



ฉบับ

การกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี



การกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



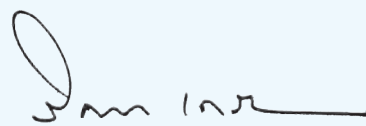
สารจากรองนายกรัฐมนตรี
(นายวิชณุ เครืองาม)

ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย ถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของประเทศไทยที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เริ่มปรากฏความชัดเจนขึ้นเมื่อรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำหน้าทีในการวางแผนและดำเนินการ

ผมในฐานะรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึง ๒ วาระ โดยครั้งแรก สิงหาคม ๒๕๔๘ - กรกฎาคม ๒๕๔๙ และ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงปัจจุบัน ตลอดเวลาที่ทำหน้าที่ประธานกรรมการฯ ได้มอบนโยบายที่สำคัญให้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับงานการกระจายอำนาจว่า หัวใจของการกระจายอำนาจคือการให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมีความใกล้ชิด เข้าใจและรับทราบปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ตนเองได้เป็นอย่างดี ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้ตระหนักถึงประเด็นนี้จึงได้ถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจำนวน ๒๖๒ ภารกิจ ส่วนการจัดสรรเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันสามารถจัดสรรให้ได้ถึงร้อยละ ๒๘.๑๖ ของรายได้สุทธิรัฐบาลอีกทั้งได้สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดีโดยมีการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาลนำร่องในระดับประเทศ และได้ช่วยผลักดันที่จะให้มีการส่งไปประกวดระดับโลก เพื่อมุ่งหวังจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

ในโอกาสที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทำงานมาครบ ๑๕ ปี และมีการจัดทำหนังสือขึ้น ผมขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ความสำเร็จนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่ได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ท่าน รวมทั้งส่วนราชการต่าง ๆ และขอให้ทุกท่านยึดมั่นในหลักการสำคัญข้างต้นเป็นแนวทางในการทำงานต่อไปในอนาคต



(นายวิษณุ เครืองาม)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



คำนำ

๑๕ ปี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงปัจจุบัน อาจถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้เข้ามามีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแทนหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักคิดของการกระจายอำนาจที่เชื่อว่า คนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าคนที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากที่อื่น ด้วยบริบทดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมาถึง ๒ ฉบับ และกำลังอยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำแผนฉบับที่ ๓ การกระจายอำนาจในการบริหารราชการดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่ตรงกับความต้องการของตนเอง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งกว่าจะมาถึง ณ จุดนี้ มีบุคคลที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนและผลักดันให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จอยู่เบื้องหลังจำนวนมาก

ในโอกาสที่กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลากว่า ๑๕ ปี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้จัดทำหนังสือ “๑๕ ปี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงเวลาที่ผ่านมา และข้อเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของบุคคลที่เกี่ยวข้องเท่าที่จะสามารถรวบรวมได้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้สนใจและอนุชนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าหาความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาการกระจายอำนาจของไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป และขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ปรากฏชื่ออยู่ในหนังสือเล่มนี้มา ณ โอกาสนี้

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตุลาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑	วิวัฒนาการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	๑
ส่วนที่ ๒	ผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของไทย ระยะ ๑๕ ปี	๒๕
ส่วนที่ ๓	แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖๙
	กมลชัย รัตนสกาวงศ์	๗๑
	โกวิทย์ พวงงาม	๗๖
	จรัส สุวรรณมาลา	๘๑
	จาตุร อภิชาติบุตร	๘๗
	จาตุรนต์ ฉายแสง	๙๑
	ชาติชาย ณ เชียงใหม่	๙๖
	ดวงมณี เลาวกุล	๑๐๔
	ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	๑๐๘
	ถวิล ไพรสณฑ์	๑๑๑
	ทองศักดิ์ ทวีทอง	๑๑๔
	ธนศวรร์ เจริญเมือง	๑๑๘
	ธวัชชัย พักอังกฤษ	๑๒๔
	นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	๑๒๘
	นรนิติ เศรษฐบุตร	๑๓๑
	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	๑๓๔
	ปรเมธี วิมลศิริ	๑๓๙
	พงศ์โพยม วาศภูติ	๑๔๒
	พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ	๑๔๙
	มนุชญ์ วัฒนโกเมร	๑๕๔
	วัลลภ พริ้งพงษ์	๑๕๗

หน้า

วีระศักดิ์ เครือเทพ	๑๖๑
วุฒิสาร ตันไชย	๑๖๖
ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	๑๗๓
สกนธ์ วรรณวิวัฒนา	๑๗๖
สมคิด เลิศไพฑูรย์	๑๘๑
สมชัย ฤชุพันธ์	๑๘๗
สมชัย สัจจพงษ์	๑๙๕
สาโรช คัชมาตย์	๑๙๙
สีมา สีมานันท์	๒๐๕
สุดจิต นิमितกุล	๒๑๐
อรทัย ก๊กผล	๒๑๓
อัษฎางค์ ปาณิกบุตร	๒๑๖
อาษา เมฆสวรรค์	๒๒๐
อุดร ตันติสุนทร	๒๒๔
เอนก เหล่าธรรมทัศน์	๒๒๘

ภาคผนวก

- ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒๓๕
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒๓๘
- เลขาธิการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒๖๐

คณะผู้จัดทำ

๒๖๒



ส่วนที่ ๑

วิวัฒนาการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย





วิวัฒนาการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์^๑
นราธิป ศรีราม^๒

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แม้จะเป็นคำที่มีการให้ความหมายจากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ในหลากหลายนัย แต่หากมองในเชิงของการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว การกระจายอำนาจถือเป็นหลักการหนึ่งของการใช้อำนาจทางการบริหารการปกครองประเทศ โดยหลักการใช้อำนาจทางการบริหารปกครองประเทศสามารถจำแนกได้ ๒ หลักการใหญ่ ๆ คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) กับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งในการใช้อำนาจตามหลักการรวมอำนาจ รัฐบาลจะเป็นศูนย์รวมหรือศูนย์กลางของอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารปกครองประเทศโดยรัฐบาลจะมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ตลอดจนถึงบังคับบัญชาหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางจึงเป็นผู้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตลอดทั่วทั้งประเทศ โดยอาจมีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาต่ออีกชั้นหนึ่งก็ได้ ส่วนการใช้อำนาจตามหลักการกระจายอำนาจนั้น เป็นหลักการที่มุ่งให้อำนาจกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นบริหารปกครองตนเอง โดยเมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้วอำนาจตัดสินใจและดำเนินการบริหารปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นของชุมชนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารปกครองท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจจึงถือเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศมอบหรือให้สิทธิอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเองโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ ที่ถูกกระจายออกมาจากส่วนกลางแทนประชาชน ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถดำเนินการบริหารปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเป็นอิสระ (Autonomy) โดยอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และการควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นจากรัฐ ดังนั้นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจจึงไม่ใช่เพียงแค่การกระจายหรือมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นการดำเนินการ

^๑ รองศาสตราจารย์ประจำวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^๒ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



ที่มุ่งให้อำนาจแก่ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นในการบริหารปกครองตนเอง ปัญหาหรือความต้องการที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการภายใต้ฐานทรัพยากรของท้องถิ่นเอง

การกระจายอำนาจในประเทศไทยแม้ว่าจะมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง แต่จุดเปลี่ยนที่สำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศไทยก็คือการตราและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” อันเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง หลักการและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับกระจายอำนาจและการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามก่อนจะอธิบายถึงการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจากผลของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ขออธิบายความถึงความจำเป็นมาเป็นการไปของการกระจายอำนาจในประเทศไทยก่อนที่จะมาถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เพราะความเป็นมาหรือวิวัฒนาการในอดีตของการกระจายอำนาจที่จะกล่าวถึงนี้ถือเป็นการแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าหรือพัฒนาการ ตลอดจนเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผลของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต การอธิบายถึงวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จึงขอจำแนกออกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ (๒) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ (๓) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๑. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

การกระจายอำนาจในประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แม้จะยังไม่ชัดเจนจนเรียกเป็นการกระจายอำนาจได้อย่างสมบูรณ์มากนัก แต่การดำเนินการต่าง ๆ เกิดขึ้นกับชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ก็ถือเป็นพัฒนาการที่ดีต่อการกระจายอำนาจในระยะต่อ ๆ มา โดยเฉพาะการเริ่มจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการดูแลประชาชนในพื้นที่หนึ่ง ๆ โดยเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลวงที่มีผู้คนอาศัยอยู่ในเมืองจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาความสกปรก โรคภัยไข้เจ็บ และสิ่งก่อสร้างที่ไม่ถูกสุขลักษณะ จึงมีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่กรุงเทพฯ และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการรักษาความสะอาดและป้องกันโรคในแขวงพระนคร โดยรับผิดชอบจัดดำเนินการทำลายขยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระ ปัสสาวะสำหรับราษฎรทั่วไป ห้ามการปลูกสร้างหรือซ่อมแซมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรค รวมทั้งขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งที่ทำให้สาธารณชนเกิดความรำคาญไปทิ้ง โดยการบริหารงานของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีผู้รับผิดชอบการบริหารงานสามคน คือ เสนาบดีกระทรวงนครบาล เจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล และเจ้าพนักงานช่างใหญ่สุขาภิบาล แม้ว่าการบริหารสุขาภิบาลกรุงเทพฯ จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังไม่เป็นไปตามหลักกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงเพราะผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการสุขาภิบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นมาเพื่อบริหารกิจการของท้องถิ่น ก็นับว่าเป็นพื้นฐานในการพัฒนาไปสู่การบริหารท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองต่อไป

ปี ๒๔๔๘ ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ซึ่งถือเป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกขึ้น ณ ตำบลบ้านตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร โดยให้มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การซ่อมแซมรักษาถนนหนทางในเขตสุขาภิบาลให้สัญจรไปมาได้สะดวกในทุกฤดูกาล การรักษาความสะอาดในเขตสุขาภิบาล การจุดโคมไฟให้แสงสว่างตามถนนในเขตสุขาภิบาลเพื่อให้คนสัญจรไปมาในเวลากลางคืนได้สะดวก รวมทั้งการอย่างอื่นอันเป็นประโยชน์สำหรับบำรุงความสุขสำราญของสาธารณชนในเขตสุขาภิบาล การบริหารงานของสุขาภิบาลท่าฉลอมมีคณะกรรมการสุขาภิบาลที่ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนี้ถือได้ว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารและปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นโดยสุขาภิบาลท่าฉลอมประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ทำให้ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ขึ้นใช้บังคับทั่วพระราชอาณาจักร โดยสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลให้เพิ่มมากขึ้น และในส่วนการบริหารยังคงมีรูปแบบการบริหารแบบคณะกรรมการ แต่ประธานกรรมการและกรรมการส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ส่งผลให้การบริหารมิได้เป็นไปโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ได้ทรงทดลองจัดองค์กรในรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า “สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก” ในพื้นที่แถบชายทะเลตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปถึงตำบลหัวหิน (ชำนาญ ยุวบูรณ์ ๒๕๐๓ : ๓๑-๓๒) สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกนี้เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงถนนหนทาง การประปา ไฟฟ้า การวางผังเมือง และการสาธารณสุข แต่ในที่สุดก็ปรากฏผลว่า รูปแบบที่ทดลองจัดขึ้นใหม่นี้ไม่ได้ผลดีไปกว่าการจัดการสุขาภิบาล จึงได้ระงับไป ในปี ๒๔๗๐ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการจัดการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ศึกษาพิจารณาปรับปรุงการสุขาภิบาล ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ และได้เสนอรายงานอันเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการสุขาภิบาล ซึ่งจะเรียกชื่อใหม่ว่า “การสุขาภิบาล” หรือ “เทศบาล” (Municipality) และต่อมาได้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลตามข้อเสนอของคณะกรรมการจัดการสุขาภิบาล คณะกรรมการได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเทศบาลจนสำเร็จเรียบร้อย ซึ่งการจะจัดตั้งเทศบาลนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังแนวพระราชดำริที่ว่า “...จะเป็นการดีแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ที่เราจะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการของท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา...” (ประหยัด หงษ์ทองคำ ๒๕๒๖ : ๔๕) แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ก็ได้ประกาศใช้จนมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕

โดยภาพรวมของการกระจายอำนาจในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ แม้ว่าจะเริ่มมีความพยายามในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในรูปสุขาภิบาลที่มีกรรมการส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนของประชาชน แต่อำนาจในการบริหารกิจการสุขาภิบาลยังคงเป็นอำนาจของข้าราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้สุขาภิบาลดำเนินการได้ในเขตสุขาภิบาลก็ยังไม่กว้างขวางนัก โดยสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ คือ การดูแลรักษาความสะอาด การป้องกันโรคและรักษาความเจ็บไข้ บำรุงรักษาทางไปมา และการศึกษาขั้นต้นของราษฎร การดำเนินการต่าง ๆ ในกิจการสุขาภิบาลในช่วงนี้แม้ว่าจะถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ก็มีอาจเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงได้ อันเนื่องมาจากการบริหารการปกครองท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง องค์กรและกลไกหลักในการบริหารการปกครองเกิดขึ้นตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ตลอดจนผู้มีอำนาจบริหารปกครองในรูปคณะกรรมการสุขาภิบาลก็ยังเป็นข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยมีกรรมการจากตัวแทนราษฎรเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งในคณะกรรมการเท่านั้น

๒. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับการปกครองตามอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ในปี ๒๔๗๖ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งกำหนดให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลรูปแบบเดียวทั่วทั้งประเทศ โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ชั้น ตามระดับความเจริญของแต่ละพื้นที่ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และจะมีการยกฐานะตำบลต่าง ๆ ที่มีอยู่ประมาณ ๔,๘๐๐ ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด เทศบาลที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ มีการจัดโครงสร้างโดยแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คล้ายกับโครงสร้างการจัดการปกครองในระดับชาติ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาตำบลในเทศบาลตำบล สภาเมืองในเทศบาลเมือง และสภาานครในเทศบาลนคร มีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลนั้น ๆ โดยมีจำนวนสมาชิกสภาแตกต่างกันไปตามเกณฑ์ จำนวนราษฎร ฝ่ายบริหารเทศบาล ได้แก่ คณะมนตรีตำบลในเทศบาลตำบล คณะมนตรีเมืองในเทศบาลเมือง และคณะมนตรีนครในเทศบาลนคร คณะมนตรีในแต่ละเทศบาลประกอบด้วยนายกมนตรีฯ และมนตรีฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาฯ และสภาฯ เสนอให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้ง การจะจัดตั้งเทศบาลขึ้นเต็มพื้นที่ประเทศนี้ถือเป็นแนวทางการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสในการปกครองตนเองตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับปรากฏว่า การจัดตั้งเทศบาลดำเนินไปอย่างยากลำบาก และเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นมาแล้วแต่ละแห่งก็ประสบกับปัญหาจากรัฐบาลต้องประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ในระยะเวลาที่ห่างกันไม่มากนัก คือใน พ.ศ. ๒๔๘๑ และ พ.ศ. ๒๔๘๖ เพื่อแก้ไขปัญหาความยุ่งยากในการจัดตั้งและการบริหารงานของเทศบาล หลังจากนั้นได้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างสภาเทศบาลใหม่โดยให้สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิก ๑๒ คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิก ๑๘ คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิก ๒๔ คน และกำหนดให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันจากการที่รัฐบาลไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ทั่วทั้งประเทศ จึงได้มีการรื้อฟื้นกิจการสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้ง โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์การสุขาภิบาลเป็นแบบคณะกรรมการ โดยมีองค์ประกอบของกรรมการทั้งฝ่ายราชการส่วนภูมิภาคและตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๘ พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศยังอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวยังไม่มีโอกาสปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น รัฐบาลจึงแก้ไข้ปัญหาโดยตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ เพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลของแต่ละจังหวัด โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดโครงสร้างองค์การโดยแบ่งเป็น ๒ ฝ่ายเหมือนเทศบาล คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาจังหวัด ซึ่งในระยะแรกประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท

ทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง สำหรับในส่วนของฝ่ายบริหารกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ โดยตำแหน่ง

ปลายปี ๒๕๙๙ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๙๙ จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้จัดตั้งขึ้นในตำบลที่มีความเจริญและมีความสามารถที่จะดำเนินการของท้องถิ่นเองได้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างประกอบด้วย สภาตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร สภาตำบล มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และมีสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ ๑ คน ส่วนคณะกรรมการตำบล มีกำนันท้องที่เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ และมีกรรมการ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน ๕ คน ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๐๙ กระทรวงมหาดไทยได้พัฒนารูปแบบโครงสร้างการบริหารตำบลขึ้นใหม่อีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล และมีคำสั่งที่ ๒๗๕/๒๕๐๙ กำหนดให้ตำบลต่าง ๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยระบุ จัดดำเนินการบริหารตำบลภายใต้รูปแบบโครงสร้างแบบใหม่ ซึ่งประกอบด้วยองค์กรเดียว ไม่มีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน คณะกรรมการสภาตำบล มีกำนันเป็นประธาน มีแพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้ง โดยคัดเลือกจากครูประจำตำบลในตำบล ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ ๑ คน

ใน พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าในขณะนั้นมีการจัดระเบียบบริหารตำบลแตกต่างกันหลายรูปแบบ สมควรจัดใหม่ให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ จึงมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ สั่งให้จัดระเบียบบริหารตำบลซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลทั่วประเทศในรูปแบบใหม่ เรียกว่า “สภาตำบล” โดยมีโครงสร้างประกอบด้วยองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ ๑ คน มีครูประจำตำบล ๑ คน ทำหน้าที่เลขานุการ และมีปลัดอำเภอหรือพัฒนาการ ๑ คน เป็นที่ปรึกษา การจัดตั้งสภาตำบลตามประกาศฉบับนี้ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นก่อนหน้านี้ต้องถูกยุบเลิกไป และในวันเดียวกันนี้ก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติอีกฉบับหนึ่ง คือ ประกาศฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่อีกแห่งหนึ่ง คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงและเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่เป็นพิเศษ รวมทั้งมีประชากรอยู่อย่างหนาแน่น โดยรวมหน่วยงานปกครองในพื้นที่นครหลวงกรุงเทพมหานครทั้งหมดเข้าด้วยกัน ทั้งหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาค คือ นครหลวงกรุงเทพมหานครซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัด และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลต่าง ๆ ในพื้นที่ และองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานครซึ่งมีฐานะเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และในขณะเดียวกันก็มีฐานะเป็นจังหวัดด้วย กรุงเทพมหานครจัดโครงสร้างโดยแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากเลือกตั้งและแต่งตั้งอย่างละครึ่ง แต่บทเฉพาะกาลของประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้มีแต่งตั้งสมาชิกเต็มจำนวน ในช่วง ๔ ปีแรก ส่วนฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เป็นหัวหน้า ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ไม่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดซ้อนอยู่อีกต่อไป โครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภา โดยกำหนดให้ประชาชนเลือกผู้บริหารกรุงเทพมหานครเป็นคณะ

นอกจากกรุงเทพมหานครแล้ว ใน พ.ศ. ๒๕๒๑ ยังได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกแห่งหนึ่ง คือ เมืองพัทยา การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของเมืองพัทยาเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ขาดการวางแผนและการควบคุมของแหล่งท่องเที่ยว โดยมีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งได้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา ดำเนินการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา ซึ่งมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น ๑๗ คน แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จำนวน ๙ คน และสมาชิกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ๘ คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเมืองพัทยา ๔ คน และแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา ๔ คน สมาชิกสภาเมืองพัทยาจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นายกเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการเลือกกันเองในระหว่างสมาชิกสภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่ประธานสภา และผู้นำในเชิงพิธีการของเมืองพัทยา ส่วนฝ่ายบริหาร คือ ปลัดเมืองพัทยานั้นมาจากนักบริหารอาชีพ ซึ่งเมืองพัทยาจะว่าจ้างให้มาปฏิบัติงานตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยปลัดเมืองพัทยาสามารถแต่งตั้งรองปลัดเมืองพัทยาได้ไม่เกิน ๒ คน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการบริหารกิจการของเมืองพัทยา

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารท้องถิ่นที่สำคัญ คือ การประกาศพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และการแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) ในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเดิมกำหนดให้เลือกเป็นคณะพร้อมกันกับรองผู้ว่าฯ ทุกคน อันทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารได้ โดยพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งเฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงตำแหน่งเดียว และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งรองผู้ว่าฯ จำนวนไม่เกิน ๔ คน นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาเขตขึ้น โดยมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละเขต ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนการแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาล เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สุขาภิบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งรัดพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญพอที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนั้น ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ ทำให้มีสุขาภิบาลอยู่ในระบบการปกครองและบริหารท้องถิ่นจำนวนมาก โครงสร้างของสุขาภิบาลเดิมซึ่งยังขาดลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย หากจะใช้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลก็พอจะอนุโลมได้ แต่ถ้าต้องใช้ต่อเนื่องเป็นเวลานานก็ไม่เป็นการเหมาะสม จึงได้มีการเสนอแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลให้มีลักษณะของการปกครองตนเองสูงขึ้น และได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลใหม่ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ในท้องที่ และกำนันตำบลที่อยู่ในเขตสุขาภิบาล มีปลัดอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ๑ คน เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง และมีกรรมการที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งจำนวน ๙ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ เป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และมีรองประธานคณะกรรมการฯ ๑ คน ซึ่งคณะกรรมการประชุมกันเลือกจากกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๑ ปี นอกจากนี้ยังได้กำหนดเพิ่มเติมว่า เมื่อสุขาภิบาลใดมีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ก็ให้มีประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกประธานคณะกรรมการจากกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน สำหรับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอที่จะพ้นจากตำแหน่งกรรมการและประธานสุขาภิบาล และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน สุขาภิบาลภายหลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี ๒ ลักษณะ คือสุขาภิบาลที่มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล และสุขาภิบาลที่มีกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นประธาน



ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปรับปรุงเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจปกครองประเทศ ขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย มีความเป็นอิสระ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยได้มีข้อเรียกร้องและมีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้มีการจัดการปกครองและบริหารท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นจำนวนมาก โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการศึกษาและวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางพัฒนาการจัดระเบียบบริหารตำบลให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีความเป็นประชาธิปไตย มีความเป็นอิสระ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมมากขึ้นมาโดยตลอด ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามที่จะเสนอข้อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสภาตำบลอยู่เรื่อย ๆ แต่ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ จนกระทั่งปลายปี ๒๕๓๗ จึงได้มีการประกาศพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้แต่ละตำบลบริหารงานโดย “สภาตำบล” ซึ่งเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากสภาตำบลใดมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ติดต่อกัน ๓ ปี ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ได้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้สภาตำบลที่มีอยู่เดิมทั่วทั้งประเทศมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีคุณสมบัติได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

สภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบด้วยองค์กรเดียวไม่มีการแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร มีกำนัน เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ ๑ คน และมีเลขาธิการซึ่งแต่งตั้งจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลหรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติ ตามมติของสภาตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ ๒ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่เกิน ๒ คน และสมาชิกสภาฯ ที่ราษฎรเลือกตั้ง จำนวนไม่เกิน ๔ คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของการกระจายอำนาจในช่วงนี้จะพบว่า รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยและตามหลักการกระจายอำนาจ ตลอดจนหลักการบริหารการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน มีการตราและประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งและปรับปรุงการบริหาร

งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้อย่างต่อเนื่อง พร้อม ๆ กับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลากหลายรูปแบบโดยมีการศึกษาและพิจารณาถึงรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับแต่ละพื้นที่ ดังเช่น การจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นที่เมืองพัทยา องค์กรและกลไกการบริหารการปกครองท้องถิ่น แม้ระยะแรกข้าราชการประจำโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารปกครอง ท้องถิ่นค่อนข้างมาก แต่ในพื้นที่พิเศษที่มีความเป็นเมืองและมีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น กรุงเทพมหานครก็มีการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้โดยตรง

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองตนเอง เพิ่มมากขึ้น แม้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นจะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่ฝ่ายบริหารและ ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ (ยกเว้นสุขาภิบาล) ก็ล้วนมีที่มาจากการเป็นตัวแทนของราษฎร ในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการให้คนในท้องถิ่นบริหารปกครองตนเองนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่สุดคล้องกับหลักการกระจาย อำนาจและหลักการบริหารการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย ในส่วนของอำนาจและหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้ก็มีการขยาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไปอย่างกว้างขวางครอบคลุมวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้น

๓. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

กระแสปฏิรูปการเมืองและความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี ๒๕๓๕ ส่งผลอย่างสำคัญต่อนโยบายการปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลในขณะนั้น โดยเฉพาะการเรียกร้องให้มี รัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนอย่างแท้จริง พร้อม ๆ กับกระแสการเรียกร้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีบทบาทในการบริหาร ปกครองตนเองมากขึ้น การดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนจึงเกิดขึ้นภายใต้กระแสของการปฏิรูป การเมืองและกระแสของการกระจายอำนาจ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงส่งผลให้เกิดเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางในระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย จนถือได้ว่าเป็น การปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีอำนาจปกครอง ตนเองอย่างเป็นอิสระในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศภายใต้หลักการ สำคัญคือ “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น” (มาตรา ๒๘๒) และได้กำหนดแนวทางและเงื่อนไขในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้อง

กับหลักการดังกล่าวหลายประการในลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น จำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางลง และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดการปรับปรุงการบริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้มีการตรากฎหมายใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจำนวนหลายฉบับ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้คือพื้นฐานของการจัดระเบียบการบริหารท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน การบัญญัติกฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ยกเลิกการจัดระเบียบบริหารราชการแบบเดิมซึ่งมีปัญหาด้านโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและมีปัญหาด้านอื่น ๆ อันทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังมีตรา พระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ใช้จัดระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้การจัดระเบียบขององค์กรนั้น ๆ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และส่งเสริมสิทธิ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ในการกระจายอำนาจ และการใช้สิทธิปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

กฎหมายต่าง ๆ นี้บัญญัติขึ้นตามแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องการกระจายอำนาจในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านอำนาจในการปกครองตนเองของประชาชน การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง และการเปลี่ยนแปลงด้านอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

๓.๑ การเปลี่ยนแปลงด้านอำนาจในการปกครองตนเองของประชาชน เมื่อรัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง อำนาจท้องถิ่นย่อมที่จะเป็นของประชาชน พลเมืองท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดทิศทางและวิถีชีวิตของท้องถิ่นตน ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อำนาจปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นที่มองเห็นเป็นรูปธรรมที่สุด ได้แก่ อำนาจในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจของท้องถิ่นแทนประชาชน ซึ่งออกมาในรูปแบบของการมีสิทธิเลือกตั้ง

ในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามก็ดี สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด ตามที่ควรจะเป็น ยังมีผู้ที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยตำแหน่งหรือโดยการแต่งตั้งอีกจำนวนไม่น้อย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อำนาจปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดที่ ๙ กำหนดให้พลเมืองท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และมีสิทธิที่สำคัญเพิ่มขึ้นอีก ๒ ประการคือ สิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของท้องถิ่น

๓.๒ การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น การปรับปรุงการบริหารท้องถิ่นในด้านโครงสร้างเป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบการบริหารท้องถิ่นของไทย โดยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ระบบการบริหารท้องถิ่นของไทยประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ๔ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ๒ แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่อมาเมื่อมีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้โครงสร้างหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (มาตรา ๒๘๕) ทำให้โครงสร้างของสุขาภิบาลซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการสุขาภิบาล ที่เป็นองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งทางด้านนิติบัญญัติและบริหาร กลายเป็นโครงสร้างที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลและเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมให้เป็นเทศบาล โดยประกาศพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปลดลงเหลืออยู่เพียง ๓ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้น ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีลักษณะหลากหลาย ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้ง และโดยการเลือกตั้ง ซึ่งมีสัดส่วนแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบ และมีวาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันเป็น ๔ ปีบ้าง ๕ ปีบ้าง ต่อมารัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขใหม่เกี่ยวกับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๒๘๕ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เป็นผลให้ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ยกเว้นโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถูกต้องตรงกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อยู่แล้ว

การปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยารวมทั้งการกำหนดให้เทศบาลมีรูปแบบการบริหารแบบนายกเทศมนตรีเพียงแบบเดียว ทำให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทั้งหมดมีโครงสร้างในลักษณะเดียวกัน คือ มีโครงสร้างหลักที่แยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร อันได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา ก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้บริหารเหล่านี้อาจแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรองนายกเมืองพัทยา เพื่อเป็นผู้ช่วยในการบริหารงานได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

๓.๓ การเปลี่ยนแปลงด้านอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของการบริหารท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย คือ อัตตาคณัติ (Autonomy) หรืออำนาจอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น และปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบริหารท้องถิ่นของหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยก็คือ ปัญหาการขาดความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งสืบเนื่องมาจากการบริหารประเทศที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่จะแก้ไขปัญหานี้ โดยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ๒ ส่วน ส่วนแรก คือ การปรับปรุงด้านอัตตาคณัติหรืออำนาจอิสระในการบริหารท้องถิ่น ส่วนที่ ๒ คือ การปรับปรุงด้านอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของท้องถิ่น



ในส่วนแรกการปรับปรุงด้านอัตตาดินหรืออำนาจอิสระในการบริหารท้องถิ่นนั้นโดยทั่วไปกระทำได้ โดยการจำกัดหรือลดอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางลง ไม่ให้เข้าไปควบคุม ก้าวก่าย หรือแทรกแซงการบริหารงานของท้องถิ่นมากเกินไปจนทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระ ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มอำนาจอิสระให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารและดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการจำกัดอำนาจรัฐเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๓ ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้” และสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๔ ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” สำหรับการดำเนินการปรับปรุงด้านอัตตาดินหรืออำนาจอิสระท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ ที่พอจะเห็นตัวอย่างได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรมก็ได้แก่กรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ ร่วมตัดสินใจ และดำเนินการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม

