

ข้อเสนอ
การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

โดย คณะกรรมการปฏิรูป

ข้อเสนอ
การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

ข้อเสนอ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

โดย คณะกรรมการปฏิรูป

พิมพ์ครั้งแรก เมษายน ๒๕๕๔ จำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์และเผยแพร่

สำนักงานปฏิรูป

ปก/รูปเล่ม

วัฒน์สินธุ์ สุวรรตนานนท์

พิมพ์ที่

บริษัท ที คิว พี จำกัด

สำนักงานปฏิรูป (สปร.)

๑๒๖/๑๔๖ ชั้น ๔ อาคาร ๑๐ ชั้น

สถาบันบำราศนราดูร ซอยติวานนท์ ๑๔

ถนนติวานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๙๖๕-๙๕๓๑-๓ โทรสาร ๐๒-๙๖๕-๙๕๓๔

website : <http://www.reform.or.th>

ตี ปณ. ๑๖ ปทผ. กระทรวงสาธารณสุข อ.เมือง จ.นนทบุรี ๑๑๐๐๔

คำนำ



ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจนับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่งของประเทศไทย และเป็นต้นตอต่อเกิดของปัญหาสำคัญอื่นๆ อีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม แม้ว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจจะมีหลายรูปแบบ แต่โครงสร้างอำนาจที่มีพลังสูงสุดและส่งผลต่อโครงสร้างอำนาจอื่นคือโครงสร้างอำนาจรัฐ ดังนั้นเพื่อการปรับสมดุลหรือการลดความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของรัฐ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการปฏิรูปจึงนำเสนอข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๔

เอกสารฉบับนี้เป็นการรวบรวมเอกสารข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจฉบับสมบูรณ์ของคณะกรรมการปฏิรูป แลกเปลี่ยนของคณะกรรมการปฏิรูป พร้อมทั้งข้อเสนอเรื่องการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นเอกสารภาคผนวกด้วย คณะกรรมการปฏิรูปมุ่งหวังว่า เอกสารฉบับนี้จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจกันอย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่องมากขึ้นในสังคมไทย

คณะกรรมการปฏิรูป

๒๑ เมษายน ๒๕๕๔

สารบัญ



- แลงการณ์คณะกรรมการปฏิรูป
ว่าด้วยแนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ๗
- ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ๑๓
- ภาคผนวก ๔๓

ข้อเสนอ
การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

แถลงการณ์ คณะกรรมการปฏิรูป ว่าด้วยแนวทางปฏิรูป โครงสร้างอำนาจ



เรียนพี่น้องประชาชนไทยที่รักทุกท่าน

ท่ามกลางความวิปริตแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภาวะข้าวของแพงและความไม่แน่นอนของบรรยากาศทางการเมือง พวกเราทุกคนคงรู้สึกคล้ายกันคือ ชีวิตในประเทศไทยเวลานี้หาความเป็นปกติสุขมิได้

อันที่จริงการเผชิญกับความยากลำบากของชีวิตนั้น นับเป็นเรื่องธรรมดาของมนุษย์ แต่สิ่งหนึ่งที่ทำให้คนเราต่างกันมากในโอกาสเอาชนะอุปสรรค คือการมีอำนาจจัดการตัวเองไม่เท่ากัน

ในสภาพที่เป็นอยู่ คนไทยจำนวนมากล้วนต้องขึ้นต่ออำนาจของผู้อื่น ขณะที่คนหยิบมือเดียวไม่เพียงกำหนดตัวเองได้

หากยังมีฐานะครอบครัวที่เหลือ ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจเช่นนี้ ไม่เพียงเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่ง หากยังเป็นต้นตอก่อให้เกิดของปัญหาสำคัญอีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม

ความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้นมีหลายแบบ และถูกค้ำจุนไว้ด้วยโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่เมื่อกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว โครงสร้างอำนาจที่มีพลังสูงสุดและส่งผลกำหนดต่อโครงสร้างอำนาจอื่นทั้งปวงคือโครงสร้างอำนาจรัฐ ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง

แน่ละ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวเคยมีคุณูปการใหญ่หลวงในการปกป้องแผ่นดินไทยให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติช่วงระยะผ่านจากสังคมจารีตสู่สมัยใหม่

อย่างไรก็ดี เราคงต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าเมื่อเวลาผ่านไปนานนับศตวรรษ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้ทำให้การบริหารจัดการประเทศแบบรวมศูนย์กลับกลายเป็นเรื่องไร้ประสิทธิภาพ ในบางกรณีก็นำไปสู่การฉ้อฉล อีกทั้งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น

ที่สำคัญคือการกระจุกตัวของอำนาจรัฐได้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างสุดขั้วระหว่างเมืองหลวงกับเมืองอื่นๆ ขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่สามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองได้เพียงพอสำหรับประชาชนที่นับวันยังมีความหลากหลายกระจายกลุ่ม

การควบคุมบ้านเมืองโดยศูนย์อำนาจที่เมืองหลวงทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ ประชาชนอ่อนแอ กระทั่งดูแลตัวเองไม่ได้ในบางด้าน อำนาจรัฐที่รวมศูนย์มีส่วนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นในหลายที่หลายแห่ง ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิธีกำหนดนโยบายจากส่วนกลางนั้นยิ่งส่งผลให้ท้องถิ่นไร้อำนาจในการจัดการเรื่องปากท้องของตน

ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวยังถูกซ้ำเติมให้เลวลงด้วยเงื่อนไขของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ

การที่รัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาสังคมไว้อย่างเต็มเปี่ยม แต่กลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทยจากอิทธิพลข้ามชาตินั้น นับเป็นภาวะวิกฤตที่คุกคามชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแทบจะป้องกันตนเองไม่ได้เลย เมื่อต้องเผชิญกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนมากกว่า

เมื่อสังคมถูกทำให้อ่อนแอ ท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอ และประชาชนจำนวนมากถูกทำให้อ่อนแอ ปัญหาที่ป้อนกลับมายังศูนย์อำนาจจึงมีปริมาณท่วมท้น ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาล ล้วนต้องเผชิญกับสภาวะข้อเรียกร้องที่ล้นเกิน ครั้นแก้ไขไม่สำเร็จทุกปัญหาก็กกลายเป็นประเด็นการเมือง

ด้วยเหตุผลทั้งหลายทั้งปวงนี้ คณะกรรมการปฏิรูปจึงขอเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการถึงระดับถอดสายบัญชาการของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่น

ออกในหลาย ๆ ด้าน และเพิ่มอำนาจบริหารจัดการตนเองให้ท้องถิ่น
ในทุกมิติที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น
จะต้องไม่ใช่การสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่น
ต่าง ๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หากจะต้องเป็น
เนื้อเดียวกับการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวม

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจมี
เจตจำนงอยู่ที่การปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนใน
ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งประกอบส่วนขึ้นเป็นองค์รวมของประชาชนทั้ง
ประเทศและด้วยเหตุนี้เราจึงจำเป็นต้องประสานประชาธิปไตย
ทางตรงเข้ากับประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากขึ้น การเพิ่ม
อำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเองต้องเป็นส่วนสำคัญของการ
ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตั้งแต่ต้น และอำนาจขององค์กร
ปกครองท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นก็ต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดย
ประชาชนในชุมชนหรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้ในทุก
ขั้นตอน

ส่วนอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้น แม้จะลดน้อยลงในด้าน
การบริหารจัดการสังคม แต่ก็ยังคงมีอยู่อย่างครบถ้วนในเรื่อง
การป้องกันประเทศและการต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังคง
มีบทบาทสำคัญในการประสานงานและอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ใน
ระดับชาติ ดังที่ชี้แจงไว้ในข้อเสนอฉบับสมบูรณ์

คณะกรรมการปฏิรูปขอยืนยันว่าการปฏิรูปโครงสร้าง
อำนาจในทิศทางดังกล่าวมิใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ และการ

เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็จะไม่มีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย หากยังจะเสริมความเข้มแข็งให้กับรัฐไทย และช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปด้วยพร้อมๆ กัน

นอกจากนี้ เรายังเชื่อว่าการกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่น กิติ และการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ภาคประชาสังคมโดยรวมก็ดี ไม่เพียงจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ยังจะส่งผลอย่างสูงต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ทั้งนี้เพราะมันจะทำให้อำนาจสั่งการและผลประโยชน์ที่ได้จากการกุมอำนาจในส่วนกลางมีปริมาณลดลง ผู้ชนะบนเวทีแข่งขันจึงอำนาจไม่จำเป็นต้องได้ทุกอย่างไปหมด และความขัดแย้งก็ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเอาเป็นเอาตาย กระทั่งอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ แท้จริงแล้วคือการปฏิรูปการเมืองอีกวิธีหนึ่ง

ในด้านความอยู่รอดมั่นคงของสังคม การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจยังนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมมากขึ้นในการอยู่ร่วมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เนื่องเพราะการปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อ่อนแอตกอยู่ภายใต้อำนาจของตลาดเสรี โดยไม่มีกลไกป้องกันตัวใดๆ ย่อมนำไปสู่หายนะของคนส่วนใหญ่อย่างเลื่องไม่พัน

