทั้งประเทศในช่วงเวลาที่เหมาะสม รัฐบาล (ส่วนกลางและภูมิภาค) ต้องไม่ใช้อำนาจเข้าแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหาร

จัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคและปรับบทบาทหน่วยราชการระดับจังหวัดให้เหลือภารกิจสามรูปแบบ คือ ๑) เป็นสำนักงานประสานนโยบายหรือสำนักงานบริหารทางวิชาการเพื่อสนับสนุนงานส่วนกลางหรือท้องถิ่น เช่น ศูนย์วิจัยข้าว ประมง ๒) เป็นสำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง ๓) เป็นสำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

๕) พัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก

ในอนาคต การปกครองท้องถิ่นควรแบ่งแค่สองระดับเท่านั้น คือ ***อบจ.*** เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่น ในระดับจังหวัด และ***เทศบาล***เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่าจังหวัด สำหรับ อบต. ที่มีอยู่ควรยกระดับเป็นเทศบาลทั้งหมด

นอกจากนั้น ควรพัฒนารูปแบบการควบรวม อบต. และเทศบาลขนาดเล็กที่มีพื้นที่ติดต่อกันให้เป็นเทศบาลขนาดที่ใหญ่ขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองในด้านรายได้และงบประมาณดำเนินงาน

๖) จัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัด

เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นช่องทางในการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของพลเมือง ควรจัดให้มีสภาประชาชน เพื่อการปฏิรูปและงานพัฒนาในพื้นที่ระดับจังหวัด อันจะเป็นกลไกหนุนเสริมกระบวนการในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). ๒๕๕๔. ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที คิว พี จำกัด.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๕๕. การกระจายอำนาจ=การคืนอำนาจ สู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่นและสังคม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. ๒๕๕๖. การประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง: เอกสารวิชาการจัดพิมพ์ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง วันศุกร์ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมทีเคพาเลซ กรุงเทพมหานคร.

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป).๒๕๕๔. เอกสารหลักสมัชชาปฏิรูป ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๔. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิกิ จำกัด.

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป(คสป).๒๕๕๔. ,มติสมัชชาปฏิรูป ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๔. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิกิ จำกัด.

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป).๒๕๕๕. เอกสารหลักและมติสมัชชาปฏิรูป ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๕. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที คิว พี จำกัด.

“สภาประชาชนปฏิรูปประเทศไทย: กรอบแนวคิดเบื้องต้นกับสถานการณ์จริง” การประชุมระดมความคิดเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย ครั้งที่ ๓ (Thailand Development Forum) วันจันทร์ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ณ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส.

ประเวศ วะสี. ปฏิรูปประเทศไทย ๘ เรื่อง พิมพ์ครั้งที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ : บริษัท เอ็ม โอเค โปรเซส จำกัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔. ม.ป.ป.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒. ม.ป.ป.

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .....ม.ป.ป.

คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูป. ๒๕๕๕.รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๔ และ ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๕. ๓,๐๐๐ เล่ม. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อัพทรูยู ครีเอท นิว จำกัด

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. เอกสารนำเสนอ ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พลเดช ปิ่นประทีป. “พินิจการเมือง: รีสตาร์ทปฏิรูปการปกครองและกระจายอำนาจ” วันพุธที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๔๐๑๗ หน้า ๔ หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์

http://www.nmt.or.th/Pages/Draft_Regulations.aspx

http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm

http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=๒๐๖๔

http://www.tlcthai.com/education/history-of-thailand/๔๕๗๑.html

ftp://๑๒๓.๒๔๒.๑๗๖.๘๙/CEO_๕/.../Chapter๒_ceo๓_complete_m๒.doc

http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=๖&content_id=๖๐๘.

http://www.isranews.org/thaireform-data-make-sense/item/๑๓๖๖๖-๒๐๑๐-๐๘-๒๔-๐๖-๓๔-๔๒.html

"...ปฏิรูประบบการปกครองถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะระบบการปกครองโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินและนานเกิน เป็นต้นตอของปัญหา เกือบทุกชนิดในประเทศไทย ทั้งปัญหาความขัดแย้ง ความรุนแรง ทุจริตคอร์รัปชั่น รัฐล้มเหลว การเมืองรุนแรงและไม่มีคุณภาพ ตลอดจนทำให้ทำรัฐประหารได้ง่าย จึงจำเป็นปฏิรูประบบการปกครอง โดยคืนอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง ในรูปของชุมชนจัดการตนเอง ท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดจัดการตนเอง..."

ประเวศ วะสี

มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
SCB
สยามกัมมาจล
สสส
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