สำหรับการปรับปรุงด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปกระทำได้โดยลดอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางลง ให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในกิจการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยองค์กรของรัฐในส่วนกลาง กิจการใดที่สมควรดำเนินการโดยท้องถิ่น ก็กระจายอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่และภารกิจของท้องถิ่นไปในขณะเดียวกันด้วย อันจะส่งผลให้การดำเนินกิจการสาธารณะในท้องถิ่นสอดคล้องกับความจำเป็นและตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สำหรับการปรับปรุงในส่วนนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ให้ชัดเจน โดยเน้นหลักการกระจายอำนาจ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๔ ว่า “...การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ...” และกำหนดให้มีการพัฒนาการกระจายเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๒๘๙ และมาตรา ๒๙๐ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่รัฐธรรมนูญ

ได้บัญญัติหลักการไว้ และกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่า ๆ กัน

ผลของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยต้องรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับการจัดสรรภาษีอากรและรายได้สูงขึ้น เพื่อที่จะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน รวม ๓๑ ประการ คือ

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณสุขการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 (๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และ
 สาธารณสถานอื่น ๆ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อม

(๒๕) การผังเมือง

(๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๒๘) การควบคุมอาคาร

(๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย
 ในชีวิตและทรัพย์สิน

(๓๑) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ
 เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๑๗ รวม ๒๙ ประการ คือ

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบ
 ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๔) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(๑๓) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับ
 บุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
(๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
(๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
(๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
(๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
(๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
(๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
(๒๔) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดสำหรับกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติในมาตราที่ ๑๘ โดยให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ โดยอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เหล่านี้รัฐบาลจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ จนกระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วนภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

นอกจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังได้กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น จนมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ใน พ.ศ. ๒๕๔๔ และไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ใน พ.ศ. ๒๕๔๙ (มาตรา ๓๐ (๔)) แต่เนื่องจากในเวลาต่อมา รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา จึงได้มีการประกาศพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ยกเลิกความในมาตรา ๓๐ (๔) และกำหนดว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ แต่ยังคงมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ เช่นเดิม

ในการดำเนินการตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีทิศทางการดำเนินการที่ชัดเจน โดยมีเป้าหมายคือการถ่ายโอนภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบถ้วนภายในระยะเวลา ๑๐ ปี การกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีจุดมุ่งหมายได้น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ต่อสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการ และความจำเป็น การจัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ และการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกเหนือจากการกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าวแล้ว ยังกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ โดยมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เมื่อพิจารณาภาพรวมของการกระจายอำนาจในช่วงตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาจะพบว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจตนารมณ์หรือประเด็นที่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พร้อมกับมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง รวมถึงมีความพยายามในการจัดสรรภาษีและรายได้ต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าช่วงนี้จะเป็นช่วงที่การกระจายอำนาจได้รับความสำคัญมากกว่าช่วงอื่น ๆ ที่ผ่านมามาจนถึงเป็นช่วงจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจในประเทศไทย แต่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์และเป้าหมายที่มีการกำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญและต้องมีการดำเนินการกระจายอำนาจให้จริงจังและต่อเนื่อง เพราะการกระจายอำนาจถือเป็นหลักการใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศที่สอดคล้องกับอุดมการณ์การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย และยังเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย

บรรณานุกรม

- กรมวิชาการ (๒๕๒๗) กระทรวงศึกษาธิการ *แนวพระราชดำริแก้วรัชกาล* กรุงเทพมหานคร ศุภสภา
 กิตติ ประทุมแก้ว (๒๕๒๙) *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย* กรุงเทพมหานคร อักษรสัมพันธ์
 โกวิทย์ พวงงาม (๒๕๔๔) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
 คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๙๙ เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ลงวันที่
 ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๙
 คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๗๕/๒๕๐๙ เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ ๒)
 ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๐๙
 ชำนาญ ยุวบูรณ์ (๒๕๐๓) *การรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย* พระนคร โรงพิมพ์
 ส่วนท้องถิ่น
 ชวงค์ ฉายะบุตร (๒๕๓๙) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร พิมพ์เนศ พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์
 ตระกูล มีชัย (๒๕๓๘) *การกระจายอำนาจ* กรุงเทพมหานคร สุขุมและบุตร
 ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๔๐) *๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๔๐* กรุงเทพมหานคร
 โครงการจัดพิมพ์คปไฟ
 นันทวัฒน์ บรมานันท์ (๒๕๔๓) *การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐*
 กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
 ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๓๒
 ๙ มกราคม ๒๔๕๘
 ประกาศแก้ไขราชวังจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๒๒ ๑๘ มีนาคม
 ร.ศ. ๑๒๔
 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๙๐ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕
 ประทาน คงฤทธิศึกษากร (๒๕๓๕) *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ ๒๕๓๕
 ประหยัด หงษ์ทองคำ (๒๕๒๖) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๑๕๖
 ๔ กันยายน ๒๕๓๔
 พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๔๐
 พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๒๕ ๑๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๗
 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๖๓ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๙๕
 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๕๑ ๒๔ เมษายน ๒๔๗๗

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๗๐ ตอนที่ ๑๔ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๕ ก ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๔๑ ก ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๒๔ ก ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๖๒ ก ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๐
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๕ ก ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๙ ก ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๑๑ ๒๙ มกราคม ๒๕๐๐
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๕๓ ก ๒ ธันวาคม ๒๕๓๗
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๔๐ ก ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๕๕ ก ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๖
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๒๔ ก ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๑๑๕ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๘
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๙๕ ตอนที่ ๑๒๐ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๑
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๒๐ ก ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖

ตอนที่ ๑๐๔ ก ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๐๔ ก ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๒๐ ก

๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙

ตอนที่ ๑๐๗ ก ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๕

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ราชกิจจานุเบกษา

เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๑ ก ๕ มกราคม ๒๕๔๗

พระวรภักดีพิบูลย์ (๒๕๐๐) คำบรรยายกฎหมายปกครองท้องถิ่น พระนคร ไทยพิมพ์

ไพโรจน์ บุญผูก (๒๕๓๘) “ประวัติศาสตร์สุขาภิบาลแห่งแรกของไทย” นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ ๓๕ ฉบับที่ ๒

(กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘)

มรุต วันทนากการ (๒๕๔๙) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย : บทสรุปสู่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม กรุงเทพมหานคร มิสเตอร์ก๊อปปี้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๑๑๕ ง ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ หน้า ๔๖ - ๕๗

ลิขิต ธีรเวคิน (๒๕๔๐) วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วีระศักดิ์ เครือเทพ (๒๕๕๐) เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๓๙) รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร นิติธรรม

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (๒๕๕๑) คู่มือแนวทางจัดทำประมวล

จริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์

สุเมธ แสงนิมมวอล (๒๕๕๒) ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

ส เจริญการพิมพ์



ส่วนที่ ๒

ผลการดำเนินงานเกี่ยวกับ
การกระจายอำนาจของไทย ระยะ ๑๕ ปี





ผลการดำเนินงานเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจของไทย ระยะ ๑๕ ปี

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ^{*}
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบนับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา อาทิ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๑, ๒๘๒, และ ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะของ อปท. (มาตรา ๒๘๓) หลักการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและ อปท. ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๒๘๒) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อปท. (มาตรา ๒๘๔, ๒๘๕, ๒๘๖ และ ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐)

จวบจนปัจจุบัน การกระจายอำนาจในประเทศไทยได้ดำเนินการล่วงมาเป็นเวลานานกว่าทศวรรษ จึงนับเป็นจังหวะเวลาสำคัญที่ควรมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจว่ามีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด เกิดขึ้นสอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใดในกระบวนการการกระจายอำนาจและการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา และการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะและ/หรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่อย่างไร

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ได้มอบหมายให้คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ วีระศักดิ์ เครือเทพ พร้อมคณะนักวิจัยทำการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจของไทย

^{*} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นหัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี ดำเนินการศึกษาระหว่างวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึง ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลการวิจัย สามารถติดต่อผู้เขียนได้ที่ weerasak.k@chula.ac.th

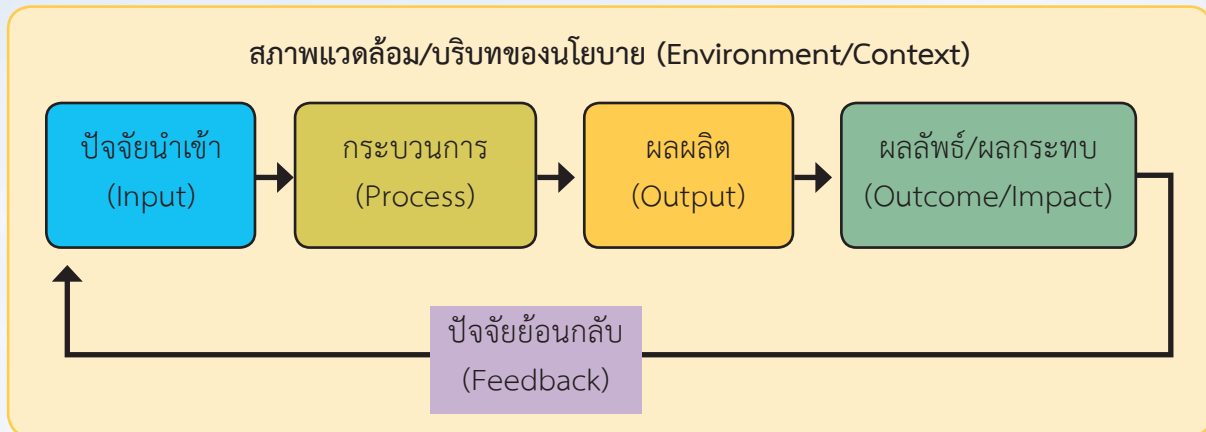
โดยมุ่งประเมินผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๕๖) โดยได้ใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต. ยกเว้น กทม. และ เมืองพัทยา) ในทุกภูมิภาคของประเทศ และคัดเลือกโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเป็นระบบตามสัดส่วนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งหมด ๑๑๐ แห่ง นอกจากนี้ ทีมงานวิจัยได้ดำเนินการจัดเก็บ ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จำนวน ๑๑,๔๓๐ ครัวเรือน และดำเนินการคู่ขนานกับการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ ของส่วนราชการต่าง ๆ

เนื้อหาในบทความนี้จึงมีจุดประสงค์ที่จะนำเสนอภาพรวมการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี โดยมีเนื้อหาประกอบไปด้วยกรอบวิเคราะห์หลักในการประเมินผลสำเร็จเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของไทย ระเบียบวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิเคราะห์ความก้าวหน้าหรือผลลัพธ์จาก การกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ ตามด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับการอภิปรายผลการศึกษาถึงความสำเร็จของการกระจาย อำนาจในช่วงที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจ และบทเรียนสำหรับการออกแบบการกระจาย อำนาจในอนาคต โดยมีรายละเอียดในแต่ละส่วนตามลำดับต่อไปนี้

กรอบการวิเคราะห์

กรอบคิดหลักที่ใช้ในการประเมินผลการกระจายอำนาจครั้งนี้คือการประเมินระบบนโยบาย (policy system) ดังแสดงตามแผนภาพที่ ๑ ด้านล่าง ซึ่งได้แก่การประเมิน (๑) ระดับนโยบายการกระจายอำนาจ ของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา เพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนว่าปัจจัยนำเข้าในเชิงนโยบายด้านนี้มีความต่อเนื่อง มากน้อยเพียงใด (๒) การขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ โดยการศึกษาถึงบทบาทของส่วนราชการและ ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ (๓) สภาพแวดล้อมของการกระจายอำนาจ ในสังคมไทย (๔) การปรับตัวของ อปท. ในด้านการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (๕) ผลลัพธ์จากการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ที่มีต่อการพัฒนา คุณภาพชีวิตและต่อความพึงพอใจของประชาชน

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามาจากหลายส่วน ได้แก่ (๑) ข้อมูลจากเอกสาร กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รายงานการประชุม ข่าวหนังสือพิมพ์ และเอกสารอ้างอิงที่เกี่ยวข้อง (๒) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญ ในกระบวนการกระจายอำนาจ (๓) การจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการ อปท. และประชาชนผู้เกี่ยวข้อง (๔) ข้อมูลภาคสนามจากกรณีตัวอย่าง อปท. จำนวน ๑๑๐ แห่ง (๕) ข้อมูลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน และ (๖) ข้อมูลจากหน่วยตรวจสอบ ข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำมาวิเคราะห์และประมวลผล เพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจน เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของไทยในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมา



แผนภาพที่ ๑ กรอบวิเคราะห์ระบบนโยบาย

กลุ่มตัวอย่างของ อบท. ได้มาโดยวิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบโดยใช้หลักเกณฑ์หลายประการ ได้แก่ (๑) กลุ่ม อบท. ที่มีผลงานโดดเด่น (outstanding case) สัดส่วนร้อยละ ๓๐ โดยพิจารณาจาก อบท. ที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการ/การจัดบริการสาธารณะย้อนหลังเป็นเวลา ๕ ปี (๒) กลุ่มเปรียบเทียบกับ อบท. ที่มีผลงานโดดเด่น (matched case) ในสัดส่วนร้อยละ ๓๐ โดยการสุ่มแบบจับคู่จำแนกตามประเภทและคุณลักษณะสำคัญของ อบท. ที่โดดเด่น (stratified matching) อาทิ จำนวนประชากร ขนาดรายได้ท้องถิ่น ขนาดพื้นที่ และลักษณะพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ และ (๓) กลุ่ม อบท. ที่สุ่มทั่วไป (random case) สัดส่วนร้อยละ ๔๐ โดยการคัดเลือกให้กระจายตัวตามประเภทและขนาดของ อบท. และอิงเกณฑ์ประชากร รายได้ท้องถิ่น และพื้นที่การปกครอง มีการกระจายตัวครอบคลุมทุกภูมิภาคและทุกจังหวัด และมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับสัดส่วนของ อบท. แต่ละประเภทในแต่ละภูมิภาค

ผลการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ข้างต้นทำให้ได้กลุ่มตัวอย่าง อบท. ซึ่งประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน ๑๒ แห่ง เทศบาลจำนวน ๓๓ แห่ง ซึ่งแบ่งเป็นเทศบาลนคร ๔ แห่ง เทศบาลเมือง ๙ แห่ง และเทศบาลตำบล ๒๐ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ๖๕ แห่ง จำแนกตามขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก เท่ากับ ๗, ๒๐ และ ๓๘ แห่งตามลำดับ รวมกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวนทั้งสิ้น ๑๑๐ แห่ง และมีการกระจายตัวตามภูมิภาคในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับจำนวน อบท. ในภูมิภาคต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ ๑ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑ ภาพรวมกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๑๐ แห่ง

ที่	ภาค	จำนวน อปท. ในแต่ละภูมิภาค		จำนวน อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง		การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง อปท.								
		จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	อบจ.	เทศบาล			อบต.				
							รวม	ทน.	ทม.	ทต.	รวม	ใหญ่	กลาง	เล็ก
๑	เหนือ	๑,๔๘๖	๑๙.๘	๒๑	๑๙.๑	๒	๗	๑	๒	๔	๑๒	๑	๔	๗
๒	ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๙๐๗	๓๘.๖	๓๖	๓๒.๗	๔	๘	๑	๓	๔	๒๔	๔	๗	๑๓
๓	กลาง	๑,๖๗๑	๒๒.๒	๒๔	๒๑.๘	๒	๗	๑	๒	๔	๑๕	๑	๓	๑๑
๔	ตะวันออก	๕๓๗	๗.๑	๑๓	๑๑.๘	๒	๕	-	๑	๔	๖	-	๔	๒
๕	ใต้	๙๒๓	๑๒.๓	๑๖	๑๔.๕	๒	๖	๑	๑	๔	๘	๑	๒	๕
รวม		๗,๕๒๔	๑๐๐.๐	๑๑๐	๑๐๐.๐	๑๒	๓๓	๔	๙	๒๐	๖๕	๗	๒๐	๓๘

หมายเหตุ : อบจ. หมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ทน. หมายถึงเทศบาลนคร, ทม. หมายถึงเทศบาลเมือง, ทต. หมายถึงเทศบาลตำบล และ อบต. หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบล

กลุ่มตัวอย่างของ อปท. จำนวน ๑๑๐ แห่งมีขนาดพื้นที่การปกครองและจำนวนประชากรแตกต่างกัน ดังแสดงในตารางที่ ๒ เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีพื้นที่การปกครองโดยเฉลี่ย ๕๑.๖ ตารางกิโลเมตรและมีจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในปี ๒๕๕๖ ราว ๑.๗๓ แสนคน ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีประชากรโดยเฉลี่ย ๒๕,๗๕๐ คนและ ๖,๕๒๒ คนตามลำดับ ทั้งนี้เทศบาลเมืองมีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย ๓๔.๗ ตารางกิโลเมตรและเทศบาลตำบลมีพื้นที่โดยเฉลี่ย ๒๐.๒ ตารางกิโลเมตร ส่วน อบต. มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย ๖๖.๑ ตารางกิโลเมตร และมีประชากรในพื้นที่ราว ๘,๙๑๗ คนโดยเฉลี่ยในปี พ.ศ.๒๕๕๖

ตารางที่ ๒ คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๑๐ แห่ง

ประเภท อปท.	จำนวน อปท. จำแนก ตามเกณฑ์การสุ่ม				จำนวน ประชากร โดยเฉลี่ย (ปี ๒๕๕๖)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง ของประชากร เฉลี่ยระหว่างปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖	พื้นที่การ ปกครอง (ตร.กม.)	จำนวน อำเภอ/ ชุมชน/ หมู่บ้าน	งบประมาณรายรับ โดยเฉลี่ย ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (บาท)
	กลุ่ม โดด เด่น	กลุ่ม จับคู่	กลุ่ม ทั่วไป	รวม (๑๑๐)					
อบจ.	๓	๓	๖	๑๒	๑,๐๐๖,๘๕๓	๑.๒๕	๘,๙๖๒.๔	๑๔.๙	๑,๐๐๒,๔๘๘,๑๘๖.๒๗
ทน.	๒	๒	-	๔	๑๗๓,๓๗๔	๐.๘๒	๕๑.๖	๖๙.๕	๘๒๐,๙๖๒,๑๐๗.๖๙
ทม.	๓	๓	๓	๙	๒๕,๗๕๐	-๐.๒๔	๓๔.๗	๒๖.๖	๒๐๘,๕๑๓,๓๐๙.๖๒
ทต.	๑๐	๑๐	-	๒๐	๖,๕๒๒	๐.๔๐	๒๐.๒	๘.๖	๖๐,๓๘๔,๑๔๙.๗๙
อบต.	๑๕	๑๕	๓๕	๖๕	๘,๙๑๗	๐.๔๕	๖๖.๑	๑๑.๓	๔๒,๒๓๕,๓๐๘.๗๒

ในด้านการคลังนั้น กลุ่มตัวอย่าง อบท. แต่ละประเภทมีศักยภาพทางด้านงบประมาณแตกต่างกันไป ดังแสดงในตารางที่ ๒ ซึ่งสามารถสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของ อบท. แต่ละประเภทโดยเฉลี่ยได้ดีพอสมควร โดยภาพรวมนั้น อบจ. กลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๒ แห่งมีงบประมาณรายรับโดยเฉลี่ยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รวบรวม ๑,๐๐๒.๕ ล้านบาท ในขณะที่เทศบาลนครจำนวน ๔ แห่งมีรายรับรวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ ๘๒๐.๙ ล้านบาท ในปีงบประมาณเดียวกัน ส่วนเทศบาลเมืองจำนวน ๙ แห่งมีขนาดงบประมาณรายรับรวมเท่ากับ ๒๐๘.๕ ล้านบาท โดยเฉลี่ย ในขณะที่เทศบาลตำบลจำนวน ๒๐ แห่ง และ อบต. จำนวน ๖๕ แห่ง มีขนาดงบประมาณรายรับรวมในปี ๒๕๕๕ เฉลี่ยประมาณ ๖๐.๔ ล้านบาท และ ๔๒.๒ ล้านบาท ตามลำดับ

ผลการศึกษา : ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี

ผลการศึกษาการประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปัจจุบันตามกรอบวิเคราะห์ระบบนโยบายที่ได้นำเสนอข้างต้นมีรายละเอียดในส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ปัจจัยนำเข้า : นโยบายการกระจายอำนาจของไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ - ปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีความเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจมิได้เกิดขึ้นในลักษณะเส้นตรงที่มีความคงเส้นคงวา หากเป็นนโยบายที่มีวงจรแบบขึ้นลงตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของนโยบาย (จะนำเสนอหัวข้อต่อไป) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ยุคสมัยต่อไปนี้ โดยที่การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจในแต่ละยุคสมัยมีปัจจัยที่เป็นแรงหนุน (push factor) และปัจจัยที่เป็นแรงดึง (pull factor) การกระจายอำนาจให้มีพัฒนาการที่แตกต่างกันออกไป

- **ยุคทองของการกระจายอำนาจ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)** กล่าวได้ว่ากระแสปฏิรูปการเมืองการปกครองและพลังผลักดันจากภาคประชาชนในช่วงเวลานี้ส่งผลให้เกิดนโยบายการกระจายอำนาจของไทยในยุคใหม่ มีการตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง และกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนส่งผลทำให้กลายเป็นกระแสที่กดทับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไม่แสดงอาการต่อต้านนโยบายดังกล่าวมากนัก

- **ยุครัฐรวมศูนย์และการเกิดใหม่ของภูมิภาค : จังหวัดซีอีโอ (CEO) (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙)** ส่งผลให้นโยบายกระจายอำนาจต้องชะงักงันเพื่อรับมือกับอำนาจรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็งมากขึ้นจากการมีรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการบริหารจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ พร้อมกันนี้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูประบบราชการ เกิดกรมใหม่ ๆ ขึ้นและส่งผลต่อการชะลอการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้แก่ อบท. ด้วยการสร้างเงื่อนไขการประเมินความพร้อมขึ้นมาใช้กับ อบท. เป็นการเฉพาะ อีกทั้งส่วนราชการอีกหลายแห่งก็มีท่าทีที่ชัดเจนที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ ในขณะที่หน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจก็ได้แสดงบทบาทในเชิงรุกเพื่อผลักดันให้มีการกระจายภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรเพิ่มขึ้นให้แก่ อบท. ตามรัฐธรรมนูญมากเท่าใดนัก ท้ายที่สุด ยุคทองของการกระจายอำนาจต้องสิ้นสุดลงด้วยการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่ปรับเปลี่ยนเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ร้อยละ ๓๕ ออกไปอย่างไม่มีกำหนด

- ยุคติดกับดักทางการเมือง (พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๖) ในช่วงเวลานี้ บ้านเมืองประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในวงกว้าง รัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศขาดเสถียรภาพและมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาที่จะผลักดันการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เพิ่มแรงหนุนต่อการกระจายอำนาจให้มากขึ้นแล้วก็ตาม ในภาพรวมของประเทศจึงขาดซึ่งการกำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจที่มีเอกภาพ จนส่งผลให้ส่วนราชการหลายแห่งมีท่าทีที่ชัดเจนว่า จะยังคงรวมศูนย์อำนาจและการดำเนินภารกิจต่อไป และกลายเป็นการเปิดช่องทางให้นักการเมืองระดับชาติแทรกแซงการกระจายอำนาจได้ง่ายขึ้นโดยการสร้างระบบอุปถัมภ์และผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับ อปท. แบบทวิคูณ ทำให้ อปท. ไม่อาจปลดแอกตนเองให้เป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

ในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗) เริ่มเกิดกระแสผลักดันจากภาคประชาชนและกลุ่มเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อการปฏิรูปอีกครั้งที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจขนาดใหญ่ โดยการเรียกร้องให้มีการปกครองตนเองเต็มพื้นที่จังหวัดและการยุบเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (หรืออย่างน้อยต้องยกเครื่องบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคขนาดใหญ่) แต่อย่างไรก็ดี กระแสการผลักดันจากฐานรากดังกล่าวจะส่งผลต่อการกลับมาของยุคทองของการกระจายอำนาจได้หรือไม่ หรือจะสามารถฟันฝ่าแรงต้านจาก “รัฐราชการ” ที่มีต่อการกระจายอำนาจได้หรือไม่ เป็นประเด็นที่ต้องติดตามกันต่อไป แต่อย่างน้อยประสบการณ์ที่ผ่านมาได้ให้บทเรียนกับเราว่า หากต้องการให้มีการกระจายอำนาจในยุคต่อไปได้นั้น จะต้องมีการ “แรงขับเคลื่อนที่มีพลังและความมุ่งมั่นอย่างต่อเนื่อง” ในระดับนโยบายของรัฐให้มากกว่าที่เคยเป็นมา

(๒) กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ

การศึกษาครั้งนี้พบว่าในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่ผ่านมา มีข้อจำกัดพอสมควรและเป็นผลมาจากการขาดความต่อเนื่องของนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาทของฝ่ายปฏิบัติการ (ฝ่ายข้าราชการประจำส่วนกลาง) ในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจกันอย่างกว้างขวาง และหลายองค์การที่เกี่ยวข้องต่าง “ตีความหมาย” และ “กำหนดขอบเขต” ของการกระจายอำนาจแตกต่างกัน จนนำไปสู่การกำหนดวิธีดำเนินการที่ขาดเอกภาพหรือขัดแย้งกัน และไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจที่แท้จริง ดังมีรายละเอียดการปฏิบัติงานของส่วนงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่มต่อไปนี้

(๒.๑) หน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ในยุคแรกนั้นหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐบาลและคณะกรรมการการกระจายอำนาจ รวมถึงกระทรวงมหาดไทย มีความตั้งใจและความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยการผลักดันเรื่องการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ/บุคลากรลงสู่ อปท. ให้เดินหน้ารวดเร็วย่างก้าวกระโดด โดยที่หลายภาคส่วนมีบทบาทร่วมมือกันค่อนข้างเข้มแข็งและมีเอกภาพมากพอสมควร

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการแยกงานด้านการบริหารงานบุคคลต้องถ่วงถ่วงออกจากงานด้านการถ่ายโอนภารกิจและการผลักดันการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และรัฐได้ปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายกระจายอำนาจไปสู่การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์มากขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และได้จัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้วนั้น การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจเริ่มขาดเอกภาพอย่างชัดเจน โดยเฉพาะระหว่างกรมฯ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (และสำนักงานเลขาธิการ) ขาดการทำงานแบบบูรณาการในระดับนโยบายอย่างเข้มข้น นอกจากนี้ในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดทิศทางเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

การส่งเสริมการทำงานของ อปท. หรือการถ่ายโอนงานและบุคลากรมีลักษณะที่สวนทางกันหรือหักล้างกัน อยู่บ่อยครั้ง ทำให้การผลักดันยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจไม่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นเท่าที่ควร

ในบางยุคบางสมัย หน่วยงานเหล่านี้ทำงานอย่างขาดแรงจูงใจที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางมีทัศนคติทางลบต่อการกระจายอำนาจและ/หรือการทำงานของ อปท. จนส่งผลทำให้การแสดงบทบาทขององค์กรขาดหายไปในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น การไม่ใช้อำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตามกฎหมายในการออกประกาศเพื่อรองรับความเป็นอิสระและ/หรืออำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นของ อปท. หรือกรณีที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีท่าทีในเชิงรุกในการผลักดันการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อรองรับการทำงานของ อปท. ในด้านต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อรัฐมีทิศทางการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ที่เข้มข้นขึ้น (ระหว่าง ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) หน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจก็เริ่มลดบทบาทของตนเองลง และปล่อยให้ถูกอิทธิพลแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่ไม่ต้องการสนับสนุนการกระจายอำนาจเข้ายึดกุมทิศทางการทำงานของหน่วยงานได้โดยง่าย จนส่งผลทำให้การผลักดันการกระจายอำนาจในระดับนโยบายมิได้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้น ภารกิจขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในช่วงนี้จึงกลายเป็น “งานประจำ” ที่มีได้มีแรงผลักดันอย่างแท้จริง หน่วยงานเหล่านี้จึงทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยธุรการที่คอยวิ่งไล่ตามการแก้ไขปัญหาประเด็นต่าง ๆ ให้แก่ อปท. (day-to-day problem solving) หรือปัญหาในการถ่ายโอนงาน-เงิน-คน ในท้ายที่สุด การกระจายอำนาจจึงไม่สามารถเติบโตได้ตามจังหวะที่ควรจะเป็น และขาดการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์หรือเส้นทางสู่การกระจายอำนาจ (strategic decentralization roadmap) อย่างต่อเนื่อง

(๒.๒) หน่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบปฏิบัติการ/มาตรฐานที่จำเป็น อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณู สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานมาตรฐานระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ฯลฯ ไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ จากอดีตที่เคยมีบทบาทอย่างเข้มข้นในเรื่องดังกล่าว แต่เมื่อนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปสู่การรวมศูนย์อำนาจและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคลากรและคณะผู้บริหารขององค์กรเหล่านี้ งานพัฒนาระบบเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจก็กลายเป็นงานแถมหรืองานฝากและมีได้รับความสำคัญดั้งเดิม บางองค์กรไม่มีบุคลากรในด้านนี้เหลืออีกเลยหรือว่าเหลือน้อยมาก หรือบางหน่วยงานก็ยุบเลิกส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไป

นอกจากนี้ การศึกษายังพบปัญหาบ่อยครั้งว่าเมื่อส่วนงานเหล่านี้มีความต้องการที่จะพัฒนาระบบงานหรือมาตรฐานใด ๆ ให้กับ อปท. อาทิ ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบข้อมูลการก่อหนี้ ฯลฯ แต่ส่วนงานเหล่านี้ก็ไม่สามารถร่วมมือกับหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและหน่วยกำกับดูแล อปท. ได้อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีได้กำกับดูแล อปท. โดยตรง หากแต่ต้องประสานกับหน่วยกำกับดูแล อปท. ซึ่งก็คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดปัญหา “คอขวด” ในการผลักดันการพัฒนาระบบงานและมาตรฐานการทำงานที่จำเป็นให้แก่ อปท. และส่งผลต่อเนื่องทางลบต่อการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการ/การบริการสาธารณะให้แก่ อปท. โดยไม่จำเป็น