คณะกรรมการปฏิรูปตระหนักดีว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในระดับลึกซึ่งถึงรากไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย และอาจจะส่งผลกระทบต่อหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่เราก็เชื่อว่าการปรับปรุงประเทศชาติในทิศทางข้างต้นมีความเป็นไปได้ ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่

มีฉันทานุมัติว่าสิ่งนี้คือกุญแจดอกใหญ่ที่จะนำไปสู่ความเจริญ
รุ่งโรจน์ของบ้านเมือง

ดังนั้น เราจึงใคร่ขอเรียนเชิญประชาชนคนไทยทุกหมู่เหล่า
สื่อมวลชนทุกแขนง ตลอดจนพรรคการเมืองทุกพรรคและกลุ่ม
การเมืองทุกกลุ่มมาช่วยกันพิจารณาข้อเสนอชุดนี้อย่างจริงจังตั้งใจ
เพื่อจะได้นำบรรยากาศสังคมไปสู่การวางผังหะก้าวขับเคลื่อน
ผลักดันให้การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจปรากฏเป็นจริง

ด้วยมิตรภาพ
คณะกรรมการปฏิรูป
๑๘ เมษายน ๒๕๕๔

ข้อเสนอ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

ฉบับสมบูรณ์

โดย คณะกรรมการปฏิรูป

วันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔



ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจนับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่งของประเทศไทย และเป็นต้นตอต่อเกิดของปัญหาสำคัญอื่นๆ อีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม

ความสัมพันธ์ทางอำนาจมีหลายแบบ และถูกค้ำจุนไว้ด้วยโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่เมื่อกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว โครงสร้างอำนาจที่มีพลังสูงสุดและส่งผลกำหนดต่อโครงสร้างอำนาจอื่นทั้งปวงคือโครงสร้างอำนาจรัฐ

ด้วยเหตุดังนี้ การปรับสมดุลหรือการลดความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจ จึงจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลไกการปกครองต่างๆ เรา

จำเป็นต้องจัดระเบียบกลไกเหล่านี้เสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าสามารถเข้าถึงอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกัน

ตลอดระยะเวลาประมาณ ๑๒๐ ปีที่ผ่านมา ระเบียบอำนาจของรัฐไทยถูกจัดโครงสร้างไว้ในลักษณะ รวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของระบบบริหารราชการแผ่นดินอันประกอบด้วยกระทรวงทบวงกรมซึ่งมีกิ่งก้านสาขาครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตทุกบริเวณ

แน่นอน เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวเคยมีคุณูปการใหญ่หลวงในการปกป้องแผ่นดินไทยให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติช่วงระยะผ่านจากสังคมจารีตสู่สมัยใหม่

อย่างไรก็ดี เราคงต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าเมื่อเวลาผ่านไปนานนับศตวรรษ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้ทำให้การบริหารจัดการประเทศแบบสั่งการจากข้างบนลงมากลายเป็นเรื่องไร้ประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น กระทั่งในหลายๆ กรณีได้กลายเป็นเหตุแห่งปัญหาเสียเอง

ที่สำคัญคือการที่อำนาจรัฐกระจุกตัวอยู่ตรงศูนย์กลางย่อมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองหลวงกับเมืองอื่นอย่างมากมาย ขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่สามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองได้เพียงพอสำหรับประชาชนที่นับวันยิ่งมีความ

หลากหลายกระจายเหล่า สภาพเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหลายๆ ด้าน ซึ่งมักนำไปสู่ความไม่พอใจทางการเมือง

นอกจากนี้ โครงสร้างอำนาจที่ถือเอารัฐเป็นตัวตั้งและสังคมเป็นตัวตาม ยังเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะมันทำให้การเติบโตของประชาสังคมที่จะทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐเป็นไปได้ยาก ประชาชนพลเมืองจำนวนมากถูกทำให้เคยชินกับความเฉื่อยเนือยเรื่องส่วนรวม บ่มเพาะความคาดหวังฟุ้งและขาดขาดตกถ่วงที่จะแสดงพลังของตน

ในอีกด้านหนึ่ง การควบคุมบ้านเมืองโดยศูนย์อำนาจที่เมืองหลวงได้ทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ ประชาชนอ่อนแอ กระจุกตัวเฉพาะตัวไม่ได้ในหลายๆ กรณี โครงสร้างการปกครองแบบสั่งการจากเบื้องบนได้มีส่วนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นในหลายที่หลายแห่ง ผู้คนในท้องถิ่นต้องสูญเสียทั้งอำนาจในการจัดการชีวิตตัวเอง สูญเสียทั้งศักดิ์ศรี และความภาคภูมิใจในวิถีวัฒนธรรมของตน

ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิธีกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง โดยเพิกเฉยต่อความเรียกร้องต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ก็ยิ่งส่งผลให้ท้องถิ่นไร้อำนาจในการจัดการเรื่องปากท้องของตน กระจุกเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เมื่อสังคมถูกทำให้อ่อนแอ ท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอ และประชาชนจำนวนมากถูกทำให้อ่อนแอ ปัญหาที่ป้อนกลับมายังศูนย์อำนาจจึงมีปริมาณท่วมท้น การที่กลไกแก้ปัญหาในระดับล่างมีไม่พอ ทำให้รัฐบาล

ทุกรัฐบาล ล้วนต้องเผชิญกับสภาวะข้อเรียกร้องที่ล้นเกินจากทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งยิ่งทำให้ขาดทั้งประสิทธิภาพและเสถียรภาพในการทำงาน

สถานการณ์ดังกล่าวได้ถูกซ้ำเติมให้เลวลงด้วยเงื่อนไของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบ ไร้พรมแดนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ ระบบการค้าเสรีและการลงทุนเสรีทำให้รัฐไทยมีอำนาจลดลงในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ ขณะที่กลไกตลาดกลับมีอำนาจมากขึ้นในการกำหนดชะตากรรมของประชาชน

การที่รัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาสังคมไว้ อย่างเต็มเปี่ยม แต่กลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทย จากอิทธิพลข้ามชาติ และมีอำนาจน้อยลงในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนนั้น นับเป็นภาวะวิกฤตที่คุกคามชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแทบจะป้องกันตนเองไม่ได้เลย เมื่อต้องเผชิญกับผู้ประกอบการรายใหญ่ ที่มีทุนมากกว่า มีเทคโนโลยีสูงกว่าหรือมีระบบบริหารจัดการที่เหนือกว่าอย่างสิ้นเชิง

ด้วยเหตุผลทั้งหลายทั้งปวงนี้ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ด้วยการโอนอำนาจการบริหารจัดการตนเองไปให้ท้องถิ่นจึง กลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วน และนับเป็นการปรับสมดุลของประเทศครั้งสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไและสภาวะการณ์ของยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น จะต้องไม่ใช่เป็นแค่การถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรปกครองใหญ่

สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเพียงการสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่างๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หากจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวมด้วย

เช่นนี้แล้ว หลักการเบื้องต้นของการกระจายอำนาจคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองได้มากขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต การตัดสินใจ และการอนุมัติ/อนุญาตให้มีการดำเนินการใดๆ ในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องไปกับการส่งเสริมให้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการตัดสินใจ และการบริหารจัดการด้านต่างๆ ในสังคม นอกเหนือจากการอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อันเป็นรูปแบบหลักอยู่ในปัจจุบัน

แน่นอน การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางนี้ ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม หากเราต้องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ก็ย่อมเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยอย่างลึกซึ้งถึงราก อีกทั้งจำเป็นต้องมีการปรับฐานความคิดเรื่องอำนาจจากความสัมพันธ์แนวตั้งเป็นแนวราบมากขึ้น

ดังนั้น ท้องถิ่นตามแนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจดังกล่าว จึงไม่ได้หมายถึง อปท.เพียงอย่างเดียว หากยังรวมถึงชุมชน ประชาชนและภาคประชาสังคมของแต่ละพื้นที่ไว้อย่างแยกไม่ออก การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเองจะต้องเป็นส่วน สำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตั้งแต่ต้น และอำนาจของ อปท.ที่จะได้รับการถ่ายโอนเพิ่มขึ้นจากรัฐบาล จะต้องถูกกำกับ และตรวจสอบโดยประชาชนในชุมชนหรือภาค ประชาสังคมใน ท้องถิ่นได้ในทุกขั้นตอน โดยมีทั้งโครงสร้างและกระบวนการ รองรับอย่างชัดเจน

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจควรต้อง เป็นกระบวนการเดียวกันกับการขยายและพัฒนาระบบ ประชาธิปไตย โดยมีเจตจำนงอยู่ที่การปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ ของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งประกอบส่วนขึ้นเป็นองค์รวม ของประชาชนทั้งประเทศ

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปจึงมีข้อ เสนอ ดังต่อไปนี้

๑. การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

๑.๑ บทบาทของรัฐบาลและท้องถิ่น

เพื่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ ประเทศชาติ รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบใน การต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การดูแลความสงบเรียบร้อย

ของสังคมภาพรวม การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ การบริหาร เศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการในระบบยุติธรรม และ การจัดให้มีระบบสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชนในประเทศ เป็นต้น

ขณะที่ท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรประชาสังคม คณะกรรมการประชาสังคมประจำท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด ควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินในท้องถิ่น และการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็น การศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข ศาสนธรรม ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาทางหลวงชนบท การดูแลรักษาและ ใช้จ่ายประโยชน์ทรัพยากร การส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ การพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือบริการ อื่นๆ ในจังหวัดและในท้องถิ่น

บทบาทของรัฐบาลในการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่นควรมีเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติเท่านั้น และรัฐบาลต้องไม่ ใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงจำเป็นต้องถอดสาย อำนาจบัญชาการของรัฐบาล ที่เข้าไปแทรกแซงการบริหาร จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจใน

การพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต อำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรืออำนาจในการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง ๓ รูปแบบคือ

- ๑ สำนักงานประสานนโยบาย หรือ สำนักงานบริหารทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น
- ๒ สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น และ
- ๓ สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

ส่วนภารกิจอื่นๆ ในการให้บริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ให้ยกเป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

๑.๒ รูปแบบของการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นประกอบด้วย ๒ กลไกหลัก กลไกแรกเป็นการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ด้วยรูปแบบและกลไกแบบประชาสังคม ซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในแต่ละพื้นที่ สอดประสานกับกลไกที่สองคือ การบริหารราชการหรือการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล

ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการ ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับรองและสนับสนุนบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ และการจัดบริการต่างๆ ภายในท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้น ในการตัดสินใจที่มีผลสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ยังจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ผ่านทางคณะกรรมการประชาสังคม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรชุมชน องค์กรอาชีพ องค์กรศาสนา หรือองค์กรประชาสังคมอื่นๆ เพื่อช่วยให้เกิดการปรึกษาหารือและต่อกรร่วมกัน รวมถึงเชื่อมโยงการบริหารราชการที่ผ่านตัวแทนในระบบประชาธิปไตย กับการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยตรงของประชาชน อันเป็นประชาธิปไตยโดยตรงเช่น การลงประชามติ

หรือการลงลายมือชื่อเพื่อยับยั้งการตัดสินใจขององค์การปกครอง
ท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะแบ่งเป็น ๒ ระดับ โดยให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และให้
เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหารท้องถิ่นใน
ระดับต่ำกว่าจังหวัด

ในอนาคต ควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่
ให้เป็นเทศบาล ทั้งนี้ ในการยกระดับดังกล่าวควรคำนึงถึงขนาด
หรือจำนวนประชากรที่เหมาะสมต่อการให้บริการที่ดีและมี
ประสิทธิภาพ และคำนึงถึงรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารและสภา
ท้องถิ่น ที่จะไม่ให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่าง
ชุมชนที่อยู่ในเขตเมือง และชุมชนในเขตชนบท (ซึ่งอาจมีจำนวน
ประชากรน้อยกว่าในเขตเมือง)

๑.๓ ขอบเขตอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดขอบเขตอำนาจที่เหมาะสมของท้องถิ่น จะ
พิจารณาจากอำนาจในการจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็น
ในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมใน ๔ มิติ คือ

๑. มิติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น รวมถึงการ
จัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการจัดหาและการจัดสรร
ที่ดินเพื่อการทำกิน เพื่อที่อยู่อาศัย และเพื่อคุณภาพชีวิตของ

ประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ก็ต้องรับรองและขยาย บทบาทและสิทธิของชุมชน/ประชาชนในการบริหารจัดการ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นบทบาทที่มีอยู่เดิมเช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการเหมืองฝาย การคุ้มครอง พื้นที่ชุ่มน้ำและประมงชายฝั่ง หรือบทบาทที่จะมีเพิ่มเติมขึ้น ในอนาคต เช่น การจัดการสวนหรือพื้นที่สาธารณะในเขตเมือง เป็นต้น

๒. มิติการจัดการเศรษฐกิจ ท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของประชาชน และการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร การคุ้มครองและพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครองและพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน การสนับสนุนตลาดและการแลกเปลี่ยนภายในท้องถิ่น และการป้องกันการผูกขาดและการค้าที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้เพิ่มขึ้น และสนับสนุนให้เกิดการระดมทุนและจัดตั้งกองทุนต่างๆ ในท้องถิ่น และชุมชน

๓. มิติการจัดการสังคม ท้องถิ่นต้องเข้ามามีบทบาทร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์และฟื้นฟู วัฒนธรรม ภูมิปัญญา และจิตวิญญาณของชุมชนและประชาชน ในท้องถิ่น รวมถึงต้องมีบทบาทร่วมกับชุมชนและประชาชน ในการจัดการศึกษา การสร้างเสริมสุขภาพ การคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สินและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้ด้อยสิทธิและโอกาส

๔. มิติการจัดการทางการเมือง ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ และการวางแผนพัฒนาซึ่งสามารถกำหนดอนาคตของตนเอง ร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในท้องถิ่น รวมถึงควรมีบทบาทและอำนาจร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในการดูแลรักษาความสงบพื้นฐานในพื้นที่ของตน เช่น การจัดการจราจร หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัด (อบจ.) และระดับต่ำกว่าจังหวัด (เทศบาลหรือ อบต.) ต้องมีบทบาทและอำนาจในการแก้ไขปัญหา และแก้ไขข้อขัดแย้งต่างๆ ในพื้นที่ร่วมกับชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยไม่ต้องเฝ้ารอการแก้ไขปัญหาจากรัฐบาล เช่น การจัดการสาธารณสุข การแก้ไขข้อพิพาทกรณีป่าไม้ที่ดิน การปิดเปิดเขื่อนและประตูระบายน้ำ หรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ท้องถิ่นควรมีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขอย่างเป็นระบบ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยยึดหลักความเป็นธรรมระหว่างท้องถิ่น ทั้งในด้านการรับภาระการแก้ปัญหาและการชดเชยเยียวยา

๑.๔ การเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น

เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้ดีขึ้น จำเป็นต้องเสริมอำนาจของท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจทางการคลังและอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากร

ในแง่การคลัง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างที่ควรจะเป็น ยิ่งไปกว่านั้น การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายจากรัฐบาล เพื่อที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงาน มากกว่าที่จะมีความพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่โดยตรง

ดังนั้น เพื่อสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของท้องถิ่นมากขึ้น รัฐบาลควรถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น (เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีสิ่งแวดล้อม) หรือแบ่งสรรสัดส่วนภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บให้แก่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น เพิ่มสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ท้องถิ่นได้รับจากร้อยละ ๑๐ (หรือร้อยละ ๐.๗ ของมูลค่าเพิ่ม) เป็นร้อยละ ๓๐ (หรือร้อยละ ๒.๑ ของมูลค่าเพิ่ม)

ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นก็ควรมีอำนาจโดยชอบธรรมในการใช้มาตรการทางภาษี ในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของตนในขอบเขตที่เหมาะสมและเป็นธรรม เช่น การเพิ่มอัตราภาษียานพาหนะเพื่อสนับสนุนนโยบายการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในจังหวัด หรือการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ลงทุนหรือสนับสนุนการสร้างพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่สร้างสรรค์สำหรับเยาวชน เป็นต้น

รัฐบาลควรใช้งบประมาณของรัฐบาล (เงินส่วนของรัฐไม่ใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งอุดหนุนให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ (ตัวอย่างเช่น เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ^๑) และไม่ควรมีเงื่อนไขในการใช้งบประมาณกำกับไปด้วย สำหรับในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายและงบประมาณสนับสนุนที่เฉพาะเจาะจงก็ให้ใช้เงิน อุดหนุนเฉพาะกิจ และควรถือว่างบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณของรัฐบาล มิใช่บังคับโดยทางอ้อมให้นับเป็นงบประมาณของท้องถิ่นเช่นดั่งปัจจุบัน

ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดการระบบการคลังของตน เช่น การลงทุน การกู้ยืม การร่วมทุน และการจัดตั้งกองทุน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของท้องถิ่นและเสริมหนุนความเข้มแข็งของชุมชน

ในแง่บุคลากร องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสามารถพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่น เช่น การคัดเลือกบุคลากร และระบบแรงจูงใจที่เอื้ออำนาจให้บุคลากรที่มีความสามารถ และบุคลากรในท้องถิ่นได้เข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการให้ชุมชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรภายในท้องถิ่น เป็นต้น

^๑ รายละเอียดดูในเอกสาร ภาคผนวก ข : ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมของคณะกรรมการปฏิรูป

ในด้านเศรษฐกิจ แนวโน้มทั่วไปคือ การค้าและการลงทุนในโลกมีลักษณะไร้พรมแดนมากขึ้น เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ขณะเดียวกันอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการเศรษฐกิจก็ลดลง ทำให้ผู้ประกอบการที่มีทุนมากกว่า มีเทคโนโลยีสูงกว่าหรือมีการบริหารจัดการที่ดีกว่าจะเป็นผู้ได้เปรียบ นานาประเทศจึงหันมาให้อำนาจท้องถิ่น ในการปกป้อง คุ้มครอง และสนับสนุนการปรับตัวของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น