(๒.๓) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจ ในยุคแรก ๆ ต่างก็มีบทบาทที่สนับสนุนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. อาจเป็นเพราะผู้บริหารมีแนวนโยบายกระจายอำนาจที่สอดคล้องกันตามรัฐธรรมนูญ หรือเนื่องจากไม่ต้องการต้านกระแสการปฏิรูปที่มีความเข้มข้นในช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๔๐ ก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม หลังจากผ่านไปได้ระยะหนึ่ง ทิศทางของรัฐบาลในยุค พ.ศ. ๒๕๔๔ เริ่มปรากฏชัดว่าไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ เราจึงพบกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนราชการเหล่านี้ที่แต่เดิมให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจ ก็ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทและท่าทีที่มีต่อ อปท. และการกระจายอำนาจจากหน้ามือเป็นหลังมือ การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ และงบประมาณให้แก่ อปท. หลังจากนั้นมิได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง การจัดฝึกอบรมพัฒนาให้แก่ อปท. ก็มีข้อจำกัดหรือไม่ทั่วถึง อีกทั้งการถ่ายโอนภารกิจส่วนใหญ่ขาดการชี้แจงทำความเข้าใจให้แก่ อปท. จึงทำให้ อปท. ส่วนใหญ่ไม่สามารถรับช่วงต่อการดำเนินภารกิจได้อย่างราบรื่น

ในบางครั้งส่วนงานเหล่านี้ได้ตีความหมายของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริม “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ให้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ และในบางกรณีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้สร้าง “เงื่อนไขการประเมินความพร้อมของ อปท.” เพื่อเพิ่มขั้นตอนก่อนการถ่ายโอนภารกิจ กลายเป็นแพะชั้นใหม่ที่ส่วนราชการหลายแห่งเลียนแบบกันในการสร้างปราการต่อการกระจายอำนาจ อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ ที่ต่างก็กำหนดความหมายของ “ท้องถิ่น” ตามโครงสร้างการบริหารราชการแบบแนวดิ่ง และต่างก็พยายามสร้างเงื่อนไขในการประเมินความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ทั้ง ๆ ที่มีได้เคยนำไปใช้กับส่วนราชการในสังกัดของตนเองมาก่อน เป็นต้น

กรณีที่ซับซ้อนมากขึ้นในการไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจของส่วนราชการก็คือการโยกภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้แก่ อปท. ตามแผนกระจายอำนาจให้เป็นเรื่องของ “ความมั่นคง” หรือเป็นเรื่องที่ต้องทำตาม “มาตรฐานสากล” เพราะเล็งเห็นผลแล้วว่าการนิยามในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ส่วนราชการเหล่านี้ไม่ต้องถ่ายโอนภารกิจอีกต่อไป แต่ในความเป็นจริงภารกิจเหล่านี้มิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงของประเทศแต่อย่างใด อีกทั้งยังสามารถออกแบบจัดการงานตามบริบทพื้นที่ได้โดยที่ไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศในภาพรวม และ/หรือสามารถออกแบบงานของ อปท. ภายใต้ระบบงานตามมาตรฐานสากลได้ ส่วนราชการที่มีท่าทีในทำนองนี้ อาทิ กรมการปกครอง กรมการขนส่งทางบก หรือกรมเจ้าท่า เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าส่วนราชการเหล่านี้จะดำเนินการที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่ต้องการส่งเสริมบทบาทของ อปท. แต่ก็มีได้มีแรงกดดันใด ๆ จากฝ่ายการเมือง/ระดับนโยบายรัฐ หรือมีการเจรจาผลักดันใด ๆ จากหน่วยขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจเพื่อกำหนดทิศทางใหม่ในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ฝ่ายการเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๖ จึงกลายเป็นว่าระบบราชการได้เข้ามามีบทบาทครอบงำการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงเวลานี้อย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่าการกลับมาใหม่ของระบอบอำมาตยาธิปไตย (reborn of bureaucratic polity) ในด้านการกระจายอำนาจนั่นเอง

(๒.๔) **หน่วยงานตรวจสอบ อปท.** อาทิ สตง. หรือ ป.ป.ช. ฯลฯ มีการริเริ่มนโยบายของตนเอง เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจโดยเพิ่มระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบและควบคุม อปท. อาทิ การขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายการตรวจสอบหรือเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน การกำหนดหน่วยงาน และระบบงานในระดับจังหวัด/ภูมิภาค เพื่อให้สามารถตรวจสอบ อปท. ได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น ฯลฯ

แม้ว่าความพยายามดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการตรวจสอบ อปท. ให้มีความโปร่งใสสุจริต เพิ่มมากขึ้น แต่ความพยายามดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อการทำงานของ อปท. ในหลายกรณีพบว่า หน่วยงานตรวจสอบเหล่านี้ “ตีความกฎหมายหรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ” ในการตรวจสอบ อปท. ที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายแม่บทของการกระจายอำนาจ และ/หรือกฎหมายต่าง ๆ ที่พยายามส่งเสริม “ความเป็น อิสระ” ของ อปท. ภายใต้กรอบของกฎหมายและการ “กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น”

นอกจากนี้แล้ว การให้การอบรมชี้แจงแก่ อปท. เพื่อให้เข้าใจและปฏิบัติตามแนวทางการตรวจสอบ ที่ถูกต้องก็มีได้ทำอย่างเข้มข้นโดยหน่วยงานตรวจสอบเหล่านี้ หรือหากมีการดำเนินการก็กระทำได้อย่างจำกัด อีกทั้งในการปฏิบัติด้านการตรวจสอบต่าง ๆ นั้นยังขาดแนวทางหรือมาตรฐานการดำเนินการที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่/ ระหว่างประเภท อปท. ทำให้หน่วยรับตรวจที่เป็น อปท. เกิดความลังเลและไม่กล้าริเริ่มที่จะดำเนินการใด ๆ ในกิจการของตนเอง และเริ่มสงสัยในหลักความเป็นอิสระของ อปท. ในการดำเนินการกิจของท้องถิ่น

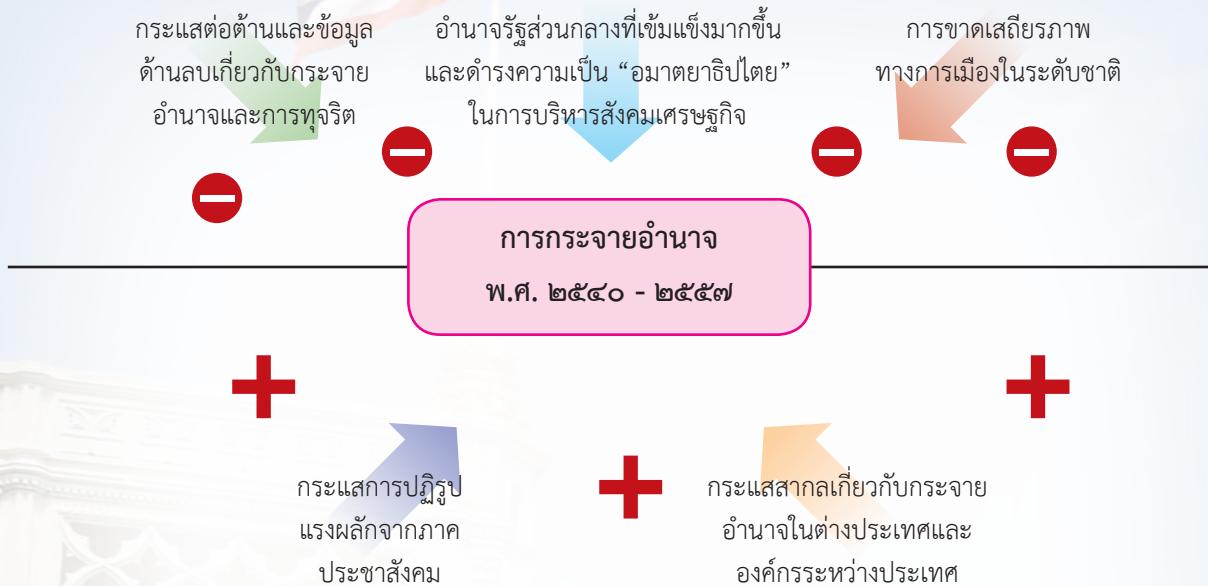
กล่าวโดยสรุป ความไม่ต่อเนื่องในระดับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐที่เกิดขึ้นนี้ จึงทำให้การขับเคลื่อน การกระจายอำนาจโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม อยู่ในสภาวะไร้เอกภาพ เปรียบเสมือน กับสภาวะ “อนาธิปไตยในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ” (anarchy in policy process) หลายหน่วยงาน ขะลอหรือหยุดการดำเนินการ หลายหน่วยงานมีท่าทีที่ตึงรับ หลายหน่วยงานมีความริเริ่มหรือความพยายาม ที่จะดึงกลับและไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ และหลายหน่วยงานที่ยังคงต้องการ “คุมอำนาจและรักษาสถานภาพ ความเป็นตัวตนของระบบราชการ” เอาไว้ด้วยการกำกับดูแล อปท. ที่มากเกินไป ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อน การกระจายอำนาจจึงไม่คืบหน้าหรือมีแรงขับเคลื่อนที่จะช่วยอุดช่องว่างจากนโยบายกระจายอำนาจของรัฐ ที่ดำเนินการอย่างขาดตอน

(๓) **บริบทแวดล้อมของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ**

จากการประเมินสถานการณ์ด้านการกระจายอำนาจของไทยตลอดช่วงที่ผ่านมาพบว่า สภาพแวดล้อมเชิงนโยบายมีทั้งส่วนที่เกื้อหนุนและเหนี่ยวรั้ง (push & pull) การกระจายอำนาจดังที่ได้กล่าว แล้วข้างต้น คณะนักวิจัยประมวลบริบทแวดล้อมนโยบายกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาได้ตั้งแผนภาพที่ ๒ ต่อไปนี้

ในด้านแรกที่เป็นสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่สร้างแรงหนุนต่อการกระจายอำนาจนั้น ได้แก่ กระแสความตื่นตัวของสาธารณูปโภคการบริหารราชการแผ่นดินและการเคลื่อนไหวของประชาชนที่เรียกร้อง ให้มีการกระจายอำนาจ ซึ่งได้เกิดขึ้นในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ช่วง พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ และอีกครั้งราวปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ความเคลื่อนไหวดังกล่าวส่งผลให้การกระจายอำนาจเป็นประเด็นวาระแห่งชาติ (อาทิ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ) และส่งผลทำให้การปกครองท้องถิ่นและ/หรือการกระจายอำนาจเป็น ประเด็นวาระที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. ๒๕๕๗

แผนภาพที่ ๒ บริบทแวดล้อมของนโยบายการกระจายอำนาจ



นอกจากนี้กระแสสากลเรื่องการกระจายอำนาจก็สร้างแรงบวกต่อทิศทางการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของไทยว่าก้าวมาถูกทิศทาง และเราสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของนานาประเทศในการออกแบบและขับเคลื่อนมาตรการกระจายอำนาจได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการเรียนรู้ถึงฐานคิดหลัก (foundation) ของการออกแบบการกระจายอำนาจของไทยที่เน้นหลัก Subsidiarity Principle ซึ่งต้องการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจแก่ อปท. ระดับล่างสุดเป็นหน่วยรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งมีทิศทางที่คล้ายคลึงกับแนวทาง Big Bang Decentralization ที่ดำเนินการในประเทศอินโดนีเซีย

อย่างไรก็ดี แรงหนุนทางบวกจากสภาพแวดล้อมทั้งสองประการดังกล่าวอาจมีแรงขับไม่มากพอต่อการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อเราต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมของนโยบายในด้านลบที่ไม่ต้องการหนุนเสริมการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะเจตนาธรรมณ์และแนวนโยบายของรัฐและหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ต้องการจะดำรงสถานภาพและความเป็นรัฐรวมศูนย์แบบเข้มข้นต่อไป จึงทำให้นโยบายเรื่องการกระจายอำนาจเกิดความไม่ต่อเนื่อง และจากปัจจัยด้านลบที่ฝ่ายการเมืองขาดเสถียรภาพและความเข้มแข็งทางการเมืองที่จะผลักดันนโยบายกระจายอำนาจอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๖ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ประเด็นสำคัญอีกประการก็คือกระแสสังคมที่มีต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น กลายเป็นแรงบันดาลใจของการกระจายอำนาจเสียเอง ซึ่งได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกว่าทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งส่วนราชการหรือฝ่ายต่าง ๆ ที่ไม่เห็นด้วยต่อการกระจายอำนาจก็มักจะหยิบยกประเด็นข่าวสารในทางลบต่าง ๆ ที่มีต่อ อปท. เพื่อมาใช้โจมตีหรือไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจอยู่เนือง ๆ ดังที่คณะนักวิจัยได้รวบรวมประเด็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ (พาดหัวหลักและพาดหัวรอง) เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามตารางที่ ๓ ซึ่งในความเป็นจริงหาได้มีความรุนแรงขนาดที่ปรากฏเป็นข่าวแต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับรายงานการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕ พบว่ามี อปท. ที่ถูกชี้มูลว่ากระทำผิดประมาณร้อยละ ๗.๓ เท่านั้น

ตารางที่ ๓ ประเด็นข่าวเกี่ยวกับ อปท. ตามหน้าหนังสือพิมพ์ระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๔๐ - กรกฎาคม ๒๕๕๖

ที่	ประเด็นข่าว	ทิศทาง (+)	ทิศทาง (-)	รวม
๑	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	๗	๑๕	๒๒
๒	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ	๓	๕	๘
๓	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	๖	๗	๑๓
๔	การเมืองท้องถิ่น	๒	๑๓	๑๕
๕	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	๙	๗	๑๖
๖	การทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ	๑๓	๒	๑๕
๗	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น	๓	๗	๑๐
๘	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น	๓	๒๐	๒๓
๙	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	๓	๑๕	๑๘
	รวมทั้งสิ้น	๔๙	๙๑	๑๔๐
		(๓๕%)	(๖๕%)	(๑๐๐%)

เมื่อประมวลบริบทแวดล้อมของนโยบายกระจายอำนาจที่มีลักษณะแรงต่อต้านมากกว่าแรงหนุนเสริม อีกทั้งแรงหนุนเสริมต่อการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนั้นอาจยังไม่มี “น้ำหนัก” มากเพียงพอที่นักการเมืองระดับชาติและข้าราชการในระบอบรัฐรวมศูนย์จะให้ความสนใจ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่การกระจายอำนาจของไทยในรอบกว่าทศวรรษที่ผ่านมาได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ ณ จุดเริ่มต้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๔ เท่านั้น การดำเนินการใด ๆ หลังจาก พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมามีลักษณะที่หยุดนิ่งหรือก้าวถอยหลังมาโดยตลอด

(๔) ผลผลิตของนโยบายการกระจายอำนาจ ๑ : การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระดับมหภาค

ผลผลิตของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจในระดับมหภาคประกอบไปด้วยการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และการถ่ายโอนทรัพยากรทางการคลังให้แก่ อปท. ซึ่งในภาพรวมนั้นกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าพอสมควรเมื่อเทียบกับก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างไรก็ดี หากประเมินในกรอบของกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ดำเนินการต่อเนื่องมา ๑๕ ปีแล้วนั้นถือว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(๔.๑) การถ่ายโอนภารกิจ เมื่อพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นเทียบกับแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒ นั้น ถือได้ว่ามีความก้าวหน้าไม่มากนัก ภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อปท. ส่วนใหญ่เป็นงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการจ่ายเบี้ยยังชีพประเภทต่าง ๆ) และสำหรับเทศบาลหรือ อปท. จะได้รับการถ่ายโอนงานด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคมเข้ามาด้วย ในภาพรวมนั้นภารกิจแต่ละด้านที่มีการถ่ายโอนสรุปได้ดังนี้

- ด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวบรวม รวบรวม ๑๐ - ๗๓ ของ อบจ. กลุ่มตัวอย่างที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าว และรวบรวม ๕ - ๓๐ ของเทศบาลและ อบต. ที่รับถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าวตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒
- ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต รวบรวม รวบรวม ๕ - ๓๐ ของ อบท. ที่รับถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ (ไม่นับรวมอาหารกลางวัน - อาหารเสริม - เบี้ยยังชีพ)
- สำหรับภารกิจด้านอื่น ๆ มี อบท. ที่รับการถ่ายโอนภารกิจไม่เกินร้อยละ ๓๐ และภารกิจที่ถ่ายโอนเหล่านี้ส่วนใหญ่ อบท. มิได้ดำเนินการต่อแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากขาดความพร้อม ขาดบุคลากร หรือขาดแคลนงบประมาณดำเนินการ

นอกจากนี้ คณะนักวิจัยพบว่าในภารกิจหลายประเภทที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อบท. นั้น มีปัญหาเกิดขึ้นในหลายลักษณะ อาทิ (ก) ภารกิจถ่ายโอนไม่สอดคล้องกับความต้องการของ อบท. หรือไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ อาทิ การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ งานดูแลโบราณสถาน การดูแลโรงงาน ฯลฯ (ข) ภารกิจหลายประเภท อบท. ต้องการส่งคืนส่วนราชการเดิม เนื่องจาก อบท. ดำเนินการไม่ได้ ขาดงบประมาณ ขาดบุคลากร หรือไม่มีอำนาจจัดการเต็มที่ อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน อาหารกลางวัน/อาหารเสริม (นม) การดูแลโรงงาน การจ่ายเบี้ยยังชีพ ฯลฯ (ค) ภารกิจที่ อบท. ได้รับมอบอำนาจไม่ครบถ้วน/ถ่ายโอนไม่หมด-ไม่สมบูรณ์ ทำให้ อบท. ดำเนินงานไม่ได้ อาทิ สถานีขนส่ง การดูแลสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง การผังเมือง การดูแลรักษาทางน้ำ เป็นต้น และ (ง) ภารกิจที่ปราศจากซึ่งการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. อย่างเพียงพอ อาทิ การชั่ง ตวง วัด การดูแลสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ การผังเมือง ฯลฯ

(๔.๒) การถ่ายโอนบุคลากร ในภาพรวมนั้นการกระจายอำนาจทางด้านบุคลากรเกิดขึ้นใน ๓ ระยะ ระยะที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจที่สามารถถ่ายโอนได้ทันทีในด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตจาก ๕ ส่วนราชการ คือ กรมเร่งรัดการพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี และกรมประชาสัมพันธ์ จำนวน ๔,๑๑๑ คน ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะกึ่งบังคับถ่ายโอน และในระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการถ่ายโอนจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน ๓๔๘ คน และในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑ ได้มีการถ่ายโอนข้าราชการและลูกจ้างประจำจากกระทรวงสาธารณสุขจำนวน ๘๙ คนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และขึ้นอยู่กับความพร้อมของส่วนราชการและความสมัครใจ ดังมีรายละเอียดตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอนบุคลากร	พ.ศ. ๒๕๔๖		พ.ศ. ๒๕๔๗		พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑		กลุ่ม อบท. ที่รับโอน
	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้าง ประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้าง ประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้าง ประจำ (คน)	
กรมเร่งรัดการพัฒนา ชนบท	๑,๑๖๕	๑,๕๗๔					อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา อบต.
กรมโยธาธิการ	๑๓๕	-					
กรมประชาสัมพันธ์	๑๐	๕					อบจ. เทศบาล กทม. อบต.
กรมทรัพยากรธรณี	-	๑๔					
กรมพัฒนา และส่งเสริมพลังงาน	-	๑,๒๐๘					อบต. ที่มีสถานี สูบน้ำด้วยไฟฟ้า ตั้งอยู่
กรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ			๖๘	๘๓			อบจ. กทม.
กรมส่งเสริมสหกรณ์			-	๑๙๗			อบจ. เทศบาล อบต.
กระทรวงสาธารณสุข ครั้งที่ ๑					๖๔	๒	เทศบาล อบต.
กระทรวงสาธารณสุข ครั้งที่ ๒					๑๗	๕	อบต.
รวม	๑,๓๑๐	๒,๘๐๑	๖๘	๒๘๐	๘๑	๗	

หมายเหตุ ไม่นับรวมการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากข้อมูลตารางที่ ๔ จะเห็นได้ว่าแม้จำนวนบุคลากรที่มีการถ่ายโอนรวม ๔,๑๑๑ คน แต่เมื่อเทียบกับสัดส่วนของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีรวม ๒ ล้านคนเศษ หรือเทียบกับสัดส่วนบุคลากรท้องถิ่นที่มีรวม ๕ แสนคนเศษในปัจจุบันแล้วนั้น ถือเป็นสัดส่วนของบุคลากรถ่ายโอนสู่ อบท. ที่มีจำนวนน้อยมาก ทำให้สามารถประเมินได้ว่าความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรลงสู่ท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

ปัญหาที่สำคัญอีกประการเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการถ่ายโอนภารกิจและการถ่ายโอนบุคลากรลงสู่ อบท. โดยใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน ๑๑๐ แห่งนั้น พบว่ามี อบท. ที่ได้รับการถ่ายโอนบุคลากรเพียง ๖๐ แห่ง (ประมาณร้อยละ ๕๔.๕) และพบกับ “ความไม่สมดุลของการกระจายงานและการกระจายบุคลากร” ดังตารางที่ ๕ หน้าถัดไป ส่วนใหญ่ภารกิจถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจจะถ่ายโอนลงสู่ อบท. ระดับล่าง

ตามหลักการ Subsidiarity Principle โดยที่ อบต. มีภารกิจถ่ายโอนลงไปจำนวนด้าน/งาน/โครงการสูงสุดเฉลี่ย ๑๖๔ ภารกิจตามแผนฯ ฉบับที่ ๑ และ ๗๖ ภารกิจตามแผนฯ ฉบับที่ ๒ ส่วน เทศบาลได้รับถ่ายโอนภารกิจจำนวน ๑๑๑ และ ๗๔ ภารกิจตามลำดับ ส่วนอบจ. มีภารกิจถ่ายโอนลงไปตามแผนฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒ จำนวน ๒๑ และ ๒๙ ภารกิจตามลำดับเท่านั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบงานและบุคลากรที่ถ่ายโอนแล้วนั้นพบว่าเกิดความไม่สมดุลกันเป็นอย่างมาก ในขณะที่ อบต. ได้รับถ่ายโอนภารกิจจำนวนมากที่สุด แต่จำนวนบุคลากรที่มีการถ่ายโอนลงสู่ อบต. มีราว ๑.๑ คนโดยเฉลี่ย (นับทุก ๆ อบต.) หรือหากนับเฉพาะ อบต. ที่มีการรับโอนบุคลากรที่มีจำนวน ๒๘ แห่งจาก อบต. กลุ่มตัวอย่าง ๑๑๐ แห่ง (ราวร้อยละ ๒๕.๕) จะมีบุคลากรเพิ่มขึ้นราว ๒.๖ คนที่ดูแลงานที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่า ๒๖๐ ภารกิจตามการถ่ายโอนแผนฯ ๑ และ ๒

ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบความไม่สมดุลในการถ่ายโอนภารกิจและการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท อบท.	จำนวน แห่ง	จำนวน อบท.	จำนวนงาน/ภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนฯ ๑	จำนวนงาน/ภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนฯ ๒	จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนต่อ อบท. โดยเฉลี่ย (๑) (นับทุก อบท. ในกลุ่ม)	จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนต่อ อบท. โดยเฉลี่ย (๒) (นับเฉพาะ อบท. ที่มีบุคลากรถ่ายโอน) ***
อบจ.	๑๒	๑๒	๒๑	๒๙	๖๕ คน	๖๕ คน
เทศบาล	๓๓	๒๐	๑๑๑	๗๔	๑.๔ คน	๒.๓ คน
อบต.	๖๕	๒๘	๑๖๔	๗๖	๑.๑ คน	๒.๖ คน
รวม	๑๑๐	๖๐	๑๘๐	๙๐	๘.๒ คน	๑๕ คน

หมายเหตุ *** จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อบท. ๑๑๐ แห่ง มี อบท. ที่มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจทั้งสิ้น ๖๐ แห่ง จำแนกเป็น อบจ. ๑๒ แห่ง เทศบาลนคร ๔ แห่ง เทศบาลเมือง ๖ แห่ง เทศบาลตำบล ๑๐ แห่ง และ อบต. ๒๘ แห่ง)

ข้อมูลการประเมินดังกล่าวนี้จึงสะท้อนได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒ ประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และ อบท. ระดับล่างต้องแบกรับภาระงานและผลกระทบจากความล้มเหลวดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และข้อมูลดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึง “ความจริงใจ” ของส่วนราชการว่ามีอย่างน้อยเพียงใดต่อการ “ถ่ายโอนงานแต่ไม่ถ่ายโอนคน (และเงิน)” ให้แก่ อบท. โดยเฉพาะ อบท. เล็ก ๆ ดังเช่น อบต. หรือเทศบาลตำบล เป็นต้น

(๔.๓) การกระจายอำนาจทางการคลัง การดำเนินการครั้งสำคัญด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. เกิดขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นเร่งจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนในลักษณะต่าง ๆ ให้แก่ อบท. เพื่อให้ครบถ้วนตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด ส่งผลทำให้รายรับรวมของ อบท. เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงปีงบประมาณ

๒๕๔๔ - ๒๕๔๖ ดังข้อมูลในตารางที่ ๖ ด้านล่าง แต่อย่างไรก็ดี สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลก็แทบจะหยุดนิ่งอยู่มากโดยตลอด ตั้งแต่ช่วงปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการปรับเปลี่ยนลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. บ่อยครั้ง

ตารางที่ ๖ โครงสร้างรายได้ของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๔ - ๒๕๕๖

โครงสร้างรายได้ของ อปท.	๒๕๔๔	๒๕๔๕	๒๕๔๖	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
๑. ภาษีอากรที่ อปท. จัดเก็บเอง	๑๗,๒๗๐	๑๙,๐๖๕	๒๐,๓๗๗	๒๒,๑๙๕	๒๓,๔๗๔	๒๗,๖๕๖	๒๙,๒๘๔	๓๒,๒๑๒	๓๘,๗๔๖	๒๙,๑๑๐	๓๘,๗๔๖	๔๖,๕๓๐	๕๐,๒๘๒
๒. ภาษีแบ่งและ ภาษีจัดสรร	๖๓,๖๔๓	๗๓,๑๐๐	๑๐๖,๙๘๓	๑๒๑,๖๖๗	๑๕๕,๒๑๖	๑๖๒,๓๑๕	๑๘๖,๐๒๙	๑๙๓,๖๗๖	๒๑๒,๕๗๙	๑๗๑,๙๙๐	๒๑๘,๖๐๙	๒๖๒,๓๕๗	๒๘๕,๘๘๘
๓. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๔๘,๙๐๒	๗๑,๓๔๒	๖๘,๕๕๖	๘๘,๕๙๕	๑๐๖,๑๓๖	๑๒๔,๗๕๒	๘๘,๐๗๖	๑๔๗,๘๔๐	๑๓๔,๕๘๕	๑๒๕,๓๖๓	๑๗๓,๙๐๐	๒๒๑,๐๙๒	๒๓๖,๕๐๐
- เงินอุดหนุนทั่วไป	๑๑,๙๓๖	๒๕,๓๘๗	๓๒,๙๒๒	๔๔,๙๓๓	๕๖,๙๙๘	๖๑,๙๑๑	๖๒,๙๙๕	๑๐๙,๙๙๘	๑๐๔,๑๐๐	๗๔,๒๗๒	๘๐,๐๙๒	๘๕,๖๙๕	๑๐๔,๔๔๕
- เงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์	๒๘,๑๗๙	๓๒,๙๖๖	๒๒,๗๔๙	๒๕,๐๐๙	๒๘,๒๓๓	๓๘,๓๘๖	๒๕,๐๘๑	๓๗,๘๔๒	๓๐,๔๘๕	๕๑,๐๙๑	๘๔,๓๐๔	๑๑๙,๔๙๔	๑๑๕,๐๗๕
- อื่นๆ	๘,๗๘๗	๑๒,๙๘๙	๑๒,๘๘๕	๑๘,๖๕๓	๒๐,๙๐๕	๒๔,๔๕๕	-	-	-	-	๙,๕๖๗	๑๕,๙๐๐	๑๖,๙๘๐
๔. รวมรายได้ อปท.	๑๒๙,๘๙๕	๑๖๓,๕๐๗	๑๙๕,๙๑๖	๒๓๒,๔๕๗	๒๘๗,๘๒๖	๓๑๙,๗๖๗	๓๐๗,๓๘๙	๓๗๓,๗๒๘	๓๘๕,๙๑๐	๓๒๖,๔๖๓	๔๓๑,๒๕๕	๕๒๙,๙๗๙	๕๗๒,๖๗๐
๕. รายได้สุทธิของรัฐบาล	๗๗๒,๕๗๔	๘๐๓,๖๕๑	๘๖๗,๔๙๖	๑,๐๖๓,๖๐๐	๑,๒๕๐,๐๐๐	๑,๓๖๐,๐๐๐	๑,๔๒๐,๐๐๐	๑,๔๙๕,๐๐๐	๑,๕๘๕,๕๐๐	๑,๓๕๐,๐๐๐	๑,๖๕๐,๐๐๐	๑,๙๘๐,๐๐๐	๒,๑๐๐,๐๐๐
๖. สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อ รายได้สุทธิของ รัฐบาล (%)	๑๖.๘	๒๐.๓	๒๓.๖	๒๑.๙	๒๒.๗	๒๓.๑	๒๑.๔	๒๕.๐	๒๔.๓	๒๔.๒	๒๖.๑	๒๖.๘	๒๗.๓

หมายเหตุ *** จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. ๑๑๐ แห่ง มี อปท. ที่มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจทั้งสิ้น ๖๐ แห่ง จำแนกเป็น อบจ. ๑๒ แห่ง เทศบาลนคร ๔ แห่ง เทศบาลเมือง ๖ แห่ง เทศบาลตำบล ๑๐ แห่ง และ อบต. ๒๘ แห่ง)

จากการประเมินของคณะนักวิจัยพบว่าการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา มีข้อจำกัดอย่างน้อย ๓ ลักษณะ ที่มีได้เกื้อหนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังของ อปท. อย่างแท้จริง (๑) อปท. ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง อำนาจทางภาษีอากรมีจำกัดและต่างถูกกำหนดให้โดยรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ การดำเนินการ “ลดช่องว่างทางการคลัง” ทั้งในแนวตั้งและแนวนอนยังไม่มีประสิทธิผลมากเท่าที่ควร และเมื่อเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อปท. ที่ร้อยละ ๓๕ ตามกฎหมายกระจายอำนาจฯ ถูกชะลอออกไป ทำให้ความหวังที่จะเห็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ที่เพิ่มสูงขึ้นก็เลือนลางออกไปด้วยเช่นกัน