ดังนั้น นอกจากการเสริมอำนาจทางด้านการคลังและทางด้านบุคลากร จึงควรจัดระบบให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากพอที่จะสามารถป้องกันและแก้ไขความเสียหายหรือความเสียหายเปรียบอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ใน ทุกมิติ ทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม ไม่ว่าจะความเสียหายหรือความเสียหายเปรียบนั้น จะเป็นผลแห่งการทำสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ก็ตาม

๑.๕ ความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แม้ว่าการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นจะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ แต่ในยุคสมัยที่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม มีความซับซ้อนและมีความเชื่อมโยงข้ามท้องถิ่น ข้ามภูมิภาค หรือแม้กระทั่งข้ามชาติมากขึ้นเรื่อยๆ การสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก คณะกรรมการปฏิรูปเห็นว่าการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์และจำเป็นต่อการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกัน ๓ ส่วนคือ

๑.๕.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นแล้ว บทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาต่างๆ จึงควรเป็นของท้องถิ่นมากขึ้น หน่วยราชการควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ซึ่งเสนอทางเลือกในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ แก่ท้องถิ่น แต่มีใจเด็ดสลิใจหรือดำเนินการแทน

หากหน่วยงานส่วนกลางเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแนะนำทิศทางเชิงนโยบายต่อท้องถิ่นอย่างจริงจัง หน่วยงานก็ยังสามารถดำเนินการผ่านทางกลไกการสนับสนุนงบประมาณของส่วนกลาง ที่มีกำหนดเป้าหมายการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อโน้มน้าวให้นโยบายท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลหรือหน่วยงานเห็นว่าเหมาะสม

สำหรับการวางแผนการพัฒนาพื้นที่ (เช่น แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ หรือการให้สัมปทานเพื่อพัฒนาเหมืองแร่) รัฐบาลก็ยังคงนำเสนอทิศทางวางแผนต่อท้องถิ่นต่างๆ ได้ แต่การตัดสินใจจะต้องมาจากท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องประสานงานกับท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และต้องเคารพในการตัดสินใจของท้องถิ่น ที่อาจกำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ของตน ซึ่งแตกต่างไปจากแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ก็เป็นได้

ทั้งนี้ รวมถึงการทำข้อตกลงการค้าหรือข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อ

คุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น รัฐบาลควร
ปรึกษาหารือกับท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงกับต่าง
ประเทศ เพื่อป้องกันผลทางลบที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นและชุมชน
แต่หากมีผลกระทบเกิดขึ้น ท้องถิ่นควรมีอำนาจและกลไกที่
สามารถแก้ไข บรรเทา และเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นได้
อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเป็นเช่นนี้ สิ่งที่เป็นในขนาดคือ การพัฒนารูปแบบ
การประสานงานระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น โดยอาจใช้รูปแบบ
การทำข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ
ของแต่ละท้องถิ่น หรือการมีคณะกรรมการประสานงานเพื่อ
พัฒนาท้องถิ่น (ซึ่งจะต้องมีผู้แทนชุมชนหรือภาคประชาสังคมใน
สัดส่วนที่เหมาะสม) และสำนักงานประสานงานนโยบายประจำ
จังหวัด เพื่อประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม
เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม
รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ตามขอบเขตอำนาจที่ระบุไว้โดย
พระราชบัญญัติเท่านั้น เช่น การจัดการภัยพิบัติฉุกเฉิน

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ก็ให้ระบบอนุญาโตตุลาการ (ตามข้อตกลงร่วมกัน)
ในการไกล่เกลี่ยเป็นลำดับแรก แต่หากยังไม่สามารถตกลงกันได้
ก็จะต้องนำความขึ้นสู่ศาลปกครอง (ซึ่งมีการจัดตั้งแผนกคดีทอง
ถิ่นเป็นการเฉพาะ) โดยที่รัฐบาลจะต้องไม่มีอำนาจในการ
ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงดังเช่นที่ผ่านมา

๑.๕.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น

ในสภาพความเป็นจริง ท้องถิ่นแต่ละแห่งมิได้ดำรงอยู่
อย่างเป็นเอกเทศ หรือมีเฉพาะความสัมพันธ์กับราชการส่วน
กลางโดยตรงเท่านั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องอยู่ร่วมกับท้องถิ่น
อื่นๆ ในพื้นที่ หรือในระบบนิเวศวัฒนธรรมหรือในเงื่อนไขที่
สัมพันธ์กัน การตัดสินใจและการดำเนินการของท้องถิ่นจึงต้อง
ขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการต่อรองระหว่างท้องถิ่น การปฏิรูป
โครงสร้างอำนาจมิได้หมายถึงการสร้างอำนาจของท้องถิ่นแต่ละ
แห่งขึ้นมาเป็นเอกเทศ โดยปราศจากความร่วมมือซึ่งกันและกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นอาจเป็นไปเพื่อการจัดการ
รับมือกับเงื่อนไขทางทรัพยากรและสภาพแวดล้อม เช่น การ
บริหารจัดการลุ่มน้ำ การจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง
เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถแยกการจากกันเป็นเอกเทศได้ ดังนั้น จึง
จำเป็นต้องพัฒนากลไกการทำงานแนวราบเพื่อสนับสนุนการ
ทำงานร่วมกันของท้องถิ่นต่างๆ ทั้งกลไกภาครัฐ เช่น คณะ
กรรมการลุ่มน้ำ และกลไกภาคประชาสังคม เช่น เครือข่ายอ่าว
ไทยตอนใน ให้สอดคล้องกันและกัน

ขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นยังเกิดขึ้นด้วย
เหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจ เช่น การร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้น
ฐานของท้องถิ่นหลายแห่ง (เช่น การจัดการขยะ หรือการลงทุน
ในโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและความ
ประหยัดในการดำเนินการ รวมถึงอาจเป็นไปเพื่อรับมือความ
เปลี่ยนแปลงทางการค้าและการลงทุน เช่น การบริหารจัดการ

พื้นที่ชายแดนที่เป็นแบบแผนเดียวกัน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ไปพร้อม ๆ กัน

การป้องกันและการจัดการภัยพิบัติต่างๆ ยังเป็นภารกิจสำคัญที่ท้องถิ่นต่างๆ ในระบบนิเวศหรือระบบลุ่มน้ำเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จะต้องประสานความร่วมมือกันโดยเร่งด่วน ทั้งเพื่อการพัฒนาระบบป้องกันและระบบเตือนภัยร่วมกัน การกำหนดแผนตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกันหรือสัมพันธ์กัน และการวางระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการบรรเทาสาธารณภัย และการฟื้นฟูภายหลังจากการประสบภัย โดยรัฐบาลควรสนับสนุนการประสานความร่วมมือดังกล่าว และเสริมหนุนขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

๑.๕.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะเป็นหน่วยบริหารจัดการตนเองขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นกลไกหลักในการสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสริมหนุนความเข้มแข็งของเทศบาลและอบต. ในฐานะหน่วยบริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นลำดับแรก เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นหน่วยงานท้องถิ่นในระดับจังหวัด ทำหน้าที่เชื่อมโยงประสานและสร้างระบบความ

สัมพันธ์ของเทศบาลและอบต. ภายในจังหวัด รวมถึงการประสานนโยบายกับรัฐบาล อีกทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสามารถช่วยเสริมหนุนการปฏิบัติงานและการพัฒนาของเทศบาลและอบต. ต่างๆ ภายในจังหวัด โดยช่วยสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของเทศบาลและอบต. การให้บริการที่มีความซับซ้อนหรือมีการลงทุนขนาดใหญ่ (เช่น สถานีวิจัยการเกษตรหรือการตัดถนนระหว่างอำเภอหรือระหว่างจังหวัด เป็นต้น) ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องไม่มีอำนาจที่เข้าไปก้าวล่วงการบริหารงานของเทศบาลและอบต.

๒. การจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างราชการกับองค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม

๒.๑ แนวคิดเบื้องต้น

แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย แต่การถ่ายโอนอำนาจและภารกิจต้องไม่ไปหยุดเพียงระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพราะอาจทำให้เกิดกระจุกตัวของของอำนาจในระดับท้องถิ่นขึ้นมาอีก

หากมองย้อนกลับไปในอดีตจะเห็นว่า ชุมชนล้วนมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกต่างๆ ภายในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการระบบสวัสดิการในชุมชน หรืออื่นๆ ซึ่งกลไกชุมชนได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมและความยั่งยืนทั้งของชุมชนใน

ภาพย่อยและของสังคมในภาพรวม ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันในหลายประเทศว่า ชุมชนมีอำนาจที่มีมาแต่เดิมในการบริหารจัดการตนเองภายในชุมชนและภายในท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียอีก

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจครั้งนี้ จึงต้องการสร้างให้เกิดความสมดุล ระหว่างการใช้อำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากรัฐบาลผ่านมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายและระบบราชการรองรับ กับการรับรองในบทบาทและอำนาจที่มีโดยธรรมชาติของชุมชน ซึ่งเน้นการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย และอาจมีกระบวนการที่แตกต่างหลากหลายไปตามระบบนิเวศวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์

ทั้งนี้ ชุมชนในสภาพการณ์ปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือผู้มีทะเบียนราษฎรอยู่ในชุมชนนั้นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัย ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เช่น ชุมชนแรงงานในท้องถิ่นด้วย

หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจคือ การกระจายอำนาจแนวราบ หรือการกระจายอำนาจจากระบบราชการ (ไม่ว่าราชการส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่น) ไปสู่ชุมชนหรือภาคประชาสังคม โดยยอมรับในการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลของอำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง กับอำนาจที่มีอยู่เดิมของชุมชน ซึ่งใน

การกระจายอำนาจที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน บทบาทและอำนาจของชุมชนยังไม่เป็นที่ยอมรับจากภาครัฐมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าชุมชนจะเป็นกลไกที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยเป็นเวลานานแล้วก็ตาม

การเพิ่มบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคม ยังคงควรมองในมิติของการ “ถ่วงดุล” ระหว่างรัฐ (ไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น) ทูต และประชาชน และจะต้องดำเนินการในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับส่วนกลางถึงระดับชุมชน

๒.๒ การสนับสนุนบทบาทของชุมชน/ภาคประชาสังคม

การจัดสรรอำนาจใหม่ จึงต้องปรับเปลี่ยนดุลยภาพของบทบาทของราชการส่วนท้องถิ่น กับบทบาทของชุมชน องค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม และประชาชนภายในท้องถิ่น ให้สอดคล้องและสมดุลกัน โดยเน้นย้ำในหลักการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการบริหารจัดการตนเองให้มากที่สุด และหลีกเลี่ยงการ “รับเหมาทำแทน” ชุมชนและประชาชนโดยเฉพาะในภารกิจที่มีชุมชนหรือองค์กรชุมชนมีกลไกดำเนินการอยู่แล้ว

การสนับสนุนบทบาทของชุมชน องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมสามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง เช่น

- การยอมรับในบทบาทการจัดการจัดการของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการน้ำในชุมชน) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม (เช่น การฟื้นฟูและปรับปรุงประเพณีท้องถิ่น) การสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น (เช่น การอนุรักษ์พันธุกรรมท้องถิ่น) การให้บริการสาธารณะ (เช่น การดูแลและฟื้นฟูผู้พิการและผู้สูงอายุ) และการวางแผนการพัฒนาของท้องถิ่น (เช่น การกำหนดแผนการใช้ที่ดิน การอนุญาตโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) โดยจะต้องยอมรับในความจำเพาะ และความแตกต่างหลากหลายทางระบบนิเวศวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนและกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องถิ่นด้วย

- การเอื้ออำนวยความสะดวกในการจัดตั้งองค์กรชุมชน/องค์กรประชาสังคม เพื่อให้สามารถมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้องค์กรชุมชน/องค์กรประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการในท้องถิ่นได้สะดวกขึ้น (รวมถึงการได้รับงบประมาณสนับสนุน) และการใช้สิทธิในด้านต่างๆ ในระบบการบริหารราชการ รวมถึง การใช้สิทธิความเป็นนิติบุคคลในระบบกฎหมายและในกระบวนการยุติธรรม

- การสนับสนุนให้องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเป็นหน่วยให้บริการที่สามารถบริหารจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ได้ และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณโดยตรงจากท้องถิ่นและจากรัฐบาล ภายใต้มาตรฐานที่กำหนดอย่าง

เหมาะสม และคำนึงถึงในความจำเพาะและความหลากหลาย
ของชุมชนและองค์กรชุมชนด้วย

- การถ่ายโอนงบประมาณลงไปสู่ประชาชน ในลักษณะ
ของการให้งบประมาณตามตัวผู้ใช้ ซึ่งจะช่วยทำให้ประชาชนเป็น
ผู้มีอำนาจโดยตรงในการตัดสินใจใช้งบประมาณหรือเลือกผู้
ให้บริการด้วยตนเอง ซึ่งผู้ให้บริการส่วนหนึ่งก็อาจจะเป็น
องค์กรในชุมชนเอง

นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ผู้ให้บริการสาธารณะ (เช่น
โรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ วิทยาลัยชุมชน และอื่นๆ)
ที่ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจสั่งการหน่วยงานอื่นๆ และสามารถจัด
ระบบการเงินการคลังในการให้บริการของตนเองได้ สามารถแปลง
สภาพองค์กรของตนจากที่เป็นส่วนราชการ ไปสู่องค์กรที่เป็น
นิติบุคคลรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่หวังผลกำไร ซึ่งไม่จำเป็นต้องได้รับการ
สั่งการโดยตรงจากราชการ (เช่น มูลนิธิ หรือองค์การมหาชน)
แต่รัฐบาล และองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็ยังคงสามารถกำกับ
ดูแลผ่านการควบคุมคุณภาพการให้บริการ และการใช้กลไกงบประมาณแผ่นดินได้

๒.๓ การถ่วงดุลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

เพื่อให้การกระจายอำนาจไปถึงมือของประชาชนอย่างแท้จริง
การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงจำเป็นต้องมีการใช้ประชาธิปไตย
ทางตรง ควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยผู้บริหาร
และสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะในการ

ตัดสินใจที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตและทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น

ด้วยเหตุดังนี้ ในแต่ละท้องถิ่น จึงต้องมีการตั้ง “คณะกรรมการประชาสังคม” เข้ามาเป็นกลไกเชื่อมโยง สำหรับประชาชนและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยคณะกรรมการประชาสังคมจะมีกรรมการ ๒ ลักษณะ คือ กรรมการประจำที่มีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอนไม่เกินหนึ่งในสาม โดยคัดเลือกมาจากผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรอาชีพ ศาสนาและผู้แทนองค์กรประชาสังคมอื่นๆ และกรรมการเฉพาะกิจที่หมุนเวียนเข้ามาทำหน้าที่ในภารกิจแต่ละด้าน โดยผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงได้มีส่วนร่วมด้วย เช่น ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ ก็อาจจะมีกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

ทั้งนี้ รูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการประชาสังคมอาจปรับให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมอันหลากหลายของแต่ละชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์

คณะกรรมการประชาสังคมจะทำหน้าที่ในการถ่วงดุลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและต่ำกว่าจังหวัด โดยมีอำนาจในการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็นและแนวทางเลือกต่างๆ ในการตัดสินใจ จากชุมชนจากประชาชน และจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การตัดสินใจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่ของการลงทุน (เช่น การจัดทำแผนงบประมาณประจำปี หรือการอนุมัติโครงการที่ใช้งบประมาณมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนด) ในแง่ของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นสภาพแวดล้อม สุขภาพ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน (ซึ่งจำเป็นต้องมีการ ระบุงบรอบของโครงการหรือของผลกระทบต่อไป) หรือการวางผังเมืองและเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น จะต้องผ่านการปรึกษาหารือและการให้ความเห็นของคณะกรรมการประชาสังคม ซึ่งคณะกรรมการประชาสังคมก็ต้อง จัดและเอื้อให้มีกระบวนการรับฟังความเห็น ปรึกษาหารือ และแสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกัน โดยเฉพาะสำหรับสมาชิกในชุมชน และในท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการประชาสังคมมิได้มีอำนาจโดยตรงในการยับยั้งการตัดสินใจ หรือการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการประชาสังคมจะต้องมีกลไกที่สามารถนำการตัดสินใจนั้นคืนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง ผ่านทางการลงประชามติ หรือการลงลายมือชื่อรับรองหรือยับยั้งการดำเนินการของท้องถิ่นตามจำนวนและวิธีการที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์

ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจะยึดถือหลักการที่ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการยับยั้งการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้อำนาจผ่านระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ได้รับมาจาก

การเลือกตั้งของประชาชนก็คือ ประชาชนเอง โดยผ่านการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของประชาชนเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการประชาสังคมจะเป็นเพียงตัวเชื่อมโยงระหว่างการใช้ประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้เกิดขึ้นผ่านการปรึกษาหารือ และการต่อรองระหว่างประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจยังจำเป็นต้องเปิดช่องทางการคืนอำนาจกลับสู่ประชาชน โดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยผ่านกลไกประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งนับเป็นการถ่วงดุลและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทางหนึ่งด้วย

๒.๔ การเติบโตของชุมชนและภาคประชาสังคม

การก่อตัวและการเติบโตขององค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมควรเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิใช่การบังคับบงกะเกณฑ์ให้เกิดขึ้นจากกลไกรัฐ ดังนั้น ในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจก็จำเป็นต้องยอมรับว่า การเกิดขึ้นและความเข้มแข็งของความเป็นชุมชนและความเป็นประชาสังคมอาจแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น และสำหรับบางท้องถิ่นอาจต้องการเวลาระยะหนึ่ง จนกว่าที่ความเป็นชุมชนในท้องถิ่นนั้นจะเข้มแข็งอย่างที่หวังไว้

ในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนั้น การสนับสนุนของรัฐและองค์กรภายนอกอื่นๆ เพื่อให้เกิดการก่อตัวและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมถือเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ แต่การเสริมหนุนดังกล่าวต้องไม่ไปทำลายจุดแข็งและความเป็น