ประเด็นต่อมา เพื่อให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงกับประชาชนในพื้นที่นั้น อปท. ควรจะมีระบบแผนและการจัดสรรงบประมาณ และระบบการเงินการบัญชีที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้สามารถติดตามและรายงานข้อมูลการใช้จ่ายและการปฏิบัติงานของ อปท. ได้อย่างถูกต้องตรงไปตรงมา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา (๒) การพัฒนาในระบบมาตรฐานทางงบประมาณ การเงิน และ

การบัญชียังไม่ก้าวหน้ามากเท่าที่ควร ระบบงบประมาณของ อปท. ไม่สามารถแสดงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ชัดเจนเพียงพอในการใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานต่าง ๆ ได้ อีกทั้งยังเป็นระบบงบประมาณที่ไม่สามารถเชื่อมต่อกับระบบงบประมาณของรัฐบาล จึงทำให้การติดตามผลการใช้จ่ายในภาพรวมของรัฐบาลทำได้ นอกจากนั้น อปท. ขนาดเล็ก ๆ ไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ อีกทั้งการบันทึกข้อมูลทางการเงินการบัญชียังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล (GAAP)

ประเด็นสุดท้าย ภาครัฐส่วนกลางในระดับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการคลังนั้น นอกจากจะมีได้สนใจพัฒนาระบบมาตรฐานทางงบประมาณและการเงินการบัญชีให้แก่ อปท. แล้วนั้น ก็ยังไม่มีแรงจูงใจ (หรือไม่สนใจ) ที่จะพัฒนาระบบงานของตนเองในการติดตามดูแลการบริหารการเงินการคลังของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเช่นเดียวกัน จึงมีลักษณะการ (๓) กำกับดูแล/กำหนดนโยบายแบบตาบอดคลำช้าง หน่วยงานนโยบายไม่เห็นหรือไม่มีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเกี่ยวกับ อปท. อาทิ การติดตามการใช้จ่ายของ อปท. (spending review) การประเมินความยั่งยืนและความเสี่ยงทางการคลังของ อปท. (fiscal monitoring) หรือแม้กระทั่งการติดตามและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อปท. เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาตลอดทศวรรษเศษนี้ เราจึงมองไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนว่าจะมีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้นและส่งเสริมให้มีความเข้มแข็งได้อย่างไร และสามารถกล่าวได้ว่าไทยเราประสบความสำเร็จในเรื่องนี้เพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๔๔ เท่านั้น แต่หลังจากนั้นแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังแทบจะหยุดอยู่กับที่ โดยที่มีการปรับปรุงหรือพัฒนาการที่ก้าวไปตามจังหวะในระบบงานประจำเท่านั้น

(๔.๔) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจ ตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี ของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ มีการกำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนการกระจายอำนาจหรือการดำเนินงานของ อปท. ซึ่งแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ กำหนดให้มีกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องจำนวน ๕๐ ฉบับ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๒ มีการกำหนดกฎหมายและระเบียบที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอีก ๔๒ ฉบับ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ ยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายท้องถิ่นอีกจำนวน ๒ ฉบับประกอบกัน เมื่อสิ้นสุดเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ แล้วนั้น พบว่าการดำเนินการด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นดังนี้

- การตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการดำเนินการมาโดยตลอดเป็นระยะ ๆ แต่ในท้ายที่สุดก็ยังไม่สามารถตรากฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวขึ้นได้^๒
- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๕) มีความก้าวหน้า ดังนี้

^๒ ร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวได้ยกร่างแล้วเสร็จราวปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรอการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีก ๒ ฉบับ ที่ได้ยกร่างปรับปรุงแก้ไขขึ้นใหม่ในคราวเดียวกันได้แก่ร่างประมวลกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี ร่างกฎหมายดังกล่าวมีอันต้องตกไปเมื่อรัฐบาลพรรคเพื่อไทยเข้าบริหารประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และไม่รับรองร่างกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว

๑. กรณีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย/ระเบียบที่ได้ดำเนินการแล้ว (๑๖ ฉบับ)
 - ๑.๑ กรณีแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ (๕ ฉบับ)
 - ๑.๒ กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ (๗ ฉบับ)
 - ๑.๓ กรณีแก้ไขปรับปรุงระเบียบ (๔ ฉบับ)
๒. กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน (๑๙ ฉบับ)
 - ๒.๑ พระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (๑๓ ฉบับ)
 - ๒.๒ การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (๖ ฉบับ)
 - ๒.๓ การแก้ไขปรับปรุงระเบียบให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (๓ ฉบับ)
๓. กรณีที่ยังไม่ดำเนินการ (๑๕ ฉบับ)
 - ๓.๑ พระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (๑๐ ฉบับ)
 - ๓.๒ การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (๒ ฉบับ)
 - ๓.๓ การแก้ไขปรับปรุงระเบียบให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (๓ ฉบับ)
- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑) มีความก้าวหน้าในการดำเนินการ ดังนี้
 ๑. กรณีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว (๔ ฉบับ)
 ๒. กรณีมีคำสั่งมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว (๘ ฉบับ)
 ๓. กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน (๑๑ ฉบับ)
 ๔. กรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการของหน่วยงาน (๑๙ ฉบับ)
 - ๔.๑ การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๒ (จำนวน ๑๑ ฉบับ)
 - ๔.๒ การดำเนินการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (จำนวน ๘ ฉบับ)

ด้วยเหตุนี้จึงสามารถสรุปได้เช่นกันว่าการกระจายอำนาจในมิติของกฎหมายมีความก้าวหน้าเพียงระดับปานกลางเท่านั้น ความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจในระดับชาติ อีกทั้งสภาวะกระจัดกระจายและขาดแรงขับเคลื่อนในระดับส่วนราชการ ส่งผลทำให้ระบบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่คืบหน้าและไม่มี “เจ้าภาพ” ที่จะผลักดันการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลก็ตาม ส่วนราชการทั้งสองนี้ล้วนมีบทบาทใน “เชิงตั้งรับ” และรอคอยให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการทางกฎหมาย แต่เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการใด ๆ แล้วนั้น ก็มิได้มีมาตรการเร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินด้านกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจทั้ง ๒ ฉบับอย่างแท้จริง

(๕) ผลผลิตของนโยบายการกระจายอำนาจ ๒ : การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประเมินผลครั้งนี้พบว่า อปท. จัดบริการสาธารณะได้ดีพอสมควรและได้ดำเนินการอย่างกว้างขวาง ผลผลิตและการให้บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. สามารถสรุปได้ตามลำดับต่อไปนี้ (๕.๑) การให้บริการด้านการศึกษา (๕.๒) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (๕.๓) การจัดบริการทางสังคม (๕.๔) การให้บริการทางสาธารณสุข (๕.๕) การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน (๕.๖) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และ (๕.๗) การดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติ

(๕.๑) การให้บริการด้านการศึกษา

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน ๑๑๐ แห่ง พบว่า อปท. มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างหลากหลาย ซึ่งนอกเหนือไปจากการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรปกติแล้วนั้น โรงเรียนในสังกัดของ อปท. ยังจัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ มีการบรรจุเนื้อหาหลักสูตรท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ ๗ (โรงเรียน อปท.) และ ๘ (โรงเรียนถ่ายโอน) ตามลำดับ ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างชี้ว่า อปท. ให้ความสำคัญกับการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศเป็นอย่างมากในชั้นเรียนระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับมัธยมศึกษา (ตารางที่ ๗) และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาในระดับที่ตีมาก ในทำนองเดียวกัน โรงเรียนถ่ายโอนสู่ อปท. ก็ได้รับความสำคัญเช่นกัน (ตารางที่ ๘) โดยเฉพาะในด้านการจัดหลักสูตรท้องถิ่นซึ่งมีสัดส่วนที่สูงเป็นอย่างมาก และได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองอย่างเต็มที่ ดังนี้เป็นต้น

ตารางที่ ๗ กิจกรรมด้านการศึกษาที่โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น (ไม่นับรวมโรงเรียนถ่ายโอน)

ชั้นเรียน	โรงเรียนที่มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่มีหลักสูตรท้องถิ่นจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๒๘.๘๙	๓๕.๒๙	๙๑.๑๘
อนุบาล	๗๙.๑๗	๕๕.๑๐	๙๓.๘๘
ประถมศึกษา	๙๔.๘๗	๔๓.๕๙	๙๒.๓๑
มัธยมศึกษาตอนต้น	๙๓.๕๕	๔๕.๑๖	๙๐.๓๒
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๙๑.๖๗	๕๘.๓๓	๙๑.๖๗

ตารางที่ ๘ กิจกรรมด้านการศึกษาที่โรงเรียนถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น

ชั้นเรียน	โรงเรียนที่มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่มีหลักสูตรท้องถิ่นจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๓๓.๓๓	๓๙.๐๖	๙๕.๓๑
อนุบาล	๔๕.๔๕	๘๑.๘๒	๑๐๐
ประถมศึกษา	๔๕.๔๕	๕๔.๕๕	๑๐๐
มัธยมศึกษาตอนต้น	๘๒.๐๕	๘๐.๘๕	๑๐๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๘๑.๕๘	๘๐.๔๓	๑๐๐

ในด้านผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของเด็กนักเรียนโรงเรียน อปท. ทั้งโรงเรียนในสังกัดท้องถิ่นและโรงเรียน/สถานศึกษาถ่ายโอนแสดงดังตารางที่ ๙ และ ๑๐ ตามลำดับ โดยภาพรวม สัมฤทธิ์ผลในการเรียนของเด็กนักเรียนสังกัดโรงเรียน อปท. และโรงเรียนถ่ายโอนอยู่ในระดับที่ดีถึงดีมาก โดยเฉพาะในด้านการเรียนจบตามเวลาที่กำหนดและการเข้าเรียนต่อในชั้นเรียนที่สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ขนาดห้องเรียนโดยเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัด อปท. อยู่ที่เด็กนักเรียนจำนวน ๑๖ - ๒๑ คนต่อห้องเรียน (ตารางที่ ๙ ตอนล่าง) ในขณะที่ขนาดห้องเรียนโดยเฉลี่ยของโรงเรียนถ่ายโอนให้แก่ อปท. อยู่ที่เด็ก ๑๙ - ๓๗ คนต่อห้องเรียนโดยเฉลี่ย (ตารางที่ ๑๐ ตอนล่าง)

ตารางที่ ๙ ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา : กรณีโรงเรียน/สถานศึกษาของ อปท.

ชั้นเรียน	ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สำคัญ					
	ร้อยละของเด็กที่จบตามเวลาที่	ร้อยละของเด็กที่ได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น	สัดส่วนของโรงเรียน อปท. ที่มีคะแนนสอบ O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดจากโรงเรียนทั้งหมด (แสดงเป็นค่าร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่จัดการศึกษา)			
			คณิตศาสตร์	ไทย	อังกฤษ	วิทยาศาสตร์
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๙๙.๙๗	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-
อนุบาล	๙๙.๙๕	๑๐๐.๐๐	-	-	-	-
ประถมศึกษา	๙๙.๘๘	๗๘.๘๙	๙๐.๙	๙๐.๙	๑๐๐.๐	๙๐.๙
มัธยมศึกษาตอนต้น	๙๕.๗๐	๗๖.๗๓	๗๕.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๙๑.๗
มัธยมศึกษาตอนปลาย			๗๒.๗	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๘๘.๙

ชั้นเรียน	สัดส่วนนักเรียน ต่อครู ๑ คน	รายจ่ายต่อนักเรียนเฉลี่ย (บาท/คน/ปี)					
		เฉลี่ยรวม	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๑๗	๒๔,๑๕๕.๐๒	-	๕๓,๔๘๑.๓๐	๑๕,๓๗๐.๘๖	๒๐,๗๙๒.๓๓	๒๑,๕๓๕.๓๗
อนุบาล	๒๑	๑๔,๔๐๓.๔๒	๒๔,๗๔๔.๗๒	๑๙,๔๗๑.๕๙	๙,๙๐๓.๘๒	๑๓,๖๐๒.๓๑	๑๕,๕๓๓.๘๖
ประถมศึกษา	๑๘	๑๙,๑๑๖.๒๘	๒๔,๗๔๔.๗๒	๒๓,๑๔๗.๑๓	๙,๔๒๑.๘๑	๓๕,๑๐๙.๙๗	๓๐,๒๕๙.๒๕
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑๖	๔๘,๐๐๔.๓๑	๑๕๗,๒๗๗.๐๖	๓๕,๐๐๔.๒๑	๘,๖๖๒.๗๘	๔๒,๓๐๕.๓๓	-
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๑๘	๘๒,๕๖๑.๘๙	๑๙๓,๖๗๕.๘๕	๔๐,๑๒๔.๖๒	๓,๘๔๓.๖๒	-	-

ตารางที่ ๑๐ ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา : กรณีโรงเรียน/สถานศึกษาถ่ายโอน

ชั้นเรียน	ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สำคัญ					
	ร้อยละของ เด็กที่จบ ตามเวลา	ร้อยละของเด็กที่ได้ ที่ศึกษาต่อในระดับ ที่สูงขึ้น	สัดส่วนของโรงเรียน อบท. ที่มีคะแนนสอบ O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดจากโรงเรียนทั้งหมด (แสดงเป็น ค่าร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่จัดการศึกษา)			
			คณิตศาสตร์	ไทย	อังกฤษ	วิทยาศาสตร์
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	๙๘.๕๕	๙๙.๒๖	-	-	-	-
อนุบาล	๙๕.๐๐	๙๕.๐๐	-	-	-	-
ประถมศึกษา	๙๗.๑๔	๙๒.๖๘	๗๕.๐๐	๑๐๐.๐๐	๖๖.๖๗	๗๑.๔๓
มัธยมศึกษาตอนต้น	๙๕.๖๑	๙๓.๒๘	๕๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๖๖.๖๗	๑๐๐.๐๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย			๓๓.๓๓	๕๐.๐๐	๖๖.๖๗	๘๓.๓๓

ชั้นเรียน	สัดส่วน นักเรียน ต่อครู ๑ คน	รายจ่ายต่อนักเรียนเฉลี่ย (บาท/คน/ปี)					
		เฉลี่ยรวม	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ศูนย์พัฒนา เด็กเล็ก	๑๙	๑๒,๙๔๕.๓๑	๑๒,๙๔๕.๓๑	-	-	๘,๒๗๙.๔๗	๑๓,๗๑๐.๖๒
อนุบาล	๓๒	๒๒,๓๗๔.๑๒	๒๒,๓๗๔.๑๒	๒๐,๓๘๗.๑๗	๕๒,๐๓๘.๕๕	-	๒๑,๑๒๙.๗๕
ประถมศึกษา	๒๐	๒๖,๐๗๐.๐๐	๒๖,๐๗๐.๐๐	๑๖,๗๐๖.๗๒	-	-	๓๒,๔๑๗.๖๑
มัธยมศึกษา ตอนต้น	๓๖	๑๒,๐๕๒.๘๘	๑๒,๐๕๒.๘๘	๑๑,๗๙๒.๔๒	-	-	๒๔,๒๙๔.๖๗
มัธยมศึกษา ตอนปลาย	๓๗	๑๑,๙๕๕.๒๔	๑๑,๙๕๕.๒๔	๑๑,๙๕๕.๒๔	-	-	-

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงระดับคะแนนการสอบในกลุ่มวิชา O-NET ของเด็กนักเรียนโรงเรียน อปท. (ทั้งโรงเรียนเดิมของ อปท. และโรงเรียนถ่ายโอน) พบว่ามีค่าเฉลี่ยผลคะแนนการสอบที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยคะแนนผลการสอบ O-NET ของโรงเรียนทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดที่ อปท. แห่งนั้นตั้งอยู่ ยกตัวอย่างเช่น เด็กนักเรียนในโรงเรียน อปท. ทุกแห่ง (ตารางที่ ๙ ตอนบน) สามารถสอบวิชาภาษาอังกฤษได้คะแนนเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโรงเรียนทั้งจังหวัดในวิชานี้ หรือในการสอบวิชาภาษาไทยของเด็กนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนสังกัด อปท. หรือโรงเรียนถ่ายโอน มีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยผลการสอบในวิชาเดียวกันของโรงเรียนทั้งจังหวัด เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่าการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ได้ผลสำเร็จน่าพึงพอใจอย่างมาก

(๕.๒) การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน

กลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ศึกษาครั้งนี้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานหลายประเภท ตั้งแต่ถนนลาดยาง ถนน คสล. ถนนลูกรัง รางระบายน้ำ บ่อพักน้ำ สะพาน คสล. สะพานไม้ ไฟส่องสว่าง ไฟจราจร หรือป้ายสัญญาณต่าง ๆ ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ ๑๑ (หน้าถัดไป) ทั้งนี้สังเกตว่าเทศบาลนครมีสัดส่วนปริมาณงานในการดูแลโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างสูงมากเมื่อเทียบกับ อปท. ระดับล่าง (lower tier) ด้วยกัน ส่วนกรณีของ อบจ. ก็มีโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องดูแลรับผิดชอบจำนวนมากเช่นกัน โดยเฉพาะถนนลาดยางแอสฟัลติก ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) และถนนดินลูกรังหรือถนนดิน/หินคลุก ซึ่งรวมความยาวทั้งสิ้นเท่ากับ ๙๕๑.๙๒ กิโลเมตรโดยเฉลี่ยต่อ อบจ. ๑ แห่ง เป็นต้น

ตารางที่ ๑๑ โครงสร้างพื้นฐานในความรับผิดชอบของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.	จำนวน (แห่ง)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	ประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่ดูแล (เฉลี่ยต่อ อปท.)										
			ถนนลาดยางแอสฟัลติก (กม.)	ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) (กม.)	ถนนลูกรัง (กม.)	ถนนดิน/หินคลุก (กม.)	รางระบายน้ำ (กม.)	บ่อพักน้ำ (บ่อ)	สะพาน คสล (แห่ง)	สะพานไม้ (แห่ง)	ไฟส่องสว่าง/ไฟทาง (จุด)	ไฟจราจร (จุด)	ป้ายสัญญาณ/ป้ายจราจร (ป้าย)
อบจ.	๑๒	๘,๙๖๒.๔๐	๕๑๒.๕๐	๖๙.๖๑	๒๖๖.๙๔	๑๐๒.๘๗	๒๒.๖๓	๕๙๐	๓๘	-	๑๔๒	๖๔	๗๐๐
ทน.	๔	๕๑.๕๖	๘๐.๕๑	๒๔.๖๕	๐.๕๘	๒๕.๗๒	๕๓.๘๓	๔	๒๔	-	๕,๑๐๓	๒๘	๕๐๐
ทม.	๙	๓๔.๖๗	๕๗.๒๖	๓๙.๔๓	๑๒.๑๐	๑๓.๙๒	๑๙.๘๑	๑๒,๓๕๘	๑๓	๑๐	๒,๙๖๖	๑๑	๑๐๘
ทต.	๒๐	๒๐.๒๒	๑๘.๐๗	๑๗.๖๔	-	๑๙.๙๖	๑๖.๗๒	๑๕๘	๗	๕	๖๗๑	๔	๖๕
อบต.	๖๕	๖๖.๑	๑๓.๑๔	๒๑.๖๙	๓๙.๘๑	๗๔๑.๙๗	๑๗๗.๐๖	๕๐	๕	๒๒	๒๙๒	๘	๒๓

(๕.๓) การให้บริการทางสังคม

การให้บริการทางสังคมของ อปท. กลุ่มตัวอย่างก็มีหลากหลายประเภทเช่นกัน ดังแสดงในตารางที่ ๑๒ ด้านล่าง อาทิ สถานสงเคราะห์คนชรา/คนพิการ สถานพักพิง/พักฟื้นคนชรา/คนพิการ ศูนย์บริการผู้สูงอายุ สนามกีฬา ลานกีฬา ลานออกกำลังกาย สวนสาธารณะ การดูแล/การบริการให้แก่เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ หรือคนด้อยโอกาส เป็นต้น ซึ่ง อปท. แต่ละกลุ่มก็มีประเภทและจำนวนบริการทางสังคมแตกต่างกันออกไป อาทิ อบจ. จำนวน ๒ แห่ง (จากกลุ่มตัวอย่าง ๑๒ แห่งหรือราว ๑๖.๗%) ให้บริการด้านสถานสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบถึงความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท. กับจำนวน อปท. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน ๑๑๐ แห่งแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าบริการด้านสังคมที่จัดให้โดย อปท. ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายมากนัก และอาจต้องมีการขยายขอบเขตการให้บริการทางสังคมของ อปท. เพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต

ตารางที่ ๑๒ การบริการทางสังคมที่จัดให้โดยกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบริการด้านสังคมของ อปท.	อปท. ที่ให้บริการทางสังคม (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อบต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
สถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ	๒ (๑๖.๖๗)	-	-	-	๒ (๓.๐๘)	๔ (๓.๖๔)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ	๒	-	-	-	๒	๔
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบสถานสงเคราะห์	-	-	๑ (๑๑.๑๑)	๑ (๕.๐๐)	๒ (๓.๐๘)	๔ (๓.๖๔)
- จำนวนศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบสถานสงเคราะห์	-	-	๑	๑	๒	๔
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	-	๒ (๕๐.๐๐)	-	-	๔ (๖.๑๕)	๖ (๕.๔๕)
- จำนวนศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	-	๑๓	-	-	๘	๒๑
สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	-	-	-	๑ (๕.๐๐)	๑ (๑.๕๔)	๒ (๑.๘๑)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	-	-	-	๑	๑	๒
สถานสงเคราะห์คนพิการ	๑ (๘.๓๓)	-	-	-	๑ (๑.๕๔)	๒ (๑.๘๑)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนพิการ	๑	-	-	-	๑	๒

ประเภทบริการด้านสังคมของ อปท.	อปท. ที่ให้บริการทางสังคม (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อบต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
จำนวน อปท. ที่มีสนามกีฬา	๗ (๕๘.๓๓)	๒ (๕๐.๐)	๔ (๔๔.๔๔)	๑๑ (๕๕.๐๐)	๓๓ (๕๐.๗๗)	๕๗ (๕๑.๘๒)
- จำนวนสนามกีฬา (แห่ง)	๒๘	๓	๑๖	๑๙	๑๒๓	๑๘๙
จำนวน อปท. ที่มีลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย	๖ (๕๐.๐๐)	๔ (๑๐๐.๐)	๕ (๕๕.๕๖)	๑๙ (๙๕.๐๐)	๔๔ (๖๗.๖๙)	๗๘ (๗๐.๙๑)
- จำนวนลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย (แห่ง)	๒๔	๕๗	๓๓	๘๔	๒๓๙	๔๓๗
จำนวน อปท. ที่มีสวนสาธารณะ/สวนนันทนาการ	๒ (๑๖.๖๗)	๔ (๑๐๐.๐)	๔ (๔๔.๔๔)	๑๒ (๖๐.๐๐)	๑๙ (๒๙.๒๓)	๔๑ (๓๒.๒๗)
- จำนวนสวนสาธารณะ (แห่ง)	๑๖	๒๙	๒๕	๒๕	๔๒	๑๓๗
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่น ๆ สำหรับเด็ก	๓ (๒๕.๐๐)	๑ (๒๕.๐๐)	๓ (๓๓.๓๓)	๙ (๔๕.๐๐)	๒๐ (๓๐.๗๗)	๓๖ (๓๒.๗๓)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่น ๆ สำหรับสตรี	๕ (๔๑.๖๗)	๑ (๒๕.๐๐)	๒ (๒๒.๒๒)	๘ (๔๐.๐๐)	๑๔ (๒๑.๕๔)	๓๐ (๒๗.๒๗)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่น ๆ สำหรับผู้สูงอายุ	๖ (๕๐.๐๐)	๑ (๒๕.๐๐)	๖ (๖๖.๖๗)	๖ (๓๐.๐๐)	๒๐ (๓๐.๗๗)	๓๙ (๓๕.๔๕)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่น ๆ สำหรับผู้ป่วย/ ผู้พิการ	๕ (๔๑.๖๗)	๑ (๒๕.๐๐)	๔ (๔๔.๔๔)	๘ (๔๐.๐๐)	๒๑ (๓๒.๓๑)	๓๙ (๓๕.๔๕)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่น ๆ สำหรับผู้ด้อยโอกาส/ ผู้ยากไร้	๒ (๑๖.๖๗)	๑ (๒๕.๐๐)	๓ (๓๓.๓๓)	๗ (๓๕.๐๐)	๑๕ (๒๓.๐๘)	๒๘ (๒๕.๔๕)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง อปท. แต่ละประเภท

(๕.๔) การให้บริการด้านสาธารณสุข

การบริการด้านสุขภาพของ อปท. ที่พบจากกลุ่มตัวอย่างสามารถจำแนกได้เป็น ๓ ด้านที่สำคัญ ได้แก่ (๑) การให้บริการรักษาพยาบาลขั้นต้น ซึ่งมักเป็นบริการจากศูนย์บริการสาธารณสุข สถานีอนามัย ฝายโอน หรือการตรวจสุขภาพ/ตรวจคัดกรองประเภทต่าง ๆ เป็นต้น (๒) การสาธารณสุขเชิงป้องกัน การควบคุมโรค การให้ความรู้ในด้านต่างๆ เกี่ยวกับสุขภาพแก่ประชาชน เป็นต้น และ (๓) การให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานอื่น ๆ ในระบบสุขภาพที่มีในพื้นที่ โดยที่ อปท. มีบทบาทหนุนเสริมมากกว่าที่จะเป็นผู้ดำเนินการให้บริการเอง ข้อมูลการดำเนินการของ อปท. ในบริการด้านสุขภาพแต่ละประเภทแสดงดังตารางที่ ๑๓ ด้านล่าง ส่วนผลการดำเนินงานในการให้บริการประชาชนด้านสุขภาพของ อปท. กลุ่มตัวอย่างแสดงดังตารางที่ ๑๔ หน้าถัดไป

ตารางที่ ๑๓ บริการทางสาธารณสุขที่จัดให้โดยกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบริการด้านสาธารณสุขของ อปท.	จำนวน อปท. ที่จัดให้มีบริการทางสาธารณสุข (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อปต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
การบริการรักษาพยาบาลขั้นต้น						
๑. จำนวน อปท. ที่มีศูนย์บริการสาธารณสุข	๑ (๘.๓๓)	๔ (๑๐๐.๐)	๗ (๗๗.๗๘)	๗ (๓๕.๐๐)	๕ (๗.๖๙)	๒๔ (๒๑.๘๒)
- ศูนย์บริการสาธารณสุข (จำนวนแห่ง)	๑	๑๖	๑๘	๓๔	๗	๗๖
๒. จำนวน อปท. ที่มีสถานีอนามัย (ถ่ายโอน)	-	-	-	๑ (๕.๐๐)	๕ (๗.๖๙)	๖ (๕.๔๕)
- จำนวนสถานีอนามัย (จำนวนแห่ง)	-	-	-	๑	๗	๘
๓. จำนวน อปท. ที่ให้บริการตรวจสุขภาพประจำปี/ตรวจคัดกรองสุขภาพขั้นต้น	๓ (๒๕.๐๐)	-	-	๑ (๕.๐๐)	๒ (๓.๐๘)	๖ (๕.๔๕)
การสาธารณสุขเชิงป้องกัน						
๔. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการป้องกันและควบคุมโรค	๑ (๘.๓๓)	๒ (๕๐.๐๐)	๑ (๑๑.๑๑)	๙ (๔๕.๐๐)	๒๘ (๔๓.๐๘)	๔๑ (๓๗.๓)
๕. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการส่งเสริมสุขภาพ เช่น ทันตสุขภาพวัยเด็ก ฯลฯ	๒ (๑๖.๖๗)	๓ (๗๕.๐๐)	๘ (๘๘.๘๙)	๔ (๒๐.๐๐)	๒๔ (๓๖.๙๒)	๔๑ (๓๗.๓)
๖. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการจัดอบรมให้ความรู้ กลุ่มใน ชุมชน เช่น กลุ่มผู้ประกอบการ แม่บ้าน ฯลฯ	-	๓ (๗๕.๐๐)	-	-	๑ (๑.๕๔)	๔ (๓.๖๔)
๗. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการตรวจเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ	-	-	-	-	๑ (๑.๕๔)	๑ (๐.๙๑)
การสนับสนุนระบบงานสาธารณสุข						
๘. จำนวน อปท. ที่ให้บริการร่วมกับ รพ.สต.	-	-	-	๒ (๑๐.๐๐)	๑๑ (๑๖.๙๒)	๑๓ (๑๑.๘๒)
๙. จำนวน อปท. ที่ให้บริการร่วมกับโรงพยาบาลในพื้นที่	๑ (๘.๓๓)	-	-	๒ (๑๐.๐๐)	๑ (๑.๕๔)	๔ (๓.๖๔)
๑๐. จำนวน อปท. ที่มีโครงการอบรม/ทำแผนสุขภาพ ร่วมกับ อสม.	๑ (๘.๓๓)	-	-	๑ (๕.๐๐)	๔ (๖.๑๕)	๖ (๕.๔๕)
๑๑. จำนวน อปท. ที่สนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพ (สปสช.)	๑ (๘.๓๓)	-	๑ (๑๑.๑๑)	๗ (๓๕.๐๐)	๑๐ (๑๕.๓๘)	๑๙ (๑๗.๒๗)
๑๒. จำนวน อปท. ที่จัดระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (รถกู้ชีพ ๑๖๖๙)	๓ (๒๕.๐๐)	-	-	๑ (๕.๐๐)	๔ (๖.๑๕)	๘ (๗.๒๗)

ประเภทบริการด้านสาธารณสุขของ อปท.	จำนวน อปท. ที่จัดให้มีบริการทางสาธารณสุข (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อบต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
๑๓. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการจัดซื้อ เครื่องมือ และอุปกรณ์ทางการแพทย์/ สนับสนุนการจัดซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์	๔ (๓๓.๓๓)	-	-	-	๑ (๑.๕๔)	๕ (๔.๕๕)

ตารางที่ ๑๔ จำนวนผู้รับบริการด้านสาธารณสุขของท้องถิ่นและค่าใช้จ่ายต่อผู้รับบริการ (ข้อมูลปี ๒๕๕๕)