อิสระของชุมชน/ประชาสังคม เช่น ต้องไม่ไปทำให้กระบวนการ
ในชุมชนกลายเป็นระบบราชการ เป็นต้น

การส่งเสริมและสนับสนุนที่ดีที่สุดคือ การกระตุ้นและ
สนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชนในเครือข่าย
และการเรียนรู้จากจากความผิดพลาดและความสำเร็จของ
องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมด้วยกัน

เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุล
กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ รัฐบาลจึงจำเป็นต้อง
จัดตั้งกองทุนในระดับจังหวัดเพื่อการพัฒนาองค์กรภาคประชา
สังคม โดยใช้กลไกเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้
บริหารจัดการ

ขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดกลไกการเรียนรู้
และต่อรองในการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศและการ
พัฒนาท้องถิ่น ทั้งระหว่างส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และชุมชน โดยไม่ใช่อำนาจที่กดทับลงจากส่วนกลาง หรือจาก
ราชการส่วนท้องถิ่นเช่นที่ผ่านมา

สรุป

แนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป
ตามที่ลำดับมาในข้อเสนอข้างต้น มิได้เกิดจากจินตนาการทาง
อุดมคติ หรือผุดออกมาจากความเชื่อทางการเมืองที่ตายตัว
หากเป็นผลจากการครุ่นคิดพิจารณาสภาพที่เกิดขึ้นตามความ
เป็นจริง

เราคงต้องยอมรับว่าในเวลาี่โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์แทบจะแก้ไขปัญหาใหญ่ๆ ของประเทศไม่ได้อยู่แล้ว เพราะตลอดระยะเวลา๑๒๐ ปีที่ผ่านมา สังคมไทยได้เปลี่ยนไปมากในทุกๆด้าน ประชาชนไทยในปัจจุบันมีความหลากหลายทั้งในด้านความคิดและประเภทของผลประโยชน์จนไม่อาจใช้อำนาจสั่งการจากข้างบนหรือใช้สูตรสำเร็จสูตรเดียวมาแก้ปัญหาทุกหนแห่ง

เพราะฉะนั้น หนทางที่ดีที่สุดคือการให้อำนาจประชาชนแก้ปัญหของตัวเอง ด้วยการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ผู้คนทุกหมู่เหล่าอย่างเสมอภาค และสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถอาศัยประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นฐานรากในการสร้างความเดือดร้อนและปรับปรุงชีวิตของตน

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางดังกล่าวมิใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็จะมีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย หากยังจะเสริมความเข้มแข็งให้กับรัฐไทย และเป็นการช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปด้วยพร้อมๆ กัน

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่นที่ดี และการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ภาคประชาสังคมโดยรวมก็ดี หากทำได้สำเร็จไม่เพียงจะลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศ แต่ยังจะส่งผลอย่างสูงต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ทั้งนี้เพราะมันจะทำให้อำนาจสั่งการและผลประโยชน์ที่ได้จากการกุมอำนาจในส่วนกลางมีปริมาณลดลง ผู้ชนะบนเวทีแข่งขันจึงอำนาจไม่จำเป็นต้องได้ทุกอย่างไปหมด และความขัดแย้งก็ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเอาเป็นเอาตาย

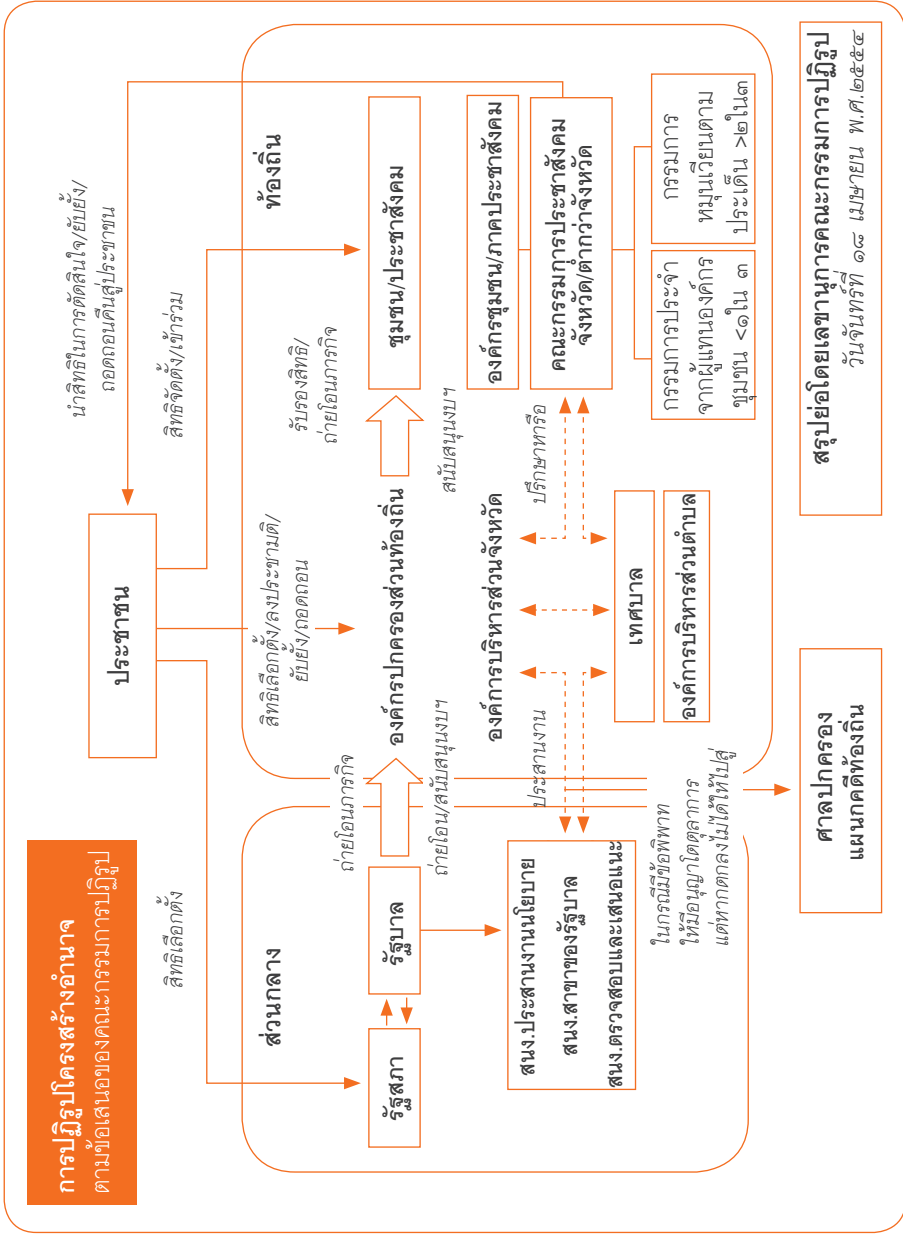
การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับมหภาค นั้น ย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่าง เลี้ยงไม่พัน เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจก็คือการปฏิรูปการเมืองอีกวิธีหนึ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาสภาพการณ์ของโลกในยุค ปัจจุบัน การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจยังนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ ที่จะทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมมากขึ้นในการอยู่ร่วมกับกระแส โลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เนื่องเพราะการปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ อ่อนแอตกอยู่ภายใต้อำนาจของตลาดเสรี โดยไม่มีกลไกป้องกัน ตัวใดๆ ย่อมนำไปสู่หายนะของคนส่วนใหญ่อย่างเลี้ยงไม่พัน ทั้ง ในรูปของการสูญเสียเครื่องมือทำกิน คุณภาพสิ่งแวดล้อม และ ทรัพยากรทุกประเภท

สภาพเช่นนี้เป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของประเทศชาติ โดยรวม ไม่ต่างอันใดกับภัยคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมเมื่อ กว่าร้อยปีที่แล้ว เพียงแต่ว่าครั้งนั้นเราต้องเสริมความเข้มแข็ง ของประเทศด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนครั้งนี้ ความเข้มแข็งของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจ ลงสู่ท้องถิ่นและประชาสังคมโดยรวม

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจไม่ใช่ สิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย และการปรับโครงสร้างอำนาจให้ สอดคล้องกับยุคสมัยเป็นเหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐไทย อยู่รอดตลอดมา

ภาคผนวก



ข้อเสนอ การสร้างความเป็นธรรม ในระบบงบประมาณ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ฉบับสมบูรณ
โดย คณะกรรมการปฏิรูป
วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔



๑. สถานการณ์ปัญหา

๑.๑ ประชาชนไม่มีบทบาทในกระบวนการงบประมาณ

ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ซึ่งมีได้จัดทำเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท 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 ก็เป็นการยากที่จะทำให้ช่องว่างของคุณภาพชีวิตของผู้คนในจังหวัดต่างๆ แคบลง เพราะจังหวัดที่ยากจนก็มีได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความยากจนและเพิ่มคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ 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, 2009. Thailand Human Development Report 2009 และ (๒) งบประมาณลงทุนทั้งหมดรายจังหวัดมาจากข้อมูลของ ดร. สกนธ์ วัชรปัญญา จากรายงาน "Decentralization and the Budget for Social Services at TAO Level"(2008) สนับสนุนโดย UNICEF และ NESDB

๒. แนวทางการแก้ไข

ดังนั้น การปรับระบบงบประมาณลงไปสู่พื้นที่โดยตรงมากขึ้น จึงถือเป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่ง พร้อมๆ กันกับการปรับกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่จะต้องแปร ผกผันกับระดับการพัฒนา เพื่อให้ช่องว่างของระดับคุณภาพ ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ในประเทศแคบลง และจะต้อง ปรับกระบวนการงบประมาณให้เป็นกระบวนการที่ทุกฝ่ายเข้ามามี ส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ร่วมกัน ไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ

ข้อเสนอการปรับระบบงบประมาณนี้จึงเป็นบันไดขั้นแรก ในการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณ โดยการเพิ่ม อำนาจของประชาชนในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อันจะ เป็นรากฐานสำคัญสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

๓. ข้อเสนอ

๓.๑ งบประมาณจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- (๑) เสนอให้แยกประเภทหมวดงบประมาณ ออกเป็นงบประมาณที่มีกรมเป็นฐาน กับงบประมาณจังหวัด (พื้นที่เป็นฐาน) ซึ่งเป็นหมวดงบประมาณจังหวัด (พื้นที่เป็นฐาน) เรียกว่า งบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
- (๒) ให้มีการระบุนกรมที่ภารกิจทั้งหมดหรือส่วนใหญ่อยู่ที่ ส่วนกลาง และกรมที่มีภารกิจในพื้นที่ หรือ กรมที่มี ภารกิจทั้งในส่วนกลาง และในจังหวัด โดยให้งบราย

จ่ายประจำยังคงอยู่กับส่วนกลาง ส่วนงบลงทุนให้
จัดสรรตรงไปยังจังหวัด

- (๓) กำหนดวงเงินงบประมาณระดับจังหวัดที่ร้อยละ ๕
ของงบประมาณทั้งหมด หรือประมาณ ๑๐๐,๐๐๐
ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (โดยแยกออกมา
จากงบประมาณจังหวัดบูรณาการ ที่ได้รับประมาณ
๑๘,๐๐๐ ล้านบาท)

๓.๒ กระบวนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัด ต้อง
เป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ นั่นคือ ต้องจัดสรรลงไปในพื้นที่ที่
ประสบปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการ
จัดสรรวงเงินงบประมาณแต่ละจังหวัดประกอบด้วย ๔ มิติคือ

- (๑) **จำนวนประชากรในจังหวัด** (นำหน้าการจัดสรรงบ
ประมาณ ร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีประชากรมาก
จะได้รับงบประมาณส่วนนี้มาก
- (๒) **รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี** (นำหน้าการจัดสรร
งบประมาณ ร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ย
ต่อครัวเรือนน้อยจะได้รับงบประมาณมาก
- (๓) **สัดส่วนคนจนในจังหวัด** (นำหน้าการจัดสรรงบประมาณ
ร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมาก จะได้รับ
การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก
- (๔) **ดัชนีความก้าวหน้าของคน** (หรือ Human Achieve-
ment Index) ในจังหวัด ที่คำนวณโดย UNDP (นำหน้า

การจัดสรรงบประมาณร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มี ดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับต่ำ จะได้รับการ จัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก

โดยผลการคำนวณการจัดสรรงบประมาณ พบว่า จังหวัด ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดคือแม่ฮ่องสอน ได้รับงบ งบประมาณ ๓,๗๖๔.๗๕ ล้านบาท ต่ำสุดคือ ภูเก็ต ได้รับงบ งบประมาณ ๕๖๑.๘๗ ล้านบาท เมื่อเทียบเป็นงบประมาณเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำต่อหัวมากที่สุดคือ แม่ฮ่องสอน ได้รับการจัดสรร งบประมาณ ๑๔,๗๗๕.๓ บาท/คน ส่วนกรุงเทพมหานคร ได้รับ งบประมาณต่อหัวน้อยที่สุดคือ ๔๗๒.๑ บาท/คน

เมื่อนำผลการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมา เปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (ตามตารางที่ ๒) พบว่า จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของ คนในระดับที่สูงมากจำนวน ๑๕ จังหวัด ได้รับการจัดสรรงบ งบประมาณ ๙๘๒.๔๗ บาท/คน ส่วนจังหวัดที่ดัชนีความก้าวหน้า ของคนในระดับต่ำมาก จำนวน ๑๘ จังหวัด ได้รับการจัดสรรงบ งบประมาณโดยเฉลี่ย ๑,๙๐๗.๐๒ บาท/คน (หรือมากกว่าจังหวัดที่ มีดัชนีการพัฒนาในระดับสูงมากประมาณหนึ่งเท่าตัว) ซึ่ง สอดคล้องกับความมุ่งหมายในการลดความ เหลื่อมล้ำ

ตารางที่ ๒ การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เมื่อเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในแต่ละจังหวัด

ระดับการพัฒนา	จำนวนจังหวัด	จำนวนประชากร (พันคน)	งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (ล้านบาท)	งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ต่อหัว (บาท/คน)
สูงมาก	๑๕	๑๔,๗๖๑.๕๕	๑๔,๕๐๒.๗๓	๙๙๒๑.๔๗
สูงมากไม่รวม กทม.	๑๔	๙,๐๔๕.๓๐	๑๑,๘๐๔.๐๒	๑,๓๐๔.๙๙
สูง	๑๔	๘,๗๕๑.๘๙	๑๒,๗๗๐.๙๙	๑,๔๕๕๙.๒๓
ปานกลาง	๑๖	๙,๘๗๘.๒๒	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, 2009. Thailand Human Development Report 2009 และ (๒) งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเป็นลำดับแรกของคณะกรรมการระบบงบประมาณฯ ในคณะกรรมการปฏิรูป

๔. ขั้นตอนการจัดทำแผนและงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด

กระบวนการในการจัดทำแผนและงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัดประกอบด้วยขั้นตอนทั้งสิ้น ๗ ขั้นตอนได้แก่

๔.๑ จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน และมีองค์ประกอบจาก ๕ ภาคส่วนได้แก่ หน่วยราชการในจังหวัด (โดยเฉพาะหัวหน้าสำนักงานจังหวัด) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัด สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อเป็นกลไกหลักในการจัดการงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัด

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

๔.๓ ยกย่องพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการจัดตั้งและยกย่องระเบียบกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด เพื่อเตรียมรองรับ

การโอนเงินงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำลงสู่ระดับจังหวัด และเพื่อรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณจากจังหวัดลงสู่การทำงานในพื้นที่ต่างๆ โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชน/องค์กรภาคประชาชนสามารถเป็นหน่วยให้บริการ (เช่น การจัดการศึกษา) และหน่วยรับงบประมาณโดยตรงได้

๔.๔. จัดตั้งสมัชชาปฏิรูปจังหวัด เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้ง ๕ ภาคส่วนในจังหวัด (กล่าวคือหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา ธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม) ได้มีส่วนร่วมในการร่วมกันกำหนดเป้าหมายคุณภาพชีวิตของจังหวัด หรือเสนอแผนงานและโครงการที่จะช่วยให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้น รวมถึงการพิจารณางบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้วย

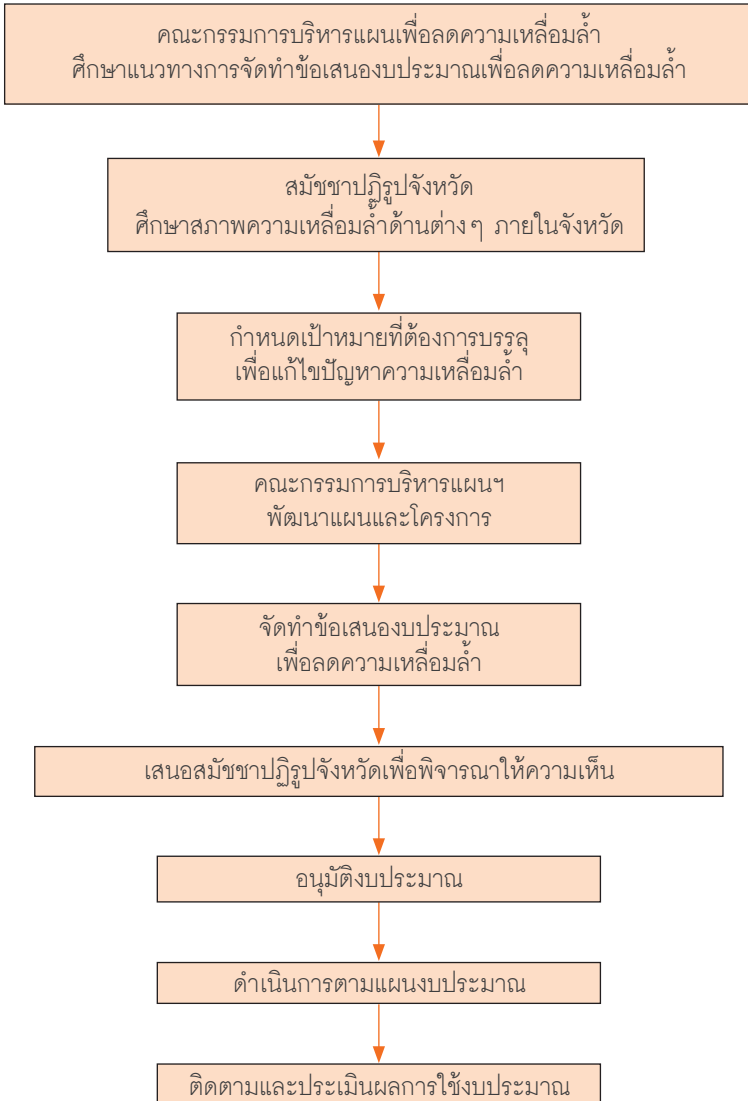
๔.๕. ในการกำหนดเป้าหมาย และการเสนอแผนงาน/โครงการต่างๆ คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด และสมัชชาปฏิรูปจังหวัด จะต้องให้ความสำคัญกับ (ก) การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำและปัญหาคุณภาพชีวิตของพื้นที่และกลุ่มคนต่างๆ ในจังหวัด (ข) กลไกและกระบวนการทำงานที่มีความพร้อม และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ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