ประเภทบริการ	ประเภท อปท.	จำนวน อปท. ที่จัด ให้มีบริการ (แห่ง)	รายจ่ายเฉลี่ย (บาทต่อปี)	จำนวนผู้รับบริการ (ราย/คนต่อปี)	ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อผู้รับ บริการ (บาท/ปี)
ศูนย์บริการ สาธารณสุข	อบจ.	๑	๓๔๔,๐๐๐.๐๐	๒,๔๐๐	๓๑๐.๐
	ทน.	๔	๑๔,๐๓๐,๕๔๓.๑๔	๓๒,๒๘๙	๔๓๔.๕
	ทม.	๗	๑๐,๖๗๖,๑๙๓.๙๑	๒๖,๙๑๒	๓๙๖.๗
	ทต.	๗	๕๖๙,๑๔๔.๐๐	๑,๒๓๐	๔๖๒.๘
	อบต.	-	-	-	-
สถานีอนามัย	อบจ.	-	-	-	-
	ทน.	-	-	-	-
	ทม.	-	-	-	-
	ทต.	๑	๑,๐๐๐,๐๐๐.๐๐	๑๑,๐๐๐	๙๐.๙
	อบต.	๕	๑,๓๖๖,๓๘๕	๑๒,๖๐๙	๑๐๘.๔

หมายเหตุ ตัวเลขค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อผู้รับบริการเพื่อการเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ที่จัดบริการให้เท่านั้น

ในภาพรวมพบว่าการบริการด้านสุขภาพที่ดำเนินการโดย อปท. ยังเกิดขึ้นในขอบเขตจำกัด ไม่เข้มข้นเพียงพอเมื่อเทียบกับสภาพความเป็นเมืองที่เติบโตขึ้น และเมื่อเทียบกับปัญหาท้าทายในทางสังคม สุขภาพ และประชากรที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่าง อปท. กับหน่วยงานให้บริการอื่น ๆ ในระบบสุขภาพระดับพื้นที่ก็ยังมีไม่มากนัก การให้บริการด้านสุขภาพโดย อปท. จึงยังคงมีข้อจำกัดในด้านขอบเขตการให้บริการพอสมควร ในประเด็นต่อมาพบว่าหน่วยบริการสาธารณสุขของ อปท. ที่มีขนาดเล็กหลายหน่วยกระจายจัดกระจายมีแนวโน้มที่จะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงในการให้บริการแก่ประชาชน (high unit cost) ดังข้อมูลที่แสดงในตารางที่ ๑๔ ข้างต้น และอาจต้องมีการปรับปรุงเชิงประสิทธิภาพต่อไป

(๕.๕) การดำเนินการพัฒนาด้านเศรษฐกิจชุมชน

ในภาพรวมนั้น อปท. กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคั้งนี้ดำเนินการกิจการด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพหลายประการ อาทิ การจัดให้มีตลาดสด/ตลาดกลางสินค้า ศูนย์แสดงสินค้า โรงรับจำนำ โรงฆ่าสัตว์ รวมไปถึงงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน-ระบบสาธารณสุขที่เกี่ยวเนื่องกับการส่งเสริมเศรษฐกิจ

ในพื้นที่ อาทิ สถานีขนส่ง ถนน ระบบประปา ฯลฯ นอกจากนี้ อปท. ยังได้ดำเนินโครงการส่งเสริมอาชีพหลายประเภท ทั้งทางด้านกิจกรรม เกษตรกรรม ประมง การส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เป็นต้น ข้อมูลการดำเนินการส่งเสริมเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. แสดงดังตารางที่ ๑๕ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๕ ประเภทบริการด้านเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบริการ (จำนวน)	อบจ. (๑๒)	ทน. (๔)	ทม. (๙)	ทต. (๒๐)	อบต. (๖๕)	รวม (๑๑๐)
ตลาดสด	-	๑๙	๑๘	๑๐	๑๑	๕๘
ตลาดกลางสินค้า	๑	-	๑	๑	๑	๔
ศูนย์แสดงสินค้า	๖	๗	-	๑	-	๑๔
โรงรับจำนำ	-	๗	๓	๒	-	๑๒
สถานีขนส่ง	๑๑	๓	๒	-	-	๑๖
ท่าเรือ/ท่าเทียบเรือ	๑	๕	-	-	-	๖
ประปา-ประปาชุมชน-ประปาผิวดิน (แห่ง/ระบบ)	๑	-	๔	๔๖	๕๕๙	๖๑๐
โรงฆ่าสัตว์	-	๒	๓	๔	-	๙
พัฒนาที่ดิน-อสังหาฯ	-	-	-	-	-	-
ศูนย์อำนวยความสะดวก-สถิติการท่องเที่ยว	๕	-	-	๑	๔	๑๐
ศูนย์บริการข้อมูลด้านการลงทุน	๒	-	-	-	๒	๔
ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด	๖	-	-	-	๒	๘
ศูนย์ส่งเสริมการลงทุนในจังหวัด	๓	-	-	-	๒	๕
โครงการเศรษฐกิจและการอาชีพที่ อปท. ดำเนินการ (จำนวนโครงการรวมทั้ง อปท. ดำเนินการ)						
โครงการส่งเสริมอาชีพ/เพิ่มรายได้	๑๖	๕	๖	๒๔	๗๒	๑๒๓
โครงการส่งเสริมทางการเกษตร/ประมง/กิจกรรม	๕	-	๒	๗	๓๐	๔๔
โครงการส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น	๖	๑	-	๔	๑๖	๒๗
โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	๑	๒	๔	๓	๑๑	๒๑
โครงการฝึกทักษะ/พัฒนาฝีมือแรงงาน	๔	๑	๒	๖	๒๕	๓๘
โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว/เทศกาลหรือประเพณีที่สำคัญเพื่อการท่องเที่ยว	๑๒	๒	๗	๑๐	๓๐	๖๑

ทั้งนี้ ผลลัพธ์จากการส่งเสริมโครงการด้านอาชีพของ อบท. ที่มีรวมกัน ๑๘๕ โครงการของกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน ๑๑๐ แห่งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ พบว่าการส่งเสริมกลุ่มอาชีพส่วนใหญ่มีความยั่งยืน ในการดำเนินการ (มากกว่าร้อยละ ๗๘) และส่วนใหญ่ช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการส่งเสริมอาชีพ ของ อบท. (ร้อยละ ๘๙ ของโครงการส่งเสริมอาชีพ) ดังข้อมูลแสดงในตาราง ๑๖ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๖ ผลการดำเนินการโครงการด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพของกลุ่มตัวอย่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

อบท.	จำนวน (แห่ง)	จำนวน โครงการ ที่ส่งเสริม (รวม)	จำนวนสมาชิกกลุ่ม อาชีพทั้งหมดที่ ส่งเสริม (เฉลี่ยต่อ อบท.)	ความต่อเนื่อง/ยั่งยืน ในการดำเนินงาน ของกลุ่มอาชีพ			ผลของโครงการต่อการเพิ่ม รายได้ของสมาชิกกลุ่มอาชีพ		
				ยั่งยืน	ล้มเหลว	ไม่แน่นอน	เพิ่มขึ้น	ลดลง	ไม่แน่นอน
อบจ.	๑๒	๑๕	๑๖๘	๑๓	-	๒	๑๕	-	-
ทน.	๔	๓	๙๓	๒	-	๑	๒	-	๑
ทม.	๙	๑๔	๒๕	๑๒	-	๒	๑๓	๑	-
ทต.	๒๐	๓๑	๔๖	๒๕	๒	๔	๒๙	-	๒
อบต.	๖๕	๑๒๒	๓๙	๙๒	๑	๒๙	๑๐๕	๑	๑๖
รวม	๑๑๐	๑๘๕	๕๐	๑๔๔	๓	๓๘	๑๖๔	๒	๑๙

อย่างไรก็ดี คณะนักวิจัยมีข้อสังเกตว่าในการดำเนินการส่งเสริมอาชีพของ อบท. นั้น ผู้บริหาร อบท. อาจยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะในการจัดเตรียมบุคลากรและงบประมาณในด้านนี้ที่มีจำกัด อาทิ อบจ. มีบุคลากรด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเฉลี่ย ๑ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน เทศบาลนครและ เทศบาลเมือง มีบุคลากรเฉลี่ย ๑ คนต่อประชากร ๑๐,๐๐๐ คน และเทศบาลตำบล และ อบต. มีบุคลากรเฉลี่ย ๑ คน ต่อประชากร ๕,๐๐๐ คน เป็นต้น จึงส่งผลทำให้ขอบเขตการบริการด้านนี้ของ อบท. จำกัดตามไปด้วย

(๕.๖) การดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การศึกษาครั้งนี้พบว่าการขยายตัวของเมือง (urbanization) จำนวนประชากรและ ประชากรแฝงที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ เป็นประเด็นท้าทายการบริหาร จัดการด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ข้อมูล อบท. กลุ่มตัวอย่างพบว่า อบท. มีการจัดการ รับมือกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ดีในระดับหนึ่ง อาทิ อบท. ที่มีปัญหาขยะเกิดขึ้นในพื้นที่ จำนวน ๕๔ แห่ง มีดำเนินการจัดการขยะในพื้นที่จำนวน ๔๒ แห่ง หรือราวร้อยละ ๗๗.๘ เป็นต้น (ตารางที่ ๑๗) หรือ อบท. ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติจำนวน ๙๘ แห่งจาก ๑๑๐ แห่ง มีการจัดการอนุรักษ์คุณภาพแหล่งน้ำจำนวน ๖๕ แห่ง หรือราวร้อยละ ๖๖.๓ (ตารางที่ ๑๘) ดังนี้ เป็นต้น

ตารางที่ ๑๗ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหามลพิษและมีการดำเนินการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

อปท.	แห่ง	จำนวน อปท. ที่มีปัญหามลพิษในพื้นที่และการดำเนินการ (แห่ง)							
		ขยะมูลฝอย		มลพิษทางน้ำ		มลพิษทางอากาศและกลิ่น		มลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	
		มีปัญหา (%)*	มีการดำเนินการ (%)**	มีปัญหา (%)*	มีการดำเนินการ (%)**	มีปัญหา (%)*	มีการดำเนินการ (%)**	มีปัญหา (%)*	มีการดำเนินการ (%)**
อบจ.	๑๒	๘ (๖๖.๖๗)	๓ (๓๗.๕๐)	๔ (๓๓.๓๓)	๑ (๒๕.๐๐)	๓ (๒๕.๐๐)	๓ (๑๐๐.๐๐)	-	-
เทศบาล	๓๓	๒๐ (๖๐.๖๑)	๑๘ (๕๐.๐๐)	๑๓ (๓๙.๓๙)	๙ (๖๙.๒๓)	๑๓ (๓๙.๓๙)	๑๐ (๗๖.๙๒)	๕ (๑๕.๑๕)	๔ (๘๐.๐๐)
อบต.	๖๕	๒๖ (๔๐.๐๐)	๒๑ (๘๐.๗๗)	๙ (๑๓.๘๕)	๒ (๒๒.๒๒)	๑๓ (๒๐.๐๐)	๕ (๓๘.๔๖)	๗ (๑๐.๗๗)	๔ (๕๗.๑๔)
รวม	๑๑๐	๕๔ (๔๙.๐๙)	๔๒ (๗๗.๗๘)	๒๖ (๓.๖๔)	๑๒ (๔๖.๑๕)	๒๙ (๒๖.๓๖)	๑๘ (๖๒.๐๗)	๑๒ (๑๐.๙๑)	๘ (๖๖.๖๗)

หมายเหตุ * เป็นร้อยละของ อปท. ที่มีปัญหามลพิษ เมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ทั้งหมด โดยแบ่งตามประเภทของ อปท.

** เป็นร้อยละของ อปท. ที่มีปัญหาและได้ลงมือแก้ไขปัญหาเมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ที่มีปัญหามลพิษ โดยแบ่งตามประเภทของ อปท.

อย่างไรก็ดี คณะนักวิจัยตั้งข้อสังเกตว่าด้วยลักษณะงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในบางภารกิจมีความซับซ้อนพอสมควร อปท. ส่วนหนึ่งจึงอาจไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพัง เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากร ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น การจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม หรือคุณลักษณะเฉพาะของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภท เช่น ทรัพยากรแหล่งน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป

ตารางที่ ๑๘ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการตามภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

อปท.	การบริหารจัดการป่าไม้			การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน			การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล			การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ		
	จำนวนที่มี (แห่ง)	อปท. ที่จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อปท. ที่จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อปท. ที่จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อปท. ที่จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ
อบจ.	๑๒	๑๒	๑๐๐.๐๐	๗	๑	๑๔.๒๙	๓	๓	๑๐๐.๐๐	๙	๙	๑๐๐.๐๐
เทศบาล	๘	๗	๘๗.๕๐	๑	๑	๑๐๐.๐๐	๒	๒	๑๐๐.๐๐	๓๒	๒๔	๗๕.๐๐
อบต.	๓๕	๒๙	๘๒.๘๖	๑๓	๔	๓๐.๗๗	๖	๕	๘๓.๓๓	๕๗	๓๒	๕๖.๑๔
รวม	๕๕	๔๘	๘๗.๒๗	๒๑	๖	๒๘.๕๗	๑๑	๑๐	๙๐.๙๑	๙๘	๖๕	๖๖.๓๓

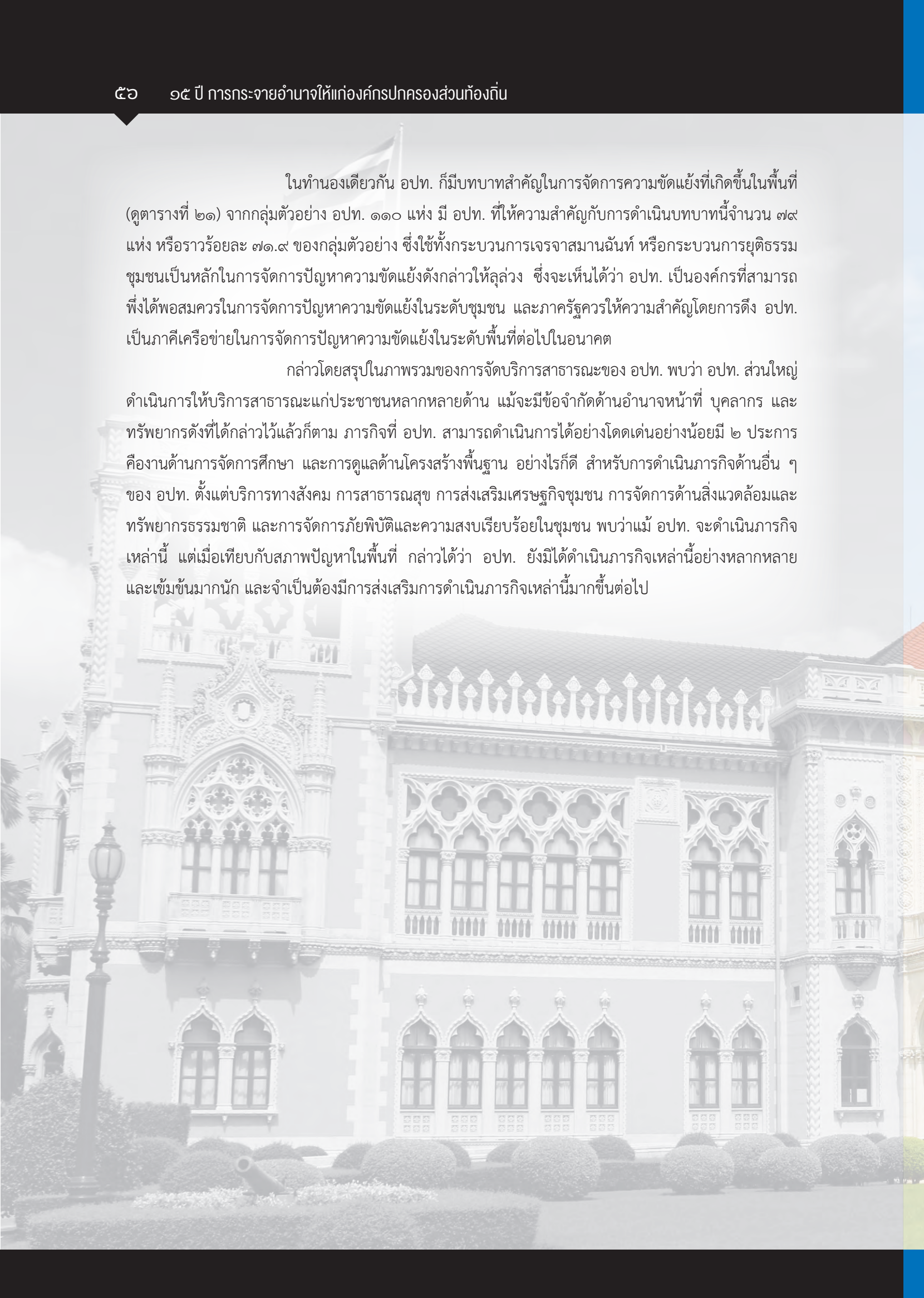
(๕.๗) การจัดการภัยพิบัติและการดูแลความสงบปลอดภัยภายในชุมชน

ในลำดับแรก คณะนักวิจัยได้ประเมินถึงความพร้อมและการดำเนินการของ อปท. กลุ่มตัวอย่างในการรับมือกับปัญหาภัยพิบัติ โดยพิจารณาจากเครื่องมือในการรับมือกับภัยพิบัติที่ อปท. ควรมีตามกฎหมาย/ระเบียบ ซึ่งสามารถแสดงการประเมินระดับความพร้อม (ความไม่พร้อม) ในด้านเครื่องมืออุปกรณ์ดังตารางที่ ๑๙ หน้าถัดไป ข้อมูลในตารางดังกล่าวสะท้อนว่า อปท. ส่วนใหญ่ยังคงมีความขาดแคลนด้านอุปกรณ์พื้นฐานในการรับมือกับภัยพิบัติพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อปท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบล และ อบต. อาทิ อบต. หรือเทศบาลตำบลส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดหาระดับเพลิงสำหรับอาคาร ๑-๒ ชั้นมาประจำการเพื่อให้บริการได้ เป็นต้น

นอกเหนือไปจากการจัดการภัยพิบัติแล้วนั้น อปท. กลุ่มตัวอย่างอีกเป็นส่วนใหญ่ยังได้ให้การดูแลประชาชนในด้านของการจัดระเบียบสังคม/ชุมชน ความเรียบร้อย การดูแลแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ เช่นกัน (ดูตารางที่ ๒๐ และ ๒๑ ประกอบ) อาทิ อปท. หลายแห่ง โดยเฉพาะในเขตเมืองประสบปัญหาความไร้ระเบียบเนื่องจากมีประชากรอย่างหนาแน่น มีความเป็นเมืองสูง และประสบปัญหาด้านความแออัด สิ่งแวดล้อม และประชากรแฝง รวมถึงปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นตามมา การศึกษาพบว่าในกลุ่มตัวอย่าง ๑๑๐ แห่ง มี อปท. ที่ให้ความสนใจดำเนินการจัดการปัญหานี้จำนวน ๙๐ แห่ง หรือราวร้อยละ ๘๑.๘ ของกลุ่มตัวอย่าง (ตารางที่ ๒๐) ในจำนวน อปท. กลุ่มนี้ได้เลือกวิธีการดำเนินการจัดระเบียบชุมชนตามสภาพบริบทพื้นฐาน อาทิ การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคชุมชน/ประชาสังคมในการช่วยดูแลความเป็นระเบียบ การใช้วิธีการเจรจาขอความร่วมมือ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนเป็นจุดแข็งของ อปท. ในการทำงานร่วมกับประชาชนในการจัดการปัญหาความไร้ระเบียบในชุมชนนั่นเอง และมีหลักฐานยืนยันชัดเจนว่า อปท. ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินบทบาทภารกิจดังกล่าวนี้

ในการทำงานเดียวกัน อปท. ก็มีบทบาทสำคัญในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ (ดูตารางที่ ๒๑) จากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ๑๑๐ แห่ง มี อปท. ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินบทบาทนี้จำนวน ๗๙ แห่ง หรือร้อยละ ๗๑.๘ ของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งใช้ทั้งกระบวนการเจรจาสมานฉันท์ หรือกระบวนการยุติธรรม ชุมชนเป็นหลักในการจัดการปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวให้ลุล่วง ซึ่งจะเห็นได้ว่า อปท. เป็นองค์กรที่สามารถพึ่งได้พอสมควรในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระดับชุมชน และภาครัฐควรให้ความสำคัญโดยการดึง อปท. เป็นภาคีเครือข่ายในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระดับพื้นที่ต่อไปในอนาคต

กล่าวโดยสรุปในภาพรวมของการจัดบริการสาธารณะของ อปท. พบว่า อปท. ส่วนใหญ่ ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนหลากหลายด้าน แม้จะมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพยากรดังที่ได้กล่าวไว้แล้วก็ตาม ภารกิจที่ อปท. สามารถดำเนินการได้อย่างโดดเด่นอย่างน้อยมี ๒ ประการ คืองานด้านการจัดการศึกษา และการดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินการด้านอื่น ๆ ของ อปท. ตั้งแต่บริการทางสังคม การสาธารณสุข การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการภัยพิบัติและความสงบเรียบร้อยในชุมชน พบว่าแม้ อปท. จะดำเนินการกิจเหล่านี้ แต่เมื่อเทียบกับสภาพปัญหาในพื้นที่ กล่าวได้ว่า อปท. ยังมีได้ดำเนินการเหล่านี้้อย่างหลากหลาย และเข้มข้นมากนัก และจำเป็นต้องมีการส่งเสริมการดำเนินการเหล่านี้มากขึ้นต่อไป



ตารางที่ ๑๙ ความพร้อมในด้านอุปกรณ์เครื่องมือจัดการภัยพิบัติของ อปท. ประเภทต่าง ๆ

ประเภทท้องถิ่น	มาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ รับมือกับสาธารณภัยขั้นพื้นฐาน ที่ อปท. ควรจะมี	การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ของ อปท./อปท. จัดเตรียม/จัดหาให้ชุมชน ในการเตรียมพร้อมป้องกันภัย					
		ต่ำกว่าเกณฑ์		ครบถ้วน ตามเกณฑ์		สูงกว่าเกณฑ์	
		แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ
เทศบาลนคร (๔ แห่ง)	๑. รถดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อม บันไดสูง ๓๒ เมตร ๒ คัน	๔	๑๐๐.๐				
	๒. รถดับเพลิงอาคาร ๔ - ๖ คัน	๑	๒๕.๐	๓	๗๕.๐		
	๓. รถกู้ภัยเนกประสงค์ ๑ - ๒ คัน			๓	๗๕.๐	๑	๒๕.๐
	๔. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด ๑๐,๐๐๐ ลิตร ๖ คัน	๒	๕๐.๐			๒	๕๐.๐
	๕. รถดับเพลิงโคมและสารเคมี ๑ - ๒ คัน	๒	๕๐.๐	๒	๕๐.๐		
	๖. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ ๒ คัน	๓	๗๕.๐	๑	๒๕.๐		
	๗. รถไฟฟ้าส่งสว่างแบบเสาสูงขนาด ๙ เมตร ๑ คัน	๒	๕๐.๐	๒	๕๐.๐		
	๘. เรือดับเพลิง (เฉพาะเทศบาลติด แม่น้ำ/ทะเล) ๑ ลำ ***	๓	๑๐๐.๐				
	๙. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ ๕ - ๑๐ ลำ ***	๒	๖๖.๗			๑	๓๓.๓
	๑๐. เรือเร็วกู้ภัย (เฉพาะเทศบาล ติดแม่น้ำ/ทะเล) ๑ ลำ ***	๑	๓๓.๓			๒	๖๖.๗
	๑๑. รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ ช่วยชีวิต ๑ คัน	๔	๑๐๐.๐				
	๑๒. เครื่องดับเพลิงแบบหาลาม ๕ เครื่อง	๑	๒๕.๐			๓	๗๕.๐

ประเภทท้องถิ่น	มาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ รับมือกับสาธารณภัยขั้นพื้นฐาน ที่ อปท. ควรจะมี	การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ของ อปท./อปท. จัดเตรียม/จัดหาให้ชุมชน ในการเตรียมพร้อมป้องกันภัย					
		ต่ำกว่าเกณฑ์		ครบถ้วน ตามเกณฑ์		สูงกว่าเกณฑ์	
		แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ
เทศบาลเมือง (๙ แห่ง)	๑. รถดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อม บันไดสูง ๓๒ เมตร ๑ - ๒ คัน	๕	๕๕.๖	๔	๔๔.๔		
	๒. รถดับเพลิงอาคาร ๔ คัน	๗	๗๗.๘	๑	๑๑.๑	๑	๑๑.๑
	๓. รถกู้ภัยเอนกประสงค์ ๑ คัน	๔	๔๔.๔	๒	๒๒.๒	๓	๓๓.๓
	๔. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด ๑๐,๐๐๐ ลิตร ๔ คัน	๘	๘๘.๙	๑	๑๑.๑		
	๕. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ ๑-๒ คัน	๖	๖๖.๗	๓	๓๓.๓		
	๖. เรือดับเพลิง (เฉพาะเทศบาล ติดแม่น้ำ/ทะเล) ๑ ลำ ***	๘	๑๐๐.๐				
	๗. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ ๔ - ๘ ลำ ***	๗	๘๗.๕	๑	๑๒.๕		
	๘. เรือเร็วกู้ภัย (เฉพาะเทศบาล ติดแม่น้ำ/ทะเล) ๑ ลำ ***	๗	๘๗.๕			๑	๑๒.๕
	๙. รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ช่วยชีวิต ๑ คัน	๖	๖๖.๗	๒	๒๒.๒	๑	๑๑.๑
	๑๐. เครื่องดับเพลิงแบบหาลาม ๔ เครื่อง	๗	๗๗.๘			๒	๒๒.๒
เทศบาลตำบล (๒๐ แห่ง)	๑. รถดับเพลิงอาคาร ๒ คัน	๑๖	๘๐.๐	๓	๑๕.๐	๑	๕.๐๐
	๒. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด ๑๐,๐๐๐ ลิตร ๒ คัน	๑๕	๗๕.๐	๔	๒๐.๐	๑	๕.๐๐
	๓. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ ๑ คัน	๑๒	๖๐.๐	๘	๔๐.๐		
	๔. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ ๒ - ๔ ลำ ***	๑๔	๘๒.๔	๓	๑๗.๖		
	๕. เครื่องดับเพลิงแบบหาลาม ๒ เครื่อง	๑๔	๗๐.๐	๒	๑๐.๐	๔	๒๐.๐

ประเภทท้องถิ่น	มาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ รับมือกับสาธารณภัยขั้นพื้นฐาน ที่ อปท. ควรจะมี	การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ของ อปท./อปท. จัดเตรียม/จัดหาให้ชุมชน ในการเตรียมพร้อมป้องกันภัย					
		ต่ำกว่าเกณฑ์		ครบถ้วน ตามเกณฑ์		สูงกว่าเกณฑ์	
		แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ
องค์การบริหาร ส่วนตำบล (๖๕ แห่ง)	๑. รถดับเพลิงอาคาร ๑ - ๒ คัน	๕๑	๗๘.๕	๑๔	๒๑.๕		
	๒. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด ๕๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐ ลิตร ๑ - ๒ คัน	๓๔	๕๒.๓	๓๑	๔๗.๗		
	๓. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ ๒ ลำ ***	๔๖	๗๓.๙	๒	๔.๑	๑	๒.๐

หมายเหตุ ๑) การประเมินมาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์สาธารณภัยเกี่ยวกับเรือจะทำการประเมินเฉพาะ
อปท. ที่มีพื้นที่ติดกับแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเลเท่านั้น;

๒) ทน. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน ๓ แห่ง, ทม. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน ๘ แห่ง,
ทต. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน ๑๗ แห่ง, อบต. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน ๔๙ แห่ง

ตารางที่ ๒๐ การดำเนินการจัดระเบียบชุมชนของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำนวน อปท. ที่ดำเนินการจัด ระเบียบชุมชน	วิธีการในการจัดระเบียบชุมชน			
	ใช้กฎหมาย ฎระเบียบ อย่างเข้มงวด	ใช้การเจรจา ขอความร่วมมือ	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมกับภาคชุมชน	ร่วมมือกับส่วน ราชการ/ตำรวจ/ ฝ่ายปกครอง
อบจ. (๕)		๑	๓	๑
		(๒๐.๐%)	(๖๐.๖%)	(๒๐.๐%)
ทน. (๓)		๓		
		(๑๐๐.๐%)		
ทม. (๙)		๔	๔	๑
		(๔๔.๔%)	(๔๔.๔%)	(๑๑.๑%)
ทต. (๑๙)	๓	๘	๓	๕
	(๑๕.๘%)	(๔๒.๑%)	(๑๕.๘%)	(๒๖.๓%)
อบต. (๕๔)	๖	๖	๒๗	๑๕
	(๑๑.๑%)	(๑๑.๑%)	(๕๐.๐%)	(๒๗.๘%)
รวม (๙๐)	๙	๒๒	๓๗	๒๒
	(๑๐.๐%)	(๒๔.๔%)	(๔๑.๗%)	(๒๔.๔%)

หมายเหตุ นับเฉพาะ อปท. ที่ได้ดำเนินการจัดระเบียบชุมชน ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อปท. แต่ละ
ประเภทที่ดำเนินการจัดระเบียบชุมชนเมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ ๒๑ การดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งในกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำนวน อปท. ที่จัดการความขัดแย้งในพื้นที่	วิธีการจัดการความขัดแย้ง		
	วิธีการสมานฉันท์/ใช้ คนกลางเจรจาไกล่เกลี่ย	ใช้กระบวนการ ยุติธรรมชุมชน	อื่น ๆ อาทิ ดำเนินการตามกฎหมาย อย่างเข้มงวด หรือขอความช่วยเหลือ จากส่วนราชการ
อบจ. (๗)	๔ (๕๗.๑%)	๓ (๔๒.๙%)	
ทน. (๓)	๒ (๖๖.๗%)	๑ (๓๓.๓%)	
ทม. (๗)	๕ (๗๑.๔%)	๒ (๒๘.๖%)	
ทต. (๑๑)	๕ (๔๕.๕%)	๔ (๓๖.๔%)	๒ (๑๘.๑%)
อบต. (๕๑)	๓๔ (๖๖.๗%)	๑๔ (๒๗.๕%)	๓ (๕.๘%)
รวม (๗๙)	๕๐ (๖๓.๓%)	๒๔ (๓๐.๕%)	๕ (๖.๓%)

หมายเหตุ นับเฉพาะ อปท. ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้ง ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อปท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งเมื่อเทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง

(๖) ผลจากการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

สำหรับการประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบจากบริการสาธารณะของ อปท. ที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนนั้น จะประเมินจากมุมมองของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดบริการของ อปท. ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้พบว่าแม้ อปท. จะมีข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะพอสมควร แต่ในสายตาของประชาชน/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ยังคงเห็นว่า อปท. เป็นองค์กรที่พึ่งได้สำหรับพวกเขา อย่างน้อยพวกเขาก็มองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. และการทำงานเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ชัดเจนในปัจจุบันและสามารถเปรียบเทียบกับย้อนกลับไปก่อนยุคสมัยที่มีการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งทางจังหวัด/อำเภอ/ส่วนราชการภูมิภาค เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะได้

ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนจำนวน ๑๑,๔๓๐ แห่งทั่วประเทศ และจากการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ๑๒ ครั้งร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะของ อปท. คณะนักวิจัยได้สอบถามถึงความพึงพอใจของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับบริการของ อปท. การบริหารจัดการ ความโปร่งใส และสอบถามถึงมุมมองเกี่ยวกับคุณภาพหรือความคุ้มค่าของบริการสาธารณะที่ได้รับจาก อปท. จำนวน ๑๑๐ แห่ง

จาก ๗๓ จังหวัดทั่วประเทศ (ดำเนินการระหว่างเดือนมิถุนายน - ตุลาคม ๒๕๕๖) ผลการสำรวจพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีมุมมองทางบวกเกี่ยวกับบริการสาธารณะและ/หรือการบริหารจัดการของ อปท. ดังนี้

(๑) ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจต่อบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อปท. จัดให้ในช่วง ๕ - ๑๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับบริการเดิมที่เคยได้รับจากส่วนราชการภูมิภาค ซึ่งสรุปผลโดยย่อแสดงเป็นคำร้อยละของประชาชนที่พึงพอใจหรือพึงพอใจอย่างมากต่อบริการที่ได้รับจาก อปท. ดังนี้

- ด้านการศึกษา ร้อยละ ๖๓.๐
- ด้านสาธารณสุข ร้อยละ ๖๘.๔
- ด้านสิ่งแวดล้อม ร้อยละ ๖๑.๖
- ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟทาง แหล่งน้ำ ฯลฯ) ร้อยละ ๖๒.๙ - ๖๙.๔

(๒) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๖๖.๘ มองว่า อปท. (๒) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๖๖.๘ มองว่า อปท. แก้ไขปัญหาของประชาชนได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(๓) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๗๑.๓ เห็นว่า อปท. ให้ความใส่ใจและทำงานแบบปรึกษาหารือกับประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ

(๔) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๖๕.๘ ต้องการทำงานมีส่วนร่วมกับ อปท. เพราะเห็นว่า อปท. ตั้งใจทำงานจริงเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน

(๕) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๕๙.๐ เห็นว่าควรให้การสนับสนุนแก่ อปท. ต่อไป ด้วยการจ่ายภาษีอากรให้ เพราะ อปท. ทำงานคุ้มค่าเงินภาษีอากรของพวกเขา

(๖) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๗๕.๐ เห็นว่าไม่ควรยุบเลิก อปท. เพราะ อปท. มีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขา

อย่างไรก็ดี ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ ๕๙.๔ ยังไม่แน่ใจว่าการส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจชุมชนที่ อปท. ดำเนินการ จะส่งผลให้ระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญมากนัก นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระดับความพึงพอใจของประชาชนในภาพรวมของ อปท. พบว่า กลุ่มตัวอย่างประชาชนในพื้นที่ที่เป็น อปท. ขนาดใหญ่มักได้รับผลการประเมินความพึงพอใจในระดับที่สูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญในทุก ๆ ประเภทบริการสาธารณะของ อปท. เว้นแต่การประเมินความพึงพอใจด้านการมีส่วนร่วมกับ อปท. ประชาชนในพื้นที่ อปท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลหรือ อบต. จะมีความพึงพอใจในสัดส่วนที่สูงกว่าโดยเฉลี่ย

(๗) นอกจากบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับโดยตรงแล้วนั้น การศึกษาในครั้งนี่ยังพบว่า อปท. ส่วนใหญ่ต่างมีบทบาทสำคัญในการกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานราก นอกจากนี้ อปท. ขนาดเล็ก ๆ ดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. ยังมีผลต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานสำหรับกลุ่มคนยากจนได้สูงขึ้น ผลการสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนผู้รับบริการจาก อปท. โดยจำแนกเป็น กลุ่มครัวเรือนที่ยากจน (มีรายได้ต่ำกว่า ๑ หมื่นบาทต่อครัวเรือนต่อเดือน) กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง (มีรายได้ราว ๑ - ๓ หมื่นบาทต่อเดือนต่อครัวเรือน) และกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง (มีรายได้

มากกว่า ๓ หมื่นบาทต่อเดือนต่อครัวเรือน) ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะยากจน มีความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะที่ได้รับจาก อปท. ในระดับที่สูงกว่าปกติทั่วไป โดยเฉพาะ ในบริการด้านการศึกษา บริการทางสังคมและสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพและการพัฒนา เศรษฐกิจชุมชน และการรักษาความสงบปลอดภัยในชุมชน ข้อมูลการสำรวจสะท้อนอย่างชัดเจน ว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือคนยากจนที่มีความพึงพอใจและ/หรือความไว้วางใจใน อปท. ที่มากกว่า ประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูงเป็นเพราะพวกเขาสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นจาก อปท. ได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนการกระจายอำนาจนั่นเอง และด้วยเหตุนี้ อปท. จึงมีบทบาท และศักยภาพที่จะเป็นหุ้นส่วนสำคัญร่วมกับรัฐในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

อภิปรายผลการศึกษา : การกระจายอำนาจของไทยประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

เมื่อได้นำเสนอเนื้อหาความก้าวหน้าในการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจประเด็นต่าง ๆ ตามกรอบ วิเคราะห์ระบบนโยบายข้างต้น เราสามารถประเมินได้หรือไม่ว่าการกระจายอำนาจของไทยในรอบ ๑๕ ปี ประสบความสำเร็จ? คำตอบก็คือการกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมา “ประสบความสำเร็จระดับปานกลาง” โดยที่ทุกองค์ประกอบของกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจต่างก็มีจุดแข็งหรือปัจจัยเกื้อหนุนให้การกระจาย อำนาจประสบผลสำเร็จ แต่ในขณะเดียวกัน ในทุก ๆ องค์ประกอบของระบบนโยบายต่างก็มีข้อจำกัดหรือ แแรงดึงกลับด้วยกันทั้งสิ้นดังสามารถสรุปได้ในตารางที่ ๒๒ ด้านล่างดังสามารถสรุปได้ในตารางที่ ๒๒ ด้านล่าง

ตารางที่ ๒๒ การวิเคราะห์ผลสำเร็จ/ความล้มเหลวในแต่ละองค์ประกอบของระบบนโยบายการกระจาย อำนาจของไทย

องค์ประกอบของ ระบบนโยบาย	ความสำเร็จ/จุดแข็ง/แรงหนุน	ความล้มเหลว/จุดอ่อน/แรงหน่วง
นโยบายกระจาย อำนาจ	มีนโยบายที่ชัดเจนในช่วงเริ่มต้น มีกฎหมาย และแผนปฏิบัติการที่รองรับแนวปฏิบัติ ด้านการกระจายอำนาจ	<ul style="list-style-type: none"> - ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐตาม การเปลี่ยนแปลงของฝ่ายการเมือง (รัฐบาล) - รัฐขาดความตั้งใจจริงที่ต่อเนื่องในการกระจาย อำนาจลงสู่ อปท.
การขับเคลื่อน การกระจายอำนาจ	มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนงาน กระจายอำนาจหลายหน่วยงาน และมี ส่วนราชการที่ตั้งใจส่งเสริม/ผลักดัน การกระจายอำนาจในยุคแรก (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)	<ul style="list-style-type: none"> - เกิด “สถานะแตกแยก” และ “สถานะคอขวด” ในการขับเคลื่อนนโยบาย/ขาดเอกภาพใน การสร้างความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ - มีการดำเนินการ/ตีความการกระจายอำนาจ ที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายกระจายอำนาจ

องค์ประกอบของระบบนโยบาย	ความสำเร็จ/จุดแข็ง/แรงหนุน	ความล้มเหลว/จุดอ่อน/แรงหน่วง
บริบทแวดล้อมของนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - กระแสปฏิรูปและการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ - กระแสการกระจายอำนาจในระดับสากลและการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศประชาคมโลก 	<ul style="list-style-type: none"> - ความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายการเมืองในระดับชาติ - ระบอบรัฐส่วนกลางที่เข้มแข็งและยังคงต้องการรักษาอำนาจในระบบรวมศูนย์ต่อไป - ทักษะคนหรือกระแสสังคมในทางลบที่ไม่หนุนเสริมการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น
ผลผลิตจากการกระจายอำนาจ (๑) ระดับมหภาค	<ul style="list-style-type: none"> - มีกฎหมาย/แผนงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร กฎหมาย งบประมาณ ให้แก่ อปท. - มีการถ่ายโอนเกิดขึ้นในด้านภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ อปท. และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอสมควร - มีการดำเนินนโยบาย/มาตรการ/กฎระเบียบที่รองรับการดำเนินงานของ อปท. ในระดับปานกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> - การถ่ายโอนภารกิจ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายถ่ายโอนบุคลากร และงบประมาณ ไม่คืบหน้าตามกฎหมายหรือแผนการกระจายอำนาจ ฉบับ ๑ - ๒ - หน่วยขับเคลื่อน/หน่วยงานราชการขาดระบบงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจอย่างจริงจัง ขาดระบบงานในการพัฒนามาตรฐานการทำงาน/การพัฒนาศักยภาพให้แก่ อปท. อย่างต่อเนื่อง - มีการสร้างเงื่อนไข กฎระเบียบ การใช้เทคนิคมอบอำนาจตามกฎหมาย หรือประเด็นการตีความทางกฎหมายต่าง ๆ ทำให้กลายเป็นข้อจำกัดในการกระจายอำนาจ/ความเป็นอิสระของ อปท.
ผลผลิตจากการกระจายอำนาจ (๒) ระดับการจัดบริการสาธารณะของ อปท.	<ul style="list-style-type: none"> - อปท. ปรับตัวและมีการพัฒนาด้านการบริหารจัดการ บุคคล กฎหมาย งบประมาณ และทำงานแบบมีส่วนร่วมกับประชาชน ฯลฯ - อปท. สามารถให้บริการได้อย่างหลากหลายมากขึ้น รวดเร็ว เข้าถึงสำหรับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส 	<ul style="list-style-type: none"> - การพัฒนาศักยภาพในการทำงานและการบริหารจัดการเกิดขึ้นอย่างจำกัด โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็ก ๆ - อปท. ขาดแรงจูงใจที่จะขยายขอบเขตการให้บริการสาธารณะให้ครอบคลุมและมีความเข้มข้น และขาดแรงกระตุ้นจากภาคประชาชน
ผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนส่วนใหญ่สะท้อนว่าได้รับบริการสาธารณะที่รวดเร็วขึ้น มีคุณภาพมากขึ้น และ/หรือเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น - ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับ อปท. ได้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกับ อปท. ขนาดเล็ก ซึ่งประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ อปท. 	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงเคลือบแคลงสงสัยในด้านความโปร่งใสสุจริตของ อปท. - บริการสาธารณะบางด้านของ อปท. มีขอบเขตการให้บริการที่จำกัด จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ชัดเจนต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน อาทิ การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน ฯลฯ

ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียน

หากกล่าวในภาพรวมนั้น การดำเนินการที่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนมีอย่างน้อย ๓ ประการ ดังนี้ **ประการแรก** อปท. ได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษา และสาธารณสุขพื้นฐานอย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิมขาดแคลนโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว บริการสาธารณะที่ อปท. จัดให้ประชาชนมีอย่างกว้างขวาง และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลให้การสำรวจข้อมูลครัวเรือนกว่า ๑๑,๔๓๐ ครอบครัวยืนยันว่าประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานของ อปท. และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนได้ว่า อปท. ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงให้แก่ประชาชนในชุมชนได้เป็นอย่างดี

ประการที่สอง การศึกษาครั้งนี้พบว่า การกระจายอำนาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนสมัยการกระจายอำนาจ ประชาชนกลุ่มยากจนมีความพึงพอใจในระดับที่สูงมากต่อบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ที่จัดให้โดย อปท. และสามารถช่วยให้คุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มยากจนดีขึ้น (improved quality of life) เข้าถึงบริการได้สะดวกมากขึ้น (more accessibility) และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ/หรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันลง และผลสำเร็จ

ประการที่สาม คือมีการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมา ได้ตลอดระยะเวลา ๑๕ ปีที่ผ่านมา มีการรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบอื่น ๆ มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจ มีแผนงาน งบประมาณ และระบบปฏิบัติการต่าง ๆ รองรับอย่างชัดเจน ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. มีสถานภาพและได้รับยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นในสังคมไทย

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมา ยังมีการดำเนินการที่ไม่ประสบผลสำเร็จอีกหลายประการ ซึ่งข้อจำกัดที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนก็คือการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณลงสู่ท้องถิ่น ซึ่งหยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้ อปท. มีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเองในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่าง ๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่ อปท. ไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากขาดอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินการอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้การวิเคราะห์ของคณะนักวิจัยพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจของไทยไม่สามารถดำเนินไปได้ก้าวหน้ามากเท่าที่ควร มีหลายประการ คือ **ประการแรก** นโยบายการกระจายอำนาจในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา ไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่บริหารประเทศ เช่น ในช่วงปี ๒๕๔๐ - ๒๕๔๓ มีความชัดเจนเข้มแข็ง กระตือรือร้น แต่รัฐบาลหลังจากนั้นก็กลับใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนถึงปี ๒๕๔๙ รัฐบาลหลังปี ๒๕๔๙ ก็เริ่มขาดเสถียรภาพ และไม่มียุทธศาสตร์ด้านกากระจายอำนาจที่ชัดเจน ปล่อยให้การกระจายอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำและนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง **ประการที่สอง** วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ข้อเท็จจริงจากการศึกษาพบว่าภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปที่ อปท. ระดับล่างสุด คือเทศบาล และ อบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ ๗๐ ของเทศบาลและ อบต. มีขนาดเล็ก มีขีดความสามารถจำกัด และมีบุคลากรถ่ายโอนลงไปยังจำนวนน้อย อปท. เหล่านี้จึงไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอน

ลงไปได้ทั้งหมด ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของ อปท. ให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้เต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร รายได้ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมายเพื่ออำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างแท้จริง ๆ แต่กลับปล่อยให้ อปท. ตัดสินใจเองว่าจะรับหรือไม่รับภารกิจใดไปดำเนินการ ซึ่งสถานะดังกล่าวนี้ไม่ควรจะเกิดขึ้น และเป็นเรื่องที่รัฐบาลและส่วนราชการควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่ง คือ การใช้กลยุทธ์บายให้การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจ (voluntary basis) ทั้งนี้ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีสภาพบังคับ ไม่มีการผลักดันหรือการลงโทษอย่างจริงจัง และไม่มีการกำหนดมาตรการจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่ได้ผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่ เนื่องจาก อปท. ขาดอำนาจและมีได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้ตามกฎหมายนั่นเอง

บทเรียนสำหรับการกำหนดทิศทางกระจายอำนาจในอนาคต

๑. **รัฐไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น** ผลการวิจัยครั้งนี้ยืนยันว่าการกระจายอำนาจในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา เป็นทิศทางที่ถูกต้อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถจำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่ามี ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงมากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้จริง ๆ

๒. **ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่** ให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลและ อบต. ขนาดเล็ก) มีหน้าที่จัดบริการพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภท ที่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจริง ๆ เท่านั้น และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้ อปท. ระดับบน (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) เป็นผู้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการดูแลประชาชน

๓. **ยุติกลยุทธ์การกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ”** และนำมาตราการเชิงบังคับและกำกับดูแล ลงโทษ และจูงใจ มาใช้ในการบริหารระบบการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนไปดำเนินการอย่างจริงจัง (โดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย)

๔. **ปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน** ให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพ มีความเป็นอิสระจากการเมือง และมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง

๕. ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น” เช่น มาตรการจำกัดรายจ่ายบุคลากรที่ไม่เกินร้อยละ ๔๐ ตลอดจนถึงการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระของ อปท. ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เป็นต้น

๖. ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น ปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ โดยบูรรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค”) และ อบจ. เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น” ในระดับจังหวัด และให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

ในขณะเดียวกัน ก็ควรกำหนดให้มี อปท. รูปแบบพิเศษที่มีความรับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และเมืองที่มีหน้าที่เฉพาะอื่น ๆ เช่น เมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดหนึ่ง ๆ ได้อีกด้วย เพื่อให้สามารถจัดการตนเองและแก้ไขปัญหาเฉพาะตามแต่สภาพบริบทพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้น

ในการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากภาคส่วนต่าง ๆ ขนานใหญ่ เนื่องจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก ในการนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบสนับสนุนเพื่อให้การกระจายอำนาจในระดับจังหวัดประสบผลสำเร็จ ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการเปรียบเทียบก่อนและหลังและเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ในแง่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ที่ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาครั้งนี้ ขอขอบคุณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัย สำหรับรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์สามารถติดต่อขอรับไฟล์เอกสารได้จากผู้เขียน

นักวิจัยหลักประกอบไปด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิระศักดิ์ เครือเทพ (หัวหน้าโครงการ) ศาสตราจารย์รัส สุวรรณมาลา (ที่ปรึกษาและนักวิจัยหลัก) รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย อาจารย์วศิน โกมุท อาจารย์เสาวนีย์ วิจิตรโกสุม อาจารย์เอื้ออารีย์ อังจะนิล และ อาจารย์ฐิติยา เพชรมณี นักวิจัยผู้ช่วยประกอบไปด้วย นางสาวอรอนงค์ เต็มทวิวุฒิ นายจักรพงษ์ หนูดำ นางสาวเปรมสุดา จิვნอก และนายเจตน์ ดิษฐอุตม และหัวหน้าทีมนักวิจัยภาคสนามประกอบไปด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงณา พิชาติปัจจา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาจารย์ดาริน คงส์จวิวัฒน์ มหาวิทยาลัยนเรศวร อาจารย์วินัย วงศ์อาสา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี ผู้ช่วยศาสตราจารย์สกุล วงษ์กาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา อาจารย์จักเรศ อิฐรัตน์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุทธิกานต์ มีจัน

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อาจารย์มยุรี ทรัพย์เที่ยง มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี อาจารย์วศิน โภมุต มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อาจารย์สมคิด เพชรประเสริฐ มหาวิทยาลัยบูรพา อาจารย์สุภะรัฐ ยอดระบำ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช อาจารย์อาชน ดงนะเต็ง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตตรัง อาจารย์โสภณ จิระเกียรติกุล และ อาจารย์จริยภัทร รัตโณภาส มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ และ อาจารย์บุญกา จันทร์เกตุ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

บรรณานุกรม

จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๔๒. **รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ). ๒๕๕๔. **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาติชาย ณ เชียงใหม่. ๒๕๕๕. “การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล” ใน **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**, เอกสารการประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๓๔๙ - ๓๖๙.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). ๒๕๕๓. **การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ ๑ - ๔**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วุฒิสาร ตันไชย. ๒๕๔๖. **การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า
ศุภสวัสดิ์ ชีवाल. ๒๕๕๕. **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๒. **รายงานติดตามผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ). ๒๕๔๖. **การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักพัฒนาระบบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น. **การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่ อปท.** [ONLINE]. แหล่งที่มา : <http://www.moph.go.th/ngo/oddh/๑-๒%๒๐feb%๒๐๕๕/powerpoint%๒๐๑-๒%๒๐feb.๕๕/piya.ppt> [๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖]

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคลากร สำนักงาน ก.พ. ๒๕๔๖. **รายงานการศึกษา การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การติดตามประเมินผลการถ่ายโอนบุคลากรระยะที่ ๑ และ ยุทธศาสตร์การสร้างระบบการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ

- Mutebi, A.M. ๒๐๐๔. Recentralizing while Decentralization: Central-Local Relations and “CEO” Governors in Thailand. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*. ๒๖:๑
- Nelson, M.H. ๒๐๐๐ **Local Government Reform in Thailand: With Some Comparative Perspective**. Nonthaburi, Center for the Study of Thai Politics and Democracy. King Prajadhipok’s Institute.
- Shah, Anwar and Sana Shah. ๒๐๐๖. “**The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments**”, in : Shah, A. (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, DC : World Bank, ๑-๔๖.
- Suwanmala, Charas, and Weist Dana. ๒๐๐๙. **Thailand’s Decentralization : Progress and Prospects**. in Ichimura S. and Bahl R. Editors. *Decentralization Policies in Asian Development*. London: World Scientific.

กฎหมายสำคัญ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐
- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนที่ ๓

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





กมลชัย รัตนสากววงศ์

- ศาสตราจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- กรรมการกฤษฎีกา
- ประธานอนุกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



กรรมการการกระจายอำนาจ ๓ สมัย

ผมได้รับการสรรหาให้มาเป็นกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมายแทน ศาสตราจารย์พิเศษชงทอง จันทรางศุ ที่โอนไปเป็นรองปลัดกระทรวงยุติธรรม และอยู่ในวาระแรกประมาณ ๒ ปี ส่วนการสรรหาในวาระที่ ๒ ก็อยู่ไปอีกประมาณ ๒ ปี หลังจากนั้นได้รับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง จึงพ้นจากการเป็นกรรมการการกระจายอำนาจไป แต่ก็ยังทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการด้านกฎหมายอยู่ ช่วยทำงานตอบข้อหารือต่าง ๆ ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มาตลอด และเป็นประธานอนุกรรมการกฎหมายแทนอดีตนายกมนตรีกรรมการกฤษฎีกา นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ มาจนถึงปัจจุบัน ส่วนวาระที่ ๓ นั้น ผมไม่ได้เป็นกรรมการการกระจายอำนาจฯ แต่ยังเป็นประธานอนุกรรมการกฎหมายอยู่ เนื่องจากตามกฎหมายแล้วจะเป็น ๒ วาระซ้อนกันไม่ได้ แล้วก็ได้รับการสรรหามาเป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อีกวาระหนึ่งเป็นวาระที่ ๔ เมื่อปี ๒๕๕๖ ซึ่งส่วนใหญ่จะดูแลด้านกฎหมาย

ท้องถิ่นจะพัฒนาหรือไม่ขึ้นอยู่กับประชาชน

ที่ผ่านมาเราไปยึดหลักว่าท้องถิ่นจะพัฒนาหรือจะเจริญได้นั้นอยู่ที่งบประมาณที่จัดสรรให้ท้องถิ่น เมื่อเทียบกับส่วนกลางแล้วตัวเลขจะต้องอยู่ที่ร้อยละ ๓๕ กับ ๖๕ เนื่องจากเราอาจจะไปดูจากประเทศที่เขาพัฒนาแล้วอย่างในยุโรป หรือสหรัฐอเมริกา แต่ผมคิดว่าเป็นข้อสมมุติฐาน หรือความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องกับบริบทของประเทศไทย เพราะท้องถิ่นจะพัฒนาหรือเจริญหรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวงบประมาณ แต่น่าจะขึ้นอยู่กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นว่าเราจะทำอย่างไรให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพ ให้เขารักท้องถิ่นของเขา แล้วเขาก็อยู่ประจำท้องถิ่นของเขา ดังเช่นในยุโรปที่ผมเคยไปศึกษาอยู่ เขาเติบโต และเรียนหนังสือในท้องถิ่น เมื่อเรียนจบมหาวิทยาลัยแล้ว ก็กลับมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การโยกย้ายไปอยู่เมืองอื่น ๆ ค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วบุคลากรระดับหัวกะทิ ที่มีความรู้ความสามารถดี ก็จะถูกดึงไปอยู่ที่ส่วนกลาง หรือต่างประเทศ กำลังการพัฒนาท้องถิ่นก็จะหายไปส่วนหนึ่ง นี่เป็นข้อเสียเปรียบ ดังนั้นเมื่อไปรับแนวคิดจากต่างประเทศที่ว่า

ภารกิจของส่วนกลางควรให้ท้องถิ่นทำเพื่อให้ท้องถิ่นพัฒนา ในความเป็นจริงนั้น บุคลากรท้องถิ่นยังไม่พร้อมหรือรับงานไม่ได้ทั้งหมด นอกจากนี้ท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นก็ควรมีรูปแบบที่หลากหลายหลายด้วย การแก้ปัญหาอยู่ที่การดึงคนให้อยู่ในท้องถิ่น โดยรัฐบาลต้องสร้างงานในท้องถิ่น เมื่อมีงานแล้วประชาชนก็จะอยู่กับครอบครัว สร้างความมั่นคงของครอบครัวและเกิดความผูกพันกับท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ หมายถึงกระจายให้ท้องถิ่นดูแลตนเอง

ความเข้าใจคำว่ากระจายอำนาจ โดยหลักแล้วเราต้องการให้ท้องถิ่นมีองค์กรนิติบัญญัติของตนเอง ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเอง บริหารเอง ดังนั้นการกระจายอำนาจ จึงหมายถึงการกระจายให้ท้องถิ่นเขาดูแลกันเอง โดยที่เขาทำอำนาจในการออกกฎหมายของเขาเอง และบังคับใช้กฎหมายของเขาในรูปของข้อบัญญัติท้องถิ่นอยู่ในเขตพื้นที่ของเขา ให้อิสระในการออกกฎหมายบังคับใช้ โดยหลักแล้วควรจะมีอำนาจตุลาการด้วย แต่เรายังพัฒนาไปไม่ถึงจุดนั้น บุคลากรท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะสร้างองค์กรตุลาการท้องถิ่นที่จะวินิจฉัยความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น คดีผิดบัญญัติท้องถิ่น คดีภัยออกทรัพย์ หมิ่นประมาท ได้โดยไม่ต้องใช้ตุลาการระดับชาติ คือ คุณบริหารก็บริหารไป องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติก็ทำหน้าที่ไป แล้วตุลาการก็เป็นอีกอันหนึ่ง เป็นลักษณะของการเช็คกับ balance เหมือนระดับประเทศเพียงแต่ย่อส่วนลงไปที่ท้องถิ่น คำว่าท้องถิ่นครอบคลุมอำนาจรัฐทั้ง ๓ ส่วน ประกอบไปด้วยนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ดังนั้นการกระจายอำนาจโดยแท้ คือ ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเอง และบังคับเอง ภายใต้ข้อบัญญัติของเขา โดยอิสระ

กระจายอำนาจแท้ กระจายอำนาจเทียม

ผมคิดว่าการกระจายอำนาจที่เรากำลังทำอยู่นั้นมันไม่ค่อยถูกทางสักเท่าไร เนื่องจากตามหลักทฤษฎีกฎหมายมีหลายประเภท กลุ่มแรก มีกฎหมายจัดตั้ง กระจายอำนาจแล้ว ท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเอง เรียกว่า การกระจายอำนาจโดยแท้ ใช้ข้อบัญญัติของแต่ละท้องถิ่น ไม่รูล้ำทับท้องถิ่นอื่น เป็นลักษณะ Homogeneity เพราะท้องถิ่นมีเอกภาพ กลุ่มที่ ๒ กฎหมายไทยมีกฎหมายส่วนกลาง ออกในรูปของ พ.ร.บ. ไม่ใช่กฎหมายของท้องถิ่นโดยแท้ ให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่บังคับใช้ พ.ร.บ. แทน เช่น พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการ กรมโยธาธิการและผังเมืองดูแลอยู่ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้แทนส่วนกลาง เช่นนี้ท้องถิ่นไม่มีอิสระ ต้องอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรี ผมมองว่า เป็นการแบ่งอำนาจของส่วนกลางให้ท้องถิ่นทำแทน (deconcentration) ไม่ใช่การกระจายอำนาจ (decentralization) ถ้าเป็นอำนาจของรัฐมนตรีก็ให้รัฐมนตรีออกกฎหมายกระทรวง ขณะเดียวกันก็ยอมให้ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ด้วย แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่ได้ออกโดยอาศัย พ.ร.บ. จัดตั้ง แต่อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. อาคาร นี่คือการกระจายอำนาจแบบลูกผสม ไม่ใช่กระจายอำนาจโดยแท้ ส่วนกลุ่มที่ ๓ คือ กฎหมายคณะกรรมการการกระจายอำนาจ คือ การเอาตัวพระราชบัญญัติทั้งหลายที่ให้อำนาจกับส่วนกลางก็ดี หรือให้อำนาจส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอหรือสำนักงานที่กรมไปตั้งอยู่ตามแต่ละจังหวัด แต่ละอำเภอ เอาภารกิจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ไปให้ท้องถิ่นทำโดยไม่แก้ตัวพระราชบัญญัติแม้ด้วยวิธีการให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ไปกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ

และหยิบเอาตัวพระราชบัญญัติทั้งหลายและภารกิจใส่เข้าไปในแผนนั้น ๆ แล้วเอาไป approve โดยคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ก็จะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจ แต่แท้จริงมันไม่ใช่ มันคือการเอาภารกิจของรัฐ ซึ่งเดิมเป็นของหน่วยงานของรัฐ ไปให้ท้องถิ่นทำแทน โดยไม่แก้ พ.ร.บ. ทำให้หน่วยงานเดิม ถ้าเรื่องไหนถูกดึงไปแล้วหน่วยงานนั้นเขาก็มอบอำนาจไปแล้วแต่อำนาจเดิมเขายังอยู่ เพราะเขายังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคอยกำกับ เขากำกับแต่ว่าไม่ได้เป็นตัว operator เขาจะเป็นแค่ regulator เพราะเขาบังคับใช้กฎหมาย เขายังต้องดูแลกฎหมายนั้นอยู่ แต่แทนที่เขาจะมีบุคลากรที่เขาไปสั่งการ ออกใบอนุญาต ออกคำสั่ง ภารกิจนั้น เขาก็ให้ท้องถิ่นไปทำ แต่การที่ regulator นี้มันไม่หมดไป เพราะว่ามีรัฐมนตรีรักษาการนั้นก็รับช่วงมาจากรัฐมนตรีที่จะต้องดูแล ในระดับนี้เราถือว่าเป็นกระจายอำนาจแต่ก็ไม่ใช่โดยแท้ มันเป็นการพยายามแบ่งอำนาจของส่วนกลางมาให้ ซึ่งทำให้ท้องถิ่นมีภาระหน้าที่มากขึ้นเมื่อมีภาระหน้าที่มากขึ้น เขาก็จะเข้าใจว่าเขามีอำนาจมากขึ้น เพราะเขาร่วมแชร์แต่อำนาจนั้นไม่อิสระ ไม่เหมือนอำนาจตามข้อบัญญัติท้องถิ่นของเขา อำนาจนั้นได้มาจากตัว พ.ร.บ. ก็ต้องอยู่ภายใต้การสั่งการทั้งหลายของรัฐมนตรีด้วย เราออกมาแบบนี้ คือ **กระจายอำนาจเทียม** เพราะกลายเป็นเอาคนท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือของรัฐไปเลย คือนอกจากว่าจะไม่ให้แล้วยังทำให้ท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการอีก เขาเข้าใจผิดเขาคิดว่าพอภารกิจไปตามแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจแล้ว อำนาจเป็นของเขาเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแท้จริงไม่ใช่ เพียงแต่เขาบังคับใช้พระราชบัญญัติ แทนกรมทั้งหลาย กับจังหวัดอำเภอเท่านั้นเอง เราแค่เป็นการถอดคลายอำนาจจากคนนึงมายังอีกคนนึงเท่านั้น เป็นการถ่ายเท เพราะว่ามันสมองทั้งหลายมันไม่ใช่อยู่ที่ท้องถิ่นแต่มันสมองอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะกฎหมายออกโดยส่วนกลาง กฎหมายมาบังคับใช้ด้วยส่วนกลาง รับผิดชอบโดยส่วนกลาง ท้องถิ่นมาเป็น แชน ขา แทนเท่านั้นเอง คือเปลี่ยนจากเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายออกคำสั่ง ออกใบอนุญาต ก็มาเป็นท้องถิ่นแค่นั้นเองครับ แต่ระดับโครงสร้างข้างบน คือรัฐมนตรี คือกรม เพราะภารกิจเหล่านั้นมันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ไม่ได้เป็นองค์กรท้องถิ่นตามลักษณะของความเป็นท้องถิ่นเหมือนในต่างประเทศ คือไม่ได้เป็นตัวของตัวเอง ท้องถิ่นบ้านเราจึงไม่ใช่ท้องถิ่นแท้มันเป็นท้องถิ่นเทียม เพราะภาคหนึ่ง คือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง

กระจายอำนาจโดยแท้จะเกิดขึ้นต้องค่อยเป็นค่อยไป

กระจายอำนาจโดยแท้มันจะเกิดในบ้านเราได้โดยต้องค่อยเป็นค่อยไป มันจะเกิดขึ้นได้ โดยบุคลากรจะต้องพร้อม แต่เรายังขาดบุคลากรที่มีความพร้อมอยู่ ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ หรือองค์ความรู้ในเรื่องเทคโนโลยีด้านมลภาวะที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากแสง เสียง หรือกลิ่น ดังนั้นในอนาคตอาจจะต้องสร้างหน่วยงานคล้าย ๆ กฤษฎีกา คือกฤษฎีกาปัจจุบันนี้ที่ดูแลด้านกฎหมายให้รัฐบาลกลาง อาจจะมีหน่วยงานคล้าย ๆ กฤษฎีกา ที่ค่อยเป็นที่เลี้ยงให้แก่ท้องถิ่น ว่าท้องถิ่นใดอยากจะทำอะไรระเบียบในเรื่องใด ออกข้อบัญญัติใดก็ได้ให้มาหาหรือเขาแล้วก่อนจะออกข้อบัญญัติก็ให้หน่วยงานนี้เขารองด้วยก่อนเพื่อมิให้ออกผิดออกถูก

ท้องถิ่นจะพัฒนาได้ดีต้องสร้างความพร้อม

คณะกรรมการที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะทำหน้าที่ของตัวเองโดยแท้ ทั้งภาคประชาชน ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ประจำนั้น คือกำลังหลัก ส่วนการเมืองที่เลือกมา มาแล้วก็ไป ถ้าข้าราชการของท้องถิ่นเข้มแข็ง เขาก็พัฒนาไปได้ แต่ถ้าท้องถิ่นของเรามีเจ้าหน้าที่ที่เป็นประจำไม่เพียงพอ ความรู้ประสบการณ์ไม่มากพอ การเมืองมาก็รับลูกไม่ได้เขาก็ทำไม่ได้ การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาและดีเหมือน ยุโรป มันไม่ใช่เรื่องของการกระจายอำนาจ มันเป็นเรื่องของการไปสร้างความพร้อมของท้องถิ่นให้ยกระดับมาเพื่อให้เขาสามารถทำหน้าที่ของกฎหมายจัดตั้งได้อย่างเต็มศักยภาพ แล้วก็รับมือกับภาระหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบมาในส่วนล่าง ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนกัน คือถ้าจะให้ท้องถิ่นเจริญ แนวคิดต้องไปพัฒนาจากจุดข้างล่างขึ้นมาจากเจ้าหน้าที่ประจำ อันนี้สำคัญเพราะเมื่อพร้อมแล้วเขาก็จะไปทำหน้าที่หลักของเขาเองตามกฎหมายจัดตั้งเขาให้ได้เต็มศักยภาพ ขณะเดียวกันเขาก็รับมือกับกฎหมายส่วนกลางที่เขาทำแทนได้ แล้วส่วนที่เราทำก็คือการที่จะไม่ไปแก้กฎหมายเท่านั้นเอง ถ้าแก้กฎหมายได้ กรรมการกระจายอำนาจก็ไม่ต้องมี ก็แก้กฎหมายไป ๔ - ๕๐ ฉบับเลย แต่เขาแก้ไม่ได้เขาเลยใช้วิธีที่เป็นมา วันนี้เราใช้อำนาจไปโดยกำหนดแผน แต่ท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยรองรับนั้นเขาไม่รู้หรอก

ความเข้าใจผิด ๓ ประการ

โดยทั่วไปผมคิดว่าจะต้องทำความเข้าใจในเรื่องหลัก ๓ เรื่องใหญ่ คือ

๑. เรื่องงบประมาณเยอะ ถ้าท้องถิ่นงบประมาณเยอะแล้วท้องถิ่นจะเจริญ นี่เป็นความเข้าใจที่ผิด
๒. ผู้บริหารท้องถิ่นเขาเข้าใจว่าเขามีอิสระ เขาจะทำอะไรก็ได้ อันนี้ก็เป็นความเข้าใจที่ผิด คือการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าเป็นเรื่องของภาพรวม เป็นเอกภาพเขาก็ไม่กระจายให้ แต่สิ่งที่เขากระจายให้แต่ละท้องถิ่นยังต้องยึดหลักเดียวกัน เขาเรียกว่าความเหมือน (Homogeneity)
๓. นิติบุคคลที่เราให้ อบต. เป็นนิติบุคคล เทศบาลเป็นนิติบุคคล เพื่อจะให้มีความอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา แล้วเมื่อบุคลากรของแต่ละท้องถิ่นไปทำละเมิด เขาก็เป็นผู้เสียหาย และเขาเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำของบุคลากรของเขา ประชาชนก็จะได้ฟ้องท้องถิ่นนั้นเป็นจำเลย นิติกรรมกับนิติเหตุให้คุณเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ใช่สร้างนิติบุคคลเพื่อที่จะสร้างทรัพย์สินของตนเอง ทรัพย์สินของแต่ละนิติบุคคลที่ได้มาในเชิงทรัพย์สินที่ภาษาฝรั่งเขาเรียก fiscal นี้ ต้องถือว่าเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของใครของมัน แต่ว่ารัฐไม่ใช่ตั้งเข้ากระทรวงการคลัง รัฐจะต้องให้ท้องถิ่นที่อยู่ในอำเภอ ที่อยู่ในจังหวัดเดียวกันนั้น คอยช่วยเหลือกันฉันทที่ฉันทน้อย เพราะฉะนั้นงบประมาณของท้องถิ่นใด ถ้าเขามีเงินไม่พอ การที่จะเติมให้งบประมาณเขาพอ ก็จะต้องเติมโดยท้องถิ่นในอำเภอ จังหวัดเดียวกัน ก็ต้องเกลี้ยกันก่อน

ต้องสร้างกฎหมายให้ท้องถิ่นเป็นพี่น้องกัน

ต้องสร้างเป็นกฎหมายที่ผมพูด คือสร้างกฎหมายให้เปลี่ยนแนวคิดว่าการเป็นท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ไม่ใช่เพื่อสร้างความร่ำรวยให้แก่ตัวเอง ที่ให้คุณเป็นนิติบุคคลเพื่อให้คุณสามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ เมื่อกรณีเกิดนิติเหตุขึ้นมาคุณก็ฟ้องได้ คุณก็ถูกฟ้องได้อันนี้คือความเป็นนิติบุคคลของคุณ แต่ในส่วนของเงินที่ได้มา ประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จังหวัด อำเภอ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะฉะนั้นต้องสร้างแนวคิด GRATRAPH คือแต่ละท้องถิ่นที่อยู่ในอำเภอเดียวกัน จังหวัดเดียวกันคุณเป็นพี่น้องกัน คุณต้องช่วยกันก่อน คุณต้องเติมในส่วนที่ขาดกันก่อน คุณจะต้องสามัคคีกันก่อน แล้วส่วนที่เหลือรัฐ ต้องเข้าไปอุ้มคุณไม่ใช่ปล่อยให้บางที่ก็ร่ำรวย บางที่ก็ยากจน และที่ร่ำรวยเพราะอะไรไม่ใช่เพราะเก่ง เพราะโชคดีมีทรัพยากรธรรมชาติ มีสถานที่ท่องเที่ยว แต่อีกที่หนึ่งไม่มีอะไรเลยไปอยู่หลังเขา อย่างนี้ ผมมองว่าท้องถิ่นเป็นพี่น้องกัน ท้องถิ่นถ้าอยู่เขตพื้นที่ติดกันก็เป็นพี่น้องกันที่แบ่งเพราะว่าเขาจะได้เป็นเซลล์เล็ก ๆ เพราะฉะนั้นแต่ละเซลล์มันจะต้องรวมกัน เราจึงควรจะออกกติกาให้เขาได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้มากกว่านี้ คือมันต้องเป็นกฎหมายให้คุณต้องมาช่วยเหลือกัน ผมคิดว่าเราต้องมีกฎระเบียบให้เขาต้องดูแลซึ่งกันและกัน มันต้องเปลี่ยนทัศนคติใหม่ว่า ความเป็นนิติบุคคลให้เฉพาะอำนาจหน้าที่ในการทำนิติกรรมสัญญา และนิติเหตุเท่านั้น แต่ว่าเรื่องเงินจะต้องมาช่วยเหลือกัน เราต้องเปลี่ยนแนวคิดใหม่ว่า ถ้าคุณอยู่ในอำเภอเดียวกัน จังหวัดเดียวกันคุณเป็นกงสีเรื่องเงินเพียงแต่ถ้าคุณร่ำรวยคุณอาจมี priority มากกว่าเพื่อมิให้บริหารยากในเรื่องงบประมาณ แล้วก็จะเกิดปรากฏการณ์เหมือนที่เกิดขึ้น คือแย่งกัน ประเทศมันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มันต้องช่วยเหลือกัน มีความสามัคคีกัน ไม่ใช่เป็นบริษัท แต่ที่ให้เป็นนิติบุคคล คือจะได้ไปทำนิติกรรมแล้วไม่ต้องขออนุมัติข้างบน แล้วเวลาไปทำละเมิดเขา เขาก็ฟ้องร้องคดีได้เขาเรียกมี juristic person ในการระงับข้อพิพาท ในการทำนิติกรรมนั่นเอง แต่เงินที่ได้มามันต้องสร้างแนวคิดเรื่อง กงสี แล้วท้องถิ่นก็จะพัฒนา

“กฎหมายให้เปลี่ยนแนวคิดว่าการเป็นท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ไม่ใช่เพื่อสร้างความร่ำรวยให้แก่ตัวเอง”

อยากให้ท้องถิ่นทำงานร่วมกัน

สิ่งที่ผมอยากให้เกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจของเรา คือแนวทางการทำสัญญาร่วมกันระหว่างท้องถิ่นที่กำลังยกร่างอยู่ แต่ยังไม่เป็นรูปธรรม เพราะว่าท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเขาเป็นหน่วยที่เล็กเกินที่จะทำ infrastructure ใหญ่ ๆ เขาจะต้องมาร่วมมือกันหรือว่าในกรณีที่เขาหาข้อตกลงอะไรกันไม่ได้ เขาก็ต้องมาทำสัญญาทำความตกลงร่วมกัน ผมคิดว่าถ้าสำเร็จผมจะภูมิใจ แต่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการอยู่ ให้เขามีความร่วมมือกัน อันนี้จะออกไปในทางสัญญาทางปกครอง

โกวิทย์ พวงงาม

- รองศาสตราจารย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อดีตรองคณบดีคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๔๙
- อดีตผู้อำนวยการบดีฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์พัทยา
- อนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นเงินรางวัล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเจริญเติบโต

ผมมองว่าการพัฒนาประเทศต้องมีรากฐานที่สำคัญที่สุด ก็คือฐานของชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเจริญเติบโตได้ ผมจึงเชื่อว่า การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ ดังนั้นที่ผ่านมาผมจึงรณรงค์เคลื่อนไหวโดยการไปทำงานร่วมกับชุมชนและการเขียนบทความเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้เข้มแข็ง นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นต้นมา ผมได้เคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล เพราะสภาตำบลเดิมที่ยังไม่เป็นนิติบุคคล มีลักษณะขาดความเป็นอิสระและมีคนท้องที่ปะปนอยู่โดยตำแหน่ง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ แพทย์ประจำตำบล สภาตำบลในช่วงนั้นมีจุดอ่อนในแง่ของการมีข้อจำกัดในการบริหารตำบล ทำให้อำนาจที่จะไปพัฒนาท้องถิ่นที่ทำได้ไม่เต็มรูปแบบ วิธีที่จะให้สภาตำบลบริหารท้องถิ่นเต็มรูปแบบต้องทำให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล มีอิสระ (Autonomy) ในการปกครองตนเอง ซึ่งความเป็นท้องถิ่นในลักษณะของการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีกฎหมายรับรองที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ท้องถิ่นต้องเป็นฐานในการพัฒนาประเทศในอนาคต

นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ผมคิดว่าสภาตำบลและชุมชนในพื้นที่ชนบทมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเกิดขึ้นอย่างมาก เช่น โครงสร้างทางกายภาพที่มีพื้นที่เป็นเมืองเกิดมากขึ้น ก่อนหน้านั้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการเสนอเรื่องการปฏิรูปการเมืองโดยได้มีการกำหนดเรื่องประชาสังคมและชุมชนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลให้เกิดจุดพลิกผัน จนถึงปี ๒๕๓๗ รัฐบาลยุคนั้นได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นตามเจตนารมณ์ที่ผมเคยคิดไว้ โดยยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและยกฐานะสภาตำบลที่เข้าเกณฑ์เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้มีการกำหนดหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน หมวดที่ ๙ มาตรา ๒๘๑ - ๒๙๐ นับว่าเป็นการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นทั้งระบบ มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้เพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ส่วนเทศบาลก็พัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ก็เปลี่ยนให้นายก อบจ.

มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเมื่อก่อนผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยเป็นนายก อบจ. ก็ออกจากตำแหน่งไป ซึ่งเป็นทิศทางที่ถูกต้อง ความเชื่อแต่เดิมว่าชุมชนท้องถิ่นต้องเข้มแข็งและเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ก่อให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ มีการตราพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสำนักงาน ก.ก.ถ. ในสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและมีแผนการกระจายอำนาจ จึงคิดว่าท้องถิ่นต้องเป็นฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป ในอนาคต ภารกิจสำคัญของทุกภาคส่วนต้องทำให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง ผมจึงเข้ามาช่วยเหลือ ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายเรื่อง เช่น มีส่วนร่วมกับวิทยาลัยการพัฒนารองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นและเป็นคณะกรรมการการพิจารณารางวัลพระปกเกล้า รวมทั้งเป็นวิทยากรในหลักสูตรต่าง ๆ และเป็นคนแรก ๆ ที่เขียนหนังสือเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้น การมีส่วนร่วม รวมทั้งเขียนบทความเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นในหนังสือพิมพ์ หลายฉบับ เช่น ปี ๒๕๓๘ หนังสือพิมพ์สยามรัฐให้ผมเป็นคอลัมน์นิสต์ในคอลัมน์ ชื่อ “ประชาคมท้องถิ่น” ที่มุ่งเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ซึ่งยุคนั้นคนรู้จักคำว่า “ประชาสังคม” น้อยมาก และเป็น ความคิดเดิมของผมที่เคยต้องการไปส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็ง คอลัมน์นี้อยู่มาจนถึงปัจจุบัน (๒๕๕๗) ยินยอมมาเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี นี่คือนัดแรก ส่วนจุดที่สองเมื่อผมผันตัวเองจากนักพัฒนาชุมชน กรรมการพัฒนาชุมชน มาเป็นอาจารย์สอนอยู่ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ช่วงปี ๒๕๓๔ - ๒๕๓๘ ก็ยังคงเดินทางไปสู่ชุมชน (หมู่บ้าน) และท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมกลุ่ม องค์กรภาคประชาชนและศึกษาวิจัยเรื่อง การปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น (Local Self Governance) และเมื่อย้าย (โอน) ตัวเองมาอยู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ยังทำงานกับชุมชน ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะช่วงที่ ศาสตราจารย์พิเศษบรรณิณี เศรษฐบุตร์ เป็นอธิการบดี ได้ตั้งศูนย์ศึกษา และพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมี ศาสตราจารย์เอก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นประธานศูนย์ฯ ผมรับเป็น เลขาธิการศูนย์ฯ เคลื่อนไหวเพิ่มศักยภาพท้องถิ่นในหลายรูปแบบ และร่วมมือกับมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผมได้เข้าไปเป็นกรรมการมูลนิธิฯ โดยมีท่านอุดร ต้นติสุนทร เป็นประธานมูลนิธิฯ รวมทั้งร่วมมือกับภาคีเครือข่าย ท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

“ผมจึงไม่เห็นด้วยกับการเหมารวมว่า การกำผัดกฎ ฝิดระเบียบ และไม่ทำตามอำนาจหน้าที่ คือ การคอร์รัปชัน แต่ถ้าเป็นการเบียดบังประโยชน์ และเรียกผลประโยชน์รวมทั้งวางแผนเชิงนโยบาย หรือเพื่อคอร์รัปชันเชิงนโยบายก็อาจจะเรียกว่า คอร์รัปชัน”

กระจายอำนาจควรกระจายไปที่องค์กรท้องถิ่นหรือชุมชน

ผมคิดว่าเป็นคนละเรื่องเดียวกัน ถ้าเราเอารากศัพท์มาจับอาจจะแยกกัน คือ Community ตัวหนึ่ง และ Local government ตัวหนึ่ง แต่หลักวิชาการเราพูดอยู่ ๒ คำ คือ คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” กับคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ถ้ากล่าวตามนัยยะการปกครองท้องถิ่นต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ คือ ชุมชน (Community) และประชาสังคม (Civil society) คือ ความเป็นชุมชนที่มีกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่มีจิตสำนึกความเป็นพลเมือง มีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบชุมชนของตนเอง

ส่วนที่ ๒ คือ การจัดตั้งสถาบันการปกครอง (Institution) ซึ่งได้แก่ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่จัดเป็นองค์กร มีโครงสร้างภารกิจในการปกครองและการบริหาร

สรุปแล้ว “ชุมชนท้องถิ่น” ต้องประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ความเป็นชุมชนหรือประชาสังคม และองค์กรที่เป็นสถาบันการปกครอง คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” จึงจะถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ ดั้งนั้นการทำงานของคนที่ท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจ และต้องทำหน้าที่อย่างมีส่วนร่วมกับชุมชนและประชาสังคม ดังนั้นจึงต้องส่งเสริมให้ชุมชนและประชาสังคมเข้มแข็ง นอกจากนี้ ทั้ง ๒ ส่วน ก็ต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ถ้าเราสนใจแต่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนละเลยความเป็นประชาสังคม จะทำให้ท้องถิ่นไม่เข้มแข็ง ทุกวันนี้อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลส่วนใหญ่ ไม่ใช่ท้องถิ่นที่ทำงานในรูปองค์กรอย่างเดียว แต่จะเป็นท้องถิ่นที่ผสมกลมกลืนกันระหว่างภาคประชาสังคมกับการพัฒนาองค์กรของตนเอง การทำกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเสมอจึงจะทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งได้

การกระจายอำนาจที่ผ่านมามีความก้าวหน้ามากแล้ว

ผมคิดว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา เราเดินมาถูกทางแล้ว เพราะมีการกระจายภารกิจ (งาน) งบประมาณ และบุคลากรส่วนหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และปัจจุบันยังมีการถ่ายโอนภารกิจที่ซับซ้อนระหว่างภูมิภาค ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ เช่น งานผู้สูงอายุ งานการศึกษา งานโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ นอกจากนี้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังทำให้เกิดงานสร้างสรรค์ของท้องถิ่นเอง มีการคิดงานในท้องถิ่นเองนอกเหนือจากงานการถ่ายโอน มีการเกิดนวัตกรรมท้องถิ่นในการดูแลประชาชน ท้องถิ่นมีการเสริมเพิ่มเติมจากงานที่รับการถ่ายโอน โดยมีการต่อยอดงานเดิม เช่น ศูนย์ผู้สูงอายุ มีการต่อยอดให้มีกิจกรรมเสริมสร้างสุขภาพดีกว่าเดิม และที่สำคัญ งานท้องถิ่นไปสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนแทนภาครัฐราชการ ผมจึงเห็นว่า การกระจายอำนาจที่ผ่านมามีความก้าวหน้ามากแล้ว

ไม่เห็นด้วยที่ว่า การกระจายอำนาจคือการกระจายคอร์รัปชัน

การที่ปริมาณคดีความเกี่ยวกับการทุจริตของคนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจนหลายคนพูดว่า การกระจายอำนาจทำให้มีการคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้น ผมคิดว่าต้องแยกกัน การคอร์รัปชันคือการเบียดบังเอาประโยชน์ของรัฐไปใช้เพื่อประโยชน์ตัวเองและพวกพ้อง กับคดีต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นทำแล้วผิดระเบียบ ต้องแยกกันว่าเขาทำผิดอะไร ส่วนไหน บางทีมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำแต่ไม่รู้ระเบียบก็อาจจะเหมาว่าเป็นคอร์รัปชันหรือไม่ กับการทำผิดเพราะไม่รู้ ไม่เข้าใจระเบียบหรือไม่ จึงต้องแยกแยะ ผมจึงไม่เห็นด้วยกับการเหมารวมว่า การทำผิดกฎผิดระเบียบและไม่ทำตามอำนาจหน้าที่ คือ การคอร์รัปชัน แต่ถ้าเป็นการเบียดบังประโยชน์ และเรียกผลประโยชน์รวมทั้งวางแผนเชิงนโยบายหรือเพื่อคอร์รัปชันเชิงนโยบายก็อาจจะเรียกว่า คอร์รัปชัน ซึ่งก็มีอยู่บ้าง

ถ้าดูจากตัวเลขการกระทำผิดในแต่ละปี ผมว่าที่มีปริมาณมากเป็นเพราะเรื่องผิดระเบียบมากกว่า โดยตัวเองไม่รู้ระเบียบ ซึ่งอาจจะไม่ใช่การคอร์รัปชันหรือการวางแผนในการหาประโยชน์จากส่วนต่าง ๆ หรือเข้าข่ายคอร์รัปชันเชิงนโยบายซึ่งก็อยากเรียกร้องให้สังคมยากันสักนิดว่า การแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบาย แผนงาน และผลประโยชน์จากการสอบเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย เรียกเงินเรียกทอง ถือเป็นคอร์รัปชันที่จะต้องลงโทษ และหาแนวทางป้องกัน ก็คงต้องมีการศึกษาวิจัย สัมมนาหาแนวทางแก้ไข แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจ ก็ทำให้เกิดประโยชน์กับประชาชนมากในหลายเรื่อง ผมจึงไม่เห็นด้วยกับคำพูดที่ว่า “การกระจายอำนาจ คือการกระจายคอร์รัปชัน เพราะมีท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้า มีศักยภาพ มีนวัตกรรมที่ดีก็มี”

จุดแข็งและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจ

ผมคิดว่า จุดแข็งของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

(๑) การกระจายอำนาจก่อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นระยะ ๆ ตามแผนการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นผลมาจากการมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) การกำหนดเรื่องการกระจายอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลต้องวางนโยบายและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำให้เกิดกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และที่ถือว่าเป็นจุดแข็งมาก คือ ทำให้มีการจัดสรรเงินให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

(๓) การกระจายอำนาจทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำแผนและยุทธศาสตร์ท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นโดยภาคประชาสังคม

(๔) ทำให้เกิดผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ๆ และเป็นนักบริหารท้องถิ่นมืออาชีพที่มีความคิดอ่านในการสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะใหม่ ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับจุดอ่อนของการกระจายอำนาจก็มีมากเช่นเดียวกัน พอสรุปได้ ดังนี้

(๑) ภาคราชการยังขาดการบูรณาการเรื่องการกระจายอำนาจ และยังไม่มีเอกภาพ (Unity) ระหว่างหน่วยงานที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัย หรือสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ยังไม่มีการผนึกกำลังกัน ต่างคนต่างทำไร้ทิศทาง ทำให้งานกระจุกกระจาย

(๒) การผลักดันเชิงกฎหมายของรัฐบาลที่ผ่านมาเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญยังทำได้ช้า

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ใหญ่เกินไป ควรลดสัดส่วนลง ถ้าแก้ไขกฎหมายได้อยากเสนอให้เป็นจตุภาคี หรือไตรภาคีก็ได้ แต่ให้ลดจำนวนคนลงให้เหมาะสม แล้วคัดคนให้ผสมผสานกันระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติ อย่านำนักไปทางใดทางหนึ่ง อยากรให้มีมืออาชีพเข้ามาบ้าง และเสนอให้มีภาคเอกชนเข้ามาเป็นกรรมการด้วย

(๔) สถาบันการศึกษาและส่วนราชการ ยังให้ความสำคัญเรื่องการกระจายอำนาจน้อยเกินไป ทั้งในด้านการผลิตบุคลากรด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ควรมีการเรียนรู้เรื่องท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดไว้ในหลักสูตรทั้ง ๒ เรื่องนี้ ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา จนถึงระดับมหาวิทยาลัย

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็เป็นจุดอ่อนประการหนึ่ง เพราะ

(๕.๑) ผู้บริหารท้องถิ่นประมาณ ๕๐ % ยังคิดว่าท้องถิ่นเป็นช่องทางทำมาหากิน หาประโยชน์แสวงหาอำนาจ ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนมากไม่ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานในสำนักงาน ไม่เข้าที่ทำงาน แต่มักให้ความสำคัญกับงานพิธีกรรมทางสังคม หรือการไปต่างประเทศมากกว่า ทำให้ขาดผู้นำในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่น

(๕.๒) สมาชิกสภาท้องถิ่น ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองน้อยและไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตนเองว่ามีหน้าที่อย่างไร แต่รู้ว่าจะไปช่วยชาวบ้านอย่างไร ซึ่งไม่น่าจะเป็นความคิดของสภาท้องถิ่น

(๕.๓) บุคลากรในท้องถิ่นเป็นจุดอ่อนมาก ๆ ยังทำงานไม่เป็นมืออาชีพ ทำเป็นระบบราชการเรื่อย ๆ ตามระเบียบ ไม่ทำงานเป็นทีม มีการทำงานเฉพาะด้าน ไม่รวมมือช่วยเหลือกัน

(๕.๔) ในส่วนของประชาชนก็มีจุดอ่อน อยากให้ภาคประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นเป็นของเรา ร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่น การกระจายอำนาจต้องเป็นการกระจายเพื่อให้ท้องถิ่นจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมต่อกันกับทุกคนในท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องเป็นตัวกลางสร้างความเป็นกลาง สร้างความเป็นธรรมให้ประชาชน

จรัส สุวรรณมาลา

- ศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
- สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



กระแสการกระจายอำนาจสู่จังหวัดปกครองตนเอง

หากเรากลับไปดูข่าวในสื่อสิ่งพิมพ์ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ - พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็จะพบเห็นข้อให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แทนผู้ว่าฯ ที่มาจากการแต่งตั้ง นักวิชาการจำนวนหนึ่งผลักดันเรื่องนี้อย่างจริงจัง พรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นได้รับเอาประเด็นนี้ไปรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และผลักดันเรื่องนี้ต่อหลังจากเข้าไปเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลในช่วงปี ๒๕๓๗ - ๒๕๓๘ นั้น ดูเหมือนจะไม่ตอบรับความคิดนี้ แต่ได้สนับสนุนการกระจายอำนาจในรูปแบบอื่น ๆ ทางฝ่ายกระทรวงมหาดไทยนั้น มีท่าทีไม่เห็นด้วยอย่างชัดเจน ในที่สุดการผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในยุคนั้น ก็ถูกแปรไปเป็นการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้น โดยมี พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งก็เป็นทางเลือกที่กระทรวงมหาดไทยยอมรับได้ แต่นักวิชาการที่ผลักดันเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในยุคนั้นมองว่านี่คือการบิดเบือนเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่สังคมต้องการจริง ๆ

ในช่วงปี ๒๕๓๖ - ๒๕๓๗ นั้น กระแสการผลักดันเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองไทยพุ่งขึ้นสูงมาก และประเด็นการกระจายอำนาจก็เป็นส่วนประกอบหนึ่งของการปฏิรูปทางการเมือง ดังนั้น เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในช่วงปี ๒๕๓๙ ประเด็นการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุดเรื่องหนึ่ง

ถ้าพูดถึงบทบาทของพรรคการเมือง ที่ผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจในช่วงยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ต้องยกเครดิตให้กับพรรคพลังธรรม ของคุณจำลอง ศรีเมือง ซึ่งเพิ่งก่อตั้งขึ้นในยุคนั้น และชูนโยบายการกระจายอำนาจที่ชัดเจน นักการเมืองที่มีบทบาทโดดเด่นด้านนโยบายกระจายอำนาจของพรรคพลังธรรมก็มีหลายคน อาทิ คุณถวิล ไพรสณฑ์ คุณอุดร ตันติสุนทร คุณธานี ศักดิ์เศรษฐ์ เป็นต้น พรรคความหวังใหม่เป็นอีกพรรคหนึ่งที่สนับสนุนนโยบายนี้คือ นักการเมืองที่สนับสนุนการกระจายอำนาจในพรรคความหวังใหม่ ก็มี คุณจาตุรนต์ ฉายแสง และ ส.ส. อีกบางท่าน สำหรับพรรคประชาธิปัตย์นั้น ดูเหมือนจะไม่แสดงท่าทีที่ชัดเจน จะพูดว่ามีจุดยืนที่ค่อนข้าง conservative ในเรื่องการกระจายอำนาจในยุคนั้นก็ว่าได้