๔.๖. ให้คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด นำความเห็นที่ได้จากสมัชชาปฏิรูปจังหวัดมาพิจารณา และกำหนดเป็นเป้าหมายการพัฒนา แผนงานและ

โครงการสำหรับงบประมาณจังหวัด รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล

๔.๗ คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด ประสานงานให้เกิดกลไกและกระบวนการในการติดตามและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการทำงาน ที่สรรหามาจากผู้แทนของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด และผู้แทนของสมาชิกสภาปฏิรูปจังหวัด

แผนภูมิกระบวนการงบประมาณฐานพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัด



๕. แนวทางการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่จะเสนอขอ งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- ๕.๑ สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนา และลำดับความสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ จังหวัดนั้นเผชิญอยู่ ตามที่สมัชชาปฏิรูปจังหวัดกำหนด
- ๕.๒ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์ได้อย่าง ชัดเจน โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครัวเรือนยากจน หรือเกือบจน และกลุ่มคนที่มีความเปราะบางต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ที่จะมีต่อระดับ คุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายเหล่านั้น
- ๕.๓ กำหนดกลไกและกระบวนการทำงานที่มีความพร้อม ในการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งทางด้านเทคนิค ด้าน การบริหารจัดการ (เช่น มีกลุ่มหรือกองทุนสนับสนุน การดำเนินการอย่างต่อเนื่อง) และเปิดโอกาสให้ทุก ภาคส่วนได้เข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
- ๕.๔ ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่ได้รับงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยราชการอื่นๆ ยกเว้น การขยายผลหรือการต่อยอดจากโครงการที่ประสบ ความสำเร็จ โดยจะต้องมีข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนว่า จะทำให้เกิดผลลัพธ์เพิ่มเติมขึ้นอย่างไร
- ๕.๕ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่สามารถติดตามและ ประเมินผลได้อย่างชัดเจน ทั้งในระดับแผนภาพรวม และในรายโครงการ

แผนงานหรือโครงการที่ไม่ให้/ไม่ควรเสนอของบประมาณ

- ๑) โครงการที่ไม่มีกลไก และไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารจัดการโครงการ ให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน
- ๒) โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดศึกษาดูงาน หรือฝึกอบรม นอกพื้นที่จังหวัด โดยไม่นำไปสู่การปฏิบัติภารกิจที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ภายในปีงบประมาณเดียวกัน
- ๓) โครงการก่อสร้างถนน สะพาน และอาคารต่างๆ ยกเว้นแต่จะเกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน และสอดคล้องกับลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด ทั้งนี้ต้องมีวงเงินงบประมาณในการก่อสร้างต่างๆ รวมกันไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่แต่ละจังหวัดได้รับ

๖. ตัวอย่างโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัด (จำนวนทั้งสิ้น ๑๙ ท่าน)

- ๖.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา
- ๖.๒ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ
- ๖.๓ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม และผู้แทนสหกรณ์การค้า ไม่เกิน ๓ ท่าน
- ๖.๔ ผู้แทนที่ผ่านการสรรหาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาล ๒ ท่าน และระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ๓ ท่าน

- ๖.๕ ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากสภาองค์กรชุมชน องค์กรชุมชน หรือองค์กรเกษตรกรต่างๆ ๕ ท่าน
- ๖.๖ ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากองค์กรพัฒนาเอกชน ๒ ท่าน
- ๖.๗ ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากสถาบันการศึกษา ๒ ท่าน
- ๖.๘ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

ทั้งนี้ โดยรองประธานคณะกรรมการฯ มาจากการคัดเลือกกันเองของคณะกรรมการฯ และมีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ

๗. แนวทางการจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัด

- ๗.๑ ให้องค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด ร่วมกันทำหน้าที่ในการจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัด โดยการสนับสนุนของจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ๗.๒. สมัชชาปฏิรูปจังหวัดเป็นเวทีรับฟังความคิดเห็นที่เปิดกว้างสำหรับทุกภาคส่วนภายในจังหวัด อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีกระบวนการจัดเวทีอย่างเป็นระบบ เช่น
 - กำหนดวันเวลาสถานที่และเรียนเชิญล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน
 - กำหนดช่องทางารรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า ๒ ช่องทาง รวมถึงเผยแพร่และ/หรือ

ถ่ายทอดเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดตามช่องทางที่เหมาะสม

- จัดทำรายงานสรุปเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดเป็นเอกสารที่สามารถเผยแพร่ต่อสาธารณะ และใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการจัดทำแผนลดความเหลื่อมล้ำ

๙.๓ ในแต่ละปีงบประมาณ ควรมีการจัดเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดอย่างน้อย ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรกเป็นการกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน และครั้งที่สองเป็นการให้ความเห็นต่อแผนและโครงการ รวมถึงคำของบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเสนอมา

๙.๔ คัดสรรผู้แทนหรือคณะทำงานของสมัชชาปฏิรูปจังหวัด เพื่อติดตามการบริหารและดำเนินการตามแผนงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของจังหวัด ร่วมกับผู้แทนของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้แทนของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด

๘. การเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำกับงบประมาณอื่น

หากเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะกรรมการฯ เสนอกับงบประมาณฐานพื้นที่ที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ ๒ ส่วนคือ งบชุมชนพอเพียง และงบบูรณาการจังหวัด จะ

เห็นได้ว่า งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำนั้นมีจุดเน้นอยู่การ
เพิ่มอำนาจประชาชน และการลดความเหลื่อมล้ำ โดยการเปิด
โอกาสให้ประชาชนและองค์กรทุกภาคส่วนในจังหวัดเข้ามามี
ส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณอย่างแท้จริง และการจัดสรร
งบประมาณที่แปรผกผันกับระดับของการพัฒนาเพื่อลดความ
เหลื่อมล้ำของการพัฒนาในระหว่างจังหวัด ดังแสดงในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ การเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ประเด็น	งบประมาณที่รัฐบาลดำเนินการอยู่		งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
	งบประมาณพอเพียง	งบประมาณการจังหวัด	
วัตถุประสงค์	สนับสนุนชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง	พัฒนาตามยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	เพิ่มอำนาจประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำ
ระดับการดำเนินการ	ชุมชน	จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	จังหวัด
หน่วยรับงบประมาณ	ชุมชน	จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด	อบจ. โดยกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ	รายโครงการ	ผู้แทนตามจำนวนประชากร ขนาดของเศรษฐกิจ และอื่น ๆ	แบ่งตามอันดับของพัฒนาของแต่ละจังหวัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัด
หน่วยตัดสินใจ	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	คณะกรรมการฯ และสมาชิกวุฒิสภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด
การมีส่วนร่วมของประชาชน	เสนอโครงการและดำเนินโครงการ	เสนอความเห็น	ร่วมกำหนดเป้าหมาย ลำดับความสำคัญ เสนอโครงการ ดำเนินโครงการ และติดตามตรวจสอบ
วงเงินงบประมาณ	๒๐.๐๐๐ ล้านบาท	๑๘.๐๐๐ ล้านบาท	๑๐๐.๐๐๐ ล้านบาท

หัวใจของความสำเร็จในการบริหารงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจ และความพร้อมของกลไกการบริหารงานในแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ

ดังนั้น เพื่อให้กลไกการบริหารงานในแต่ละจังหวัดมีความพร้อมมากที่สุด สำหรับการจัดการงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำคณะกรรมการปฏิรูปจึงเสนอให้มีการดำเนินโครงการนำร่องในจังหวัดต่างๆ ประมาณ ๒-๔ จังหวัดทั่วประเทศ โดยมีกลไกการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ตามแนวทางที่ได้วางไว้ข้างต้น ทั้งนี้ โดยเริ่มต้นจากจังหวัดสระแก้ว เป็นจังหวัดแรก