แต่เมื่อได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ - ๒๕๓๗ แล้ว ท่านนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ก็ได้ตั้งคณะทำงานชุดหนึ่ง ให้มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มี ศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสะอ้าน เป็นประธาน มีคุณมนุชญ์ วัฒนโกเมร นักวิชาการ

จากปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ โดยให้ลดบทบาทของกรมในส่วนกลาง และในส่วนภูมิภาค และปรับบทบาทให้ทำหน้าที่ด้านวิชาการและกำกับดูแลมาตรฐานและกระบวนการจัดบริการของท้องถิ่น พร้อมทั้งยกระดับบทบาทของท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและระดับล่าง ให้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณลงสู่จังหวัดโดยตรง (แทนที่จะจัดสรรผ่านกรมในส่วนกลาง) ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

แต่ข้อเสนอของคณะทำงานฯ ก็จบลงด้วยรายงานในกระดาษเท่านั้น ยังไม่ทันได้นำไปกำหนดเป็นนโยบายใด ๆ อีกทั้งไม่ได้เผยแพร่สู่สาธารณชน

เมื่อการกระจายอำนาจยังไม่สุดทาง กระแสการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในเรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยตรง จึงยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง มาจนถึงช่วงที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐

ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ มี ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นหนึ่งในกลุ่มนักวิชาการที่ผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจ ได้นำเอาแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐

ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มีข้อเสนอที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ (๑) หมดวาระด้วยการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจการบริการสาธารณะพื้นฐาน ตลอดจนถึงการเงินการกระทรวงมหาดไทย ท่านอาจารย์แก้วสรร อดีโทธิ ท่านอาจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ และตัวผมเอง ร่วมเป็นคณะทำงานฯ เสนอให้มีการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น และ (๒) ให้จังหวัดที่มีความพร้อม สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัดได้ ในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ต้องการให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงนั่นเอง นับเป็นการก้าวกระโดดครั้งใหญ่ของการกระจายอำนาจในประเทศไทยเรา

กว่าจะมีแนวคิดเรื่อง การกระจายอำนาจปรากฏในรัฐธรรมนูญ

จากเบื้องหลังสู่เบื้องหน้าการกระจายอำนาจ ผมได้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการยกร่างกฎหมาย อบต. ในปี ๒๕๔๗ ได้มีส่วนช่วยเหลือเพื่อนนักวิชาการใน สสร. ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ที่เกี่ยวข้องกับ หมวดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ แล้ว ก็มีการแต่งตั้งคณะทำงาน ยกร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ผมก็ได้รับการแต่งตั้งให้ไปเป็นกรรมการยกร่างกฎหมายเหล่านี้ อีกทั้งได้เข้าไปร่วมเป็นอนุกรรมการแปรญัตติร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

การยกร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ในช่วงปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒ นั้น เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ โดยคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้น เป็นผู้ผลักดันร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างเอาจริงเอาจัง ในขั้นกรรมาธิการแปรญัตติ ก็มีคุณฉวีไล ไพโรจน์ เป็นประธานกรรมาธิการ คุณฉวีไลและกรรมาธิการแปรญัตติต่างก็ได้ช่วยกันปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ให้มีความชัดเจนและมีพลังผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมทั้งการกำหนด

ให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๒๐ ในปี ๒๕๔๔ และให้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๕ ในปี ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นมาตรการที่นับว่าทำหายมากที่สุดเรื่องหนึ่ง

แต่เมื่อร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ผ่านไปถึงมือของวุฒิสภา วุฒิสภายกข้อขัดข้อง (โดยเฉพาะสายอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทย) ก็หันทิ้งไปหลายเรื่อง ยกเว้นมาตรการกระจายอำนาจทางการคลังที่ว่าข้างต้น ไม่ใช่เพราะวุฒิสภาเห็นด้วยกับหลักการนี้ แต่เพราะมีเวลาพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้จำกัด (ร่างกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องประกาศใช้ภายใน ๒ ปี นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทำให้เป็นเงื่อนไขบีบบังคับให้วุฒิสภาต้องรีบผ่านกฎหมายฉบับดังกล่าว)

เมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ผมก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกระจายอำนาจฯ ชุดแรก และเริ่มต้นจัดทำแผนการกระจายอำนาจ และผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจ ร่วมกับเพื่อน ๆ ข้าราชการและนักการเมืองที่มีอุดมการณ์เดียวกัน

ในช่วงเริ่มต้นยุคการกระจายอำนาจหลังปี ๒๕๔๒ นั้น แม้จะมีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ขึ้นมาแล้ว ก็ยังมีบุคลากรช่วยงานไม่มากนัก พวกเราที่เป็นนักวิชาการและเพื่อนข้าราชการสองสามคนจึงต้องลงมือทำกันเองแทบทุกเรื่อง ที่จำได้ก็มีท่านอาจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ตัวผมเอง คุณอนุชา สุณสวัสดิ์กุล จากกรมการปกครอง คุณสันติภาพ จินดาแสง จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และคุณกฤต สัมพันธ์ จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

งานแรกที่เราเข้ามาทำในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ คือ การจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก จำได้ว่า ศาสตราจารย์อเนก เหล่าธรรมทัศน์ เข้ามาช่วยทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการร่างแผนฯ และมีท่านอาจารย์วุฒิสาร ตันไชย จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เข้ามาช่วยอีกแรงหนึ่ง

ผมรับหน้าที่วางกรอบแนวคิดเรื่องการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาล - ท้องถิ่น และช่วยกันกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น ในช่วงปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒ นั้น ผมได้ทำวิจัยขนาดเล็ก ๆ เพื่อศึกษาสถานะของการจัดบริการสาธารณะของหน่วยส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยใช้พื้นที่จังหวัดเพชรบุรี เป็นกรณีศึกษา และนำผลการวิจัยมาใช้ในการกำหนดแนวทางการจัดแบ่ง และถ่ายโอนภารกิจ ระหว่างรัฐบาล - ท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาระสำคัญในแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๑ เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวความคิดว่าด้วยการจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนการกระจายอำนาจฉบับแรกนั้น มีลักษณะสลบซับซ้อน อีกทั้งมีระยะเวลาที่ยาวนานถึง ๑๐ ปี ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะในช่วงเริ่มต้นการกระจายอำนาจนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกแห่ง ยังมีข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถในการรับโอนภารกิจใหม่ ๆ จากหน่วยงานส่วนกลางได้ โดยเฉพาะภารกิจ ที่ใช้เทคโนโลยีสูง ใช้บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางจำนวนมาก ๆ ดังนั้น จึงต้องจัดแบ่งประเภทภารกิจออกเป็นหลายกลุ่มหลายประเภท ภารกิจบางประเภทที่ท้องถิ่นได้จัดทำอยู่ก่อนแล้ว ก็สามารถโอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นได้ทันที แต่ท้องถิ่นก็มีขีดความสามารถแตกต่างกัน เช่น เป็น เทศบาลหรือเป็น อบต. เหมือนกัน แต่ขีดความสามารถขององค์กรแตกต่างกันอย่างมาก ก็ต้องมีขั้นตอนและวิธีการที่แตกต่างกัน ภารกิจถ่ายโอนบางเรื่องจึงต้องให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจถ่ายโอน ยังคงทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในบางพื้นที่อยู่ต่อไป ฯลฯ เป็นต้น สถานการณ์ที่สลบซับซ้อนนี้ ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่า

แผนการกระจายอำนาจไม่ชัดเจน หรือไม่ฟันธงลงไปให้แน่นอน ผมคิดว่าจุดแข็งของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของเราอยู่ที่การกำหนดเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเรากำหนดไว้ชัดเจนว่า ภายในปี ๒๕๔๔ รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ และในปี ๒๕๔๙ ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้ของรัฐบาล ที่ผมมองว่าเป็นจุดเด่นก็เพราะการกำหนดเป้าหมายเช่นนี้เท่ากับบีบบังคับให้รัฐบาลต้องกระจายภารกิจลงสู่ท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผน ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลสามารถปรับลดรายจ่ายในส่วนกลางลงไป ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลสามารถจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนลงสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ตามแผนฯ กำหนดไว้ได้ แต่หลายท่านอาจไม่เห็นด้วยกับข้อสังเกตของผมข้างต้น เช่น บางท่านเห็นว่า การบีบบังคับให้ต้องถ่ายโอนงานและเงินลงสู่ท้องถิ่นนั้น จะเสี่ยงต่อการล้มละลายของระบบบริการสาธารณะในกลุ่มที่จะต้องถ่ายโอน ด้วยเหตุที่ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถรับโอนภารกิจไปทำได้ทัน หรือเพราะท้องถิ่นอาจมีความสามารถที่จะรับถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกันอย่างมาก จะทำให้รัฐบาลไม่สามารถปรับลดรายจ่ายได้ กระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงควรเดินสองขาไปพร้อมกัน คือ ส่วนราชการถ่ายโอนงานไปได้เท่าใด ก็ให้ถ่ายโอนเงินงบประมาณไปในสัดส่วนเดียวกัน ไม่ควรไป “ลือคเป่า” ด้วยสัดส่วนรายได้เอาไว้ก่อน ข้อโต้แย้งดังกล่าว มีเหตุผลที่น่ารับฟังอย่างยิ่ง แต่ความเป็นจริงในระบบการเมืองไทยก็คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่สามารถเดินหน้าไปได้ด้วยความสมัครใจของรัฐบาลและระบบราชการ ที่ผ่านมามีได้กำหนดหลักการให้รัฐมีหน้าที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” มาโดยตลอด แต่รัฐบาลและส่วนราชการไม่เคยคิดที่จะถ่ายโอนหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จึงต้องใช้มาตรการบีบบังคับ โดยใช้มาตรการทางการคลัง ดังกล่าวข้างต้น แทนที่จะรอให้รัฐบาลและส่วนราชการดำเนินการตามความสมัครใจ ที่ผ่านมา ผมมองว่ามาตรการเชิงบังคับที่เราใช้กันในปี ๒๕๔๔ ได้ผลดีพอสมควร เช่น ในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ๒๕๔๓ - ๒๕๔๔ รัฐบาลได้พยายามปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเต็มความสามารถ ในปี ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นปีแรกของการถ่ายโอนรายได้และงบประมาณสู่ท้องถิ่นตามที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ ให้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของรายได้ของรัฐบาลนั้นเราไม่สามารถเตรียมการล่วงหน้าได้ คุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลเรื่องกระจายอำนาจในสมัยนั้นได้ผลักดันให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่รายได้ของท้องถิ่นก็ยังไม่ถึงร้อยละ ๒๐ อยู่ดี ส่วนที่เหลือจึงต้องใช้วิธีโอนอำนาจการบริหารงบประมาณ สำหรับภารกิจถ่ายโอน จากส่วนราชการ (กรม) เจ้าของภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ในที่สุดสัดส่วน “รายได้” ของท้องถิ่นก็ขึ้นไปถึงร้อยละ ๒๐ จนได้ ดังนี้ เป็นต้น ถ้าสมมุติว่าเราไม่กำหนดเป้าหมายทางการคลังไว้ การเริ่มต้นถ่ายโอนภารกิจในปี ๒๕๔๔ ก็จะไม่เกิดขึ้น จะล่าช้า และถ่วงเวลาออกไปไม่สิ้นสุด เหมือนที่ผ่าน ๆ มา จริงอยู่ ในช่วงแรก ๆ ท้องถิ่นได้เงินไปจำนวนมาก แต่ยังบริหารจัดการไม่เป็น เงินงบประมาณไปจมอยู่ที่ท้องถิ่นจำนวนมาก การทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่นก็เพิ่มขึ้นมาก นักการเมืองฉวยโอกาสก็เข้าไปโกงกินเงินงบประมาณท้องถิ่นกันได้ แต่หลังจากนั้นไม่นาน พวกนักการเมืองฉวยโอกาสก็ไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา นักการเมืองท้องถิ่นน้ำดีเข้ามาแทนที่มากขึ้น ข้าราชการพนักงานท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มหัดคิดเป็นทำเป็นมากขึ้น ประชาชนก็เริ่มมองเห็นผลงาน เริ่มฝากความหวังไว้กับท้องถิ่นมากขึ้น และเอาใจใส่ดูแล ควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น

ของตนเองเข้มข้นมากขึ้น เราได้ทำวิจัยเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นในช่วงปี ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗ พบว่ามีกรณีนวัตกรรมด้านการบริหารจัดการ และการจัดบริการฯ เกิดขึ้นจำนวนมาก วันนี้อ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนยอมรับไปแล้ว ผมมองว่าประชาชนและท้องถิ่นเรียนรู้ได้เร็วพอสมควร

แต่ในช่วงหลัง ๆ นี้ ดูเหมือนว่าการกระจายอำนาจจะหยุดชะงัก และมีท่าทีว่าถอยหลังด้วยซ้ำ

แม้หลักการกระจายอำนาจในประเทศไทยเราจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้ามองจากแนวปฏิบัติสากล ก็ถือว่าประเทศไทยเรามีระบบการกระจายอำนาจที่มั่นคงและเป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก แต่ในความเป็นจริงการกระจายอำนาจในประเทศไทยเราไม่ได้ยึดหลักกฎหมายจริง ๆ แต่กลับเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย เช่น ในช่วงปี ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘ รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทย ไม่มีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจ ก็สามารถชะลอการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ อีกทั้งดำเนินการแก้ไข พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เพื่อยกเลิกเป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลังที่กำหนดไว้เดิมไปเสียก็ได้ ดังนั้นเป็นต้น

แต่เรื่องทั้งหลายทั้งปวงนี้มีเหตุปัจจัยอันเป็นที่มาทั้งสิ้น ต้องยอมรับว่าระบบการกระจายอำนาจในประเทศไทยวันนี้มาถึงทางตัน และจะเดินหน้าต่อไปอีกได้ไม่มากนัก สาเหตุใหญ่ ๆ มีสองสามเรื่องคือ

สาเหตุประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนกว่า ๕,๐๐๐ แห่ง เป็นเทศบาลและ อบต. ขนาดเล็ก ๆ ซึ่งไม่สามารถรับโอนระบบบริการสาธารณะขนาดใหญ่ไปดำเนินการเองได้ เช่น การจัดการศึกษา สาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การจัดการมลพิษ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการผังเมืองและการพัฒนาเมือง การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น การจัดการชลประทานและน้ำเพื่อการเกษตรขนาดกลาง-ขนาดใหญ่ การประปา และระบบสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานอื่น ๆ ฯลฯ เป็นต้น นี่เป็นข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นของเรา ซึ่งมีที่มาจากประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานแต่ดั้งเดิม ถ้าไม่ปรับโครงสร้างเสียใหม่ เราก็ไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการลงไปให้ท้องถิ่นได้มากกว่านี้

ผมมองว่า เรามาถึงจุดที่จะต้องปรับโครงสร้างอำนาจรัฐครั้งใหญ่กับอีกครั้งหนึ่ง ข้อเสนอของผมคือการจัดการปกครองในระบบ “จังหวัดปกครองตนเอง”

สาเหตุประการที่สอง สังคมเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศไทยกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในโลก ที่สำคัญที่สุดก็คือ ชุมชนชนบทจะค่อย ๆ หดตัวและสลายตัวไป คนรุ่นใหม่จะย้ายเข้าไปทำงานและอยู่อาศัยในเขตเมืองมากขึ้น เมืองขนาดใหญ่จะเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ภาคการเกษตรซึ่งผลิตอาหารและเครื่องยังชีพหลัก ก็จะช่วยค่อย ๆ หดตัว ถดถอยลงไป ถ้าเรายังคงปล่อยให้ทุกอย่างดำเนินไปในทิศทางนี้ อีกไม่นานสังคมเราจะเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงด้านอาหาร พลังงาน สิ่งแวดล้อม และเครื่องยังชีพ แม้วันนี้เราก็รับรู้ถึงความไม่มั่นคงข้างต้นนี้แล้ว ถ้าเรามีระบบการปกครองท้องถิ่นที่กระจายตัว เมืองกับชนบทไปกันคนละทาง เราจะจัดการกับปัญหาดังกล่าวไม่ได้

สาเหตุประการที่สาม ระบบการปกครองประเทศแบบรวมศูนย์ทุกวันนี้ก็เดินทางถึงขีดจำกัด และเดินแบบนี้ต่อไปอีกไม่ได้เช่นกัน ระบบการบริหารประเทศที่มีรัฐบาลระดับชาติรับผิดชอบทุกเรื่อง หน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรม ในพื้นที่ทุกจังหวัด ทุกอำเภอ ตำบลหมู่บ้านปฏิบัติงานโดยฟังสั่งการจากคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง จะแก้ปัญหาพื้นที่ไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่ใช้เงินงบประมาณไปปีละมาก ๆ ผลการวิจัยของเราพบว่าแต่ละจังหวัดใช้เงินงบประมาณเฉลี่ยปีละ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาของประชาชนจริง ๆ ส่วนใหญ่หมดไปกับค่าน้ำค่าไฟ ค่าบริหารสำนักงานและเงินเดือนข้าราชการ รัฐบาลเองก็เสี่ยงที่จะถูกระบบทุนเข้ายึดอำนาจและแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองได้ง่ายมากขึ้น

เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านแล้ว ผมมองว่า เรามาถึงจุดที่จะต้องปรับโครงสร้างอำนาจรัฐครั้งใหญ่กันอีกครั้งหนึ่ง ข้อเสนอของผมคือการจัดการปกครองในระบบ “จังหวัดปกครองตนเอง” จะว่าไปแล้ว ข้อเสนอนี้ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากข้อเสนอของคณะทำงานที่รัฐบาลสมัย คุณชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นให้ทำการศึกษาระบบการกระจายอำนาจในปี ๒๕๓๗ มากนัก ที่แตกต่างกับข้อเสนอเดิมอย่างชัดเจนก็คือ ในระบบจังหวัดปกครองตนเองนั้น มีการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง และให้รวมส่วนราชการภูมิภาคและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน ที่เหลือจากนั้น เป็นเรื่องการกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นและรายละเอียดเกี่ยวกับระบบปฏิบัติการปลีกย่อย ซึ่งได้มีการพูดคุยกัน และสำนักงานปฏิรูปกฎหมายได้ยกร่าง พ.ร.บ. จังหวัดปกครองตนเองขึ้นมาแล้ว ถ้าการเมืองระดับชาติเปิดโอกาสให้มีวาระการปฏิรูปประเทศไทยขึ้นเมื่อใด สังคมไทยเราก็จะได้เห็นและได้ร่วมกันผลักดันข้อเสนอนี้ให้เป็นจริงขึ้นมาอย่างแน่นอน



จาดูร์ อภิชาติบุตร

- อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- อดีตหัวหน้าผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรี
- อดีตหัวหน้าผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย
- อดีตรองประธานอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



หัวใจของท้องถิ่นคือการมีส่วนร่วมของประชาชน

เรื่องของท้องถิ่นเป็นเรื่องของการสละอำนาจ ซึ่งเราใช้คำว่ากระจายอำนาจก็คิดว่าถูกต้องแล้ว แต่ทัศนคติเรื่องการใช้อำนาจไม่ชัดเจน เราใช้อำนาจในการบริหารการกระจายอำนาจ โดยใช้อำนาจและทัศนคติที่ว่า คนที่จะดูแลท้องถิ่นนั้นเขายังไม่มีความรู้ ประชาชนยังไม่มีความเข้าใจ คนที่เข้าใจก็คือข้าราชการมหาดไทยที่จะเป็นคนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หลังจากนั้นก็มีกฎหมายออกมาให้มีการบริหารงานที่ใช้อำนาจถูกต้องตามกฎหมาย มีการตรากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มากมาย ทุกอย่างเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นทำอะไรเองตามอำเภอใจไม่ได้ เพราะต้องมีการกำกับ ซึ่งค่อนข้างกำกับอย่างใกล้ชิด เข้มงวด การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมาตั้งแต่ต้น แต่เราเป็นลักษณะของการใช้อำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายที่เกิดจากกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีทัศนคติไม่ถาวร เมื่อทัศนคติไม่ถาวรกฎหมายที่ออกมาจะมีลักษณะเฉพาะกิจอยากทำอะไรให้เหมือน ๆ กัน และก็มาตายด้วยคำว่า ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ทัศนคติที่ผิดพลาดทำให้การกระจายอำนาจไม่สมบูรณ์

ที่ผ่านมาทัศนคติผิด ๆ ส่งผลให้การกระจายอำนาจ ไม่แบ่งบาน เหมือนต้นไม้ที่ไม่ตาย แต่ไม่ออกดอกสมบูรณ์ เพราะเรื่องของท้องถิ่นไม่ใช่แค่มานั่งประชุมกันหรือออกกฎหมายและระเบียบ ลักษณะการทำงานใช้กฎระเบียบให้อำนาจ มีทัศนคติที่จะทำเพื่อส่วนรวมในเรื่องของความเจริญจริง ๆ แต่ทัศนคติยังไม่มีการปรับจะเห็นได้เลยว่ากระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบคำสั่งให้มีบ่อดักไขมัน เพื่อให้ประชาชนรักษาสุขลักษณะบ่อดักไขมันทั่วประเทศเหมือนกันหมด ถ้าทัศนคติของคนที่เขาไม่ประสพการณ์แตกต่างกับเรา เช่น แคนาดา ญี่ปุ่น และอินเดีย เขาแปลกใจมากที่ฝ่ายวิชาการเราเสนอว่าอยากได้มาตรฐานการบริหารจัดการท้องถิ่น เขาบอกเลยว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่น่าจะเหมือนกัน เรื่องนี้เป็นเรื่องของทัศนคติไม่ใช่เรื่องอำนาจ เราจึงพบว่าเรื่องกฎระเบียบที่ดูเหมือนส่งเสริมท้องถิ่น แต่จริง ๆ ไม่ส่งเสริม เราควรให้ความรู้ อย่าไปคุมเขา แต่ควรปลดปล่อยให้เขาทำในสิ่งที่อยากทำ พยายามให้เขาตื่นตัวในความเป็นตัวของตัวเอง เราอย่าไปทำให้เขา แต่ให้ทำโดยให้เขา

คิดว่าเขาอยากจะทำ เราใช้กลไกที่มีอยู่ เมื่อกลไกนี้เกิดท้องถิ่นก็จะเริ่มเข้มแข็ง สรุปลก็คือ มหาดไทยออกกฎหมาย และระเบียบแล้วต้องตามไปอธิบายท้องถิ่นด้วย

การขาดองค์ความรู้ของคนท้องถิ่น คืออุปสรรคของการกระจายอำนาจ

หลายครั้งที่ผมเข้าประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ผมมีความรู้สึกที่ว่าตัวแทนของท้องถิ่น ไม่มีความรู้ ไม่รู้ทั้งเรื่องโครงสร้าง ว่าถ้าเข้าไปแล้วจะทำหน้าที่อะไร แต่แปลกที่เขาเห็นว่าเขาจะได้รับการคัดเลือก แต่ไม่รู้เลยว่าเขาจะเข้าไปทำอะไร เรื่องนี้เป็นอุปสรรค เพราะคนพวกนี้อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับประชาชน ต้องเข้าใจว่าเมื่อเป็นนายก อบจ. แล้วจะใช้เงินงบประมาณอย่างไร บางคนไม่เข้าใจ จะใช้แต่อำนาจ บางทีก็ใช้เงินไปในทางมิชอบเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวจากท้องถิ่น มีให้เห็นจำนวนมาก พอมาถึงยุคกระจายอำนาจบุคคลเหล่านี้ เข้ามาคุยเรื่องนโยบายการกระจายอำนาจก็ดูเหมือนจะเข้าใจ แต่จริง ๆ เขาเป็นผู้ที่ทำงานเชื่อมต่อ (Connection) เรื่องการกระจายอำนาจ การใช้อำนาจ และการได้มาซึ่งอำนาจโยกไปเป็นเรื่องของโครงสร้างมากกว่าทัศนคติ เพราะออกกฎแล้วต้องตามไปอธิบาย ระเบียบเต็มไปด้วยเงื่อนไข แม้แต่เรื่องการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ทุกคนได้ปริญญาแล้วเป็นผู้มีความรู้จริงหรือไม่ บางคนไม่ได้เรียนแต่ได้รับปริญญาที่มี

ปลดปล่อยให้ท้องถิ่นทำ อย่าไปทำให้ท้องถิ่น

ตอนที่ผมอยู่เชียงใหม่ ผมรู้สึกว่าคุณาภิบาลเวียงฝางมีความเข้มแข็งและมีความพร้อมที่จะเป็นเทศบาล แต่พอผมขอให้นายอำเภอทำเรื่องขอยกสุขาภิบาลเวียงฝางเป็นเทศบาล นายอำเภอตอบว่าไม่ได้เพราะรายได้ไม่ถึง ๑๖ ล้านบาท แต่ตอนนี้สุขาภิบาลเวียงฝางมีรายได้ ๑๔ ล้านบาท ขาดไปเพียง ๒ ล้านบาท ทำให้ผมคิดว่านายอำเภอไม่มีความสนใจที่จะให้เขาเป็นเทศบาลเลยไม่ได้ศึกษารายละเอียดและไม่มีความตั้งใจให้เขาเก็บรายได้เพิ่ม เพราะกลัวว่าถ้ายกฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะไม่มีอำนาจควบคุม เป็นเรื่องของการใช้อำนาจแท้ ๆ การมีรายได้ไม่ถึงตามกฎหมายไม่ใช่ปัญหา แต่เงื่อนไขสำคัญคือนายอำเภอไม่ยอมให้เขาเป็นมากกว่า แต่ถ้าจะสู้เรื่องของกฎหมายคงลำบาก ผมจึงบอกให้ผังเมืองให้ทำผังชุมชน เพื่อพยายามให้เขาตื่นตัวในความเป็นตัวของตัวเอง เพราะตอนนั้นเริ่มมีการเลือกตั้งประธานสุขาภิบาล และนายอำเภอไม่ได้เป็นประธานสุขาภิบาลแล้ว คือ ปลดปล่อยขอใช้คำว่า “ปลดปล่อย” มากกว่า “กระจายอำนาจ” คือ อำนาจเขาเข้าใจอยู่แล้วว่าจะทำอะไรแล้วปล่อยให้เขาทำ อย่าไปทำให้เขา ทำโดยให้เขาคิดว่าอยากจะทำ เมื่อกลไกนี้เกิดขึ้นมาท้องถิ่นก็เริ่มเข้มแข็ง

ไม่เห็นด้วยที่จะให้เงินอุดหนุนแบบกำหนดวัตถุประสงค์

ผมยังจำได้ว่าในเรื่องของการอุดหนุนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ ก็ได้เคยให้ความเห็นว่าเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ก็คือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่เป็นการเสี่ยง ซึ่งผมไม่เห็นด้วยที่จะให้เงินอุดหนุนไปและบอกว่าจะต้องไปซ่อมถนน พัฒนาแหล่งน้ำ รวมทั้งการจ่ายเบี้ยคนชรา สิ่งที่เราออกจากส่วนกลาง เราไม่เห็นข้อเท็จจริงหลายเรื่อง ผมมีทัศนคติว่าเรื่องของท้องถิ่น

ถ้าทำแล้วผิดพลาดอย่าให้ผิดซ้ำ ถ้าผิดซ้ำอีกประชาชนต้องรู้ ต้องมีวิธีเปิดโปงโดยการกำกับในกฎหมายที่มีอยู่ เขาอาจทำพลาดเพราะไม่รู้ ทำพลาดเพราะทุจริต ทำพลาดเพราะตั้งใจ เล่นพรรคเล่นพวก เราต้องรู้ แต่ไม่ใช่ไปบอกให้เขาทำอย่างนั้นอย่างนี้เสียเอง

คนท้องถิ่นรุ่นใหม่กับการทำงานเพื่อประชาชน

ในมุมมองของผมเห็นว่า วัฒนาการของคนท้องถิ่นรุ่นใหม่กับการทำงานเพื่อประชาชนเปลี่ยนไปในคน ๆ หนึ่งเขามีวิธีคิดหลายอย่าง จะไปบอกว่าความคิดอย่างหนึ่งเป็นตัวตนของเขาไม่ได้ เช่น นักการเมืองที่เขามีความสามารถ ตรงนี้เปิดช่องให้เขามีอำนาจของเขาเอง ทำให้เขามีผลงานออกมาเยอะและไม่ใช่เพียงนักการเมืองรุ่นใหม่อย่างเดียว รุ่นเก่าก็มีเยอะ เขาก็รู้ว่าเขาอยู่ได้เพราะทำให้ประชาชนชอบงานท้องถิ่น น้ำไหลไฟสว่าง ทางดี แต่เขาทำไม่ได้ทั้งหมด เพราะต้องมีส่วนที่เขาอยู่ได้ในเครือข่าย เป็นกลไกที่เป็นอยู่ เขาจะต้องแบ่งสรรทำทุกแห่ง บางคนไม่มีงบประมาณก็จะดูความเป็นพวกพ้องของตน และออกมาเป็นลักษณะของการทำงานประเภทก่อสร้างอะไรต่าง ๆ เหล่านั้น

อนาคตหน่วยกำกับท้องถิ่นต้องเล็กลง

กระบวนการกระจายอำนาจของบ้านเราที่ผ่านมาผมคิดว่าเป็นพิธี่ แต่อีก ๑๕ ปี หรือ ๕ ปีข้างหน้าจะเป็นพิธี่ไม่ได้แล้ว ควรจะต้องนำมาปรับ ยกตัวอย่าง ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจก็มีการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่งอยู่แล้ว ถูกเขียนว่าถ้าไม่ใช่วิธีหักดิบโดยการออกกฎหมายให้งบประมาณร้อยละ ๒๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ท้องถิ่นไปหารแบ่งเอาเองโดยคณะกรรมการก็ถือว่ามีข้อดีเยอะ แต่ยุค ๕ ปีต่อไป ผมว่าต้องผ่อนคลายลง เพราะการจะไปแนะนำให้ท้องถิ่นว่าต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้จะเหมือนเด็กทารก เราดูแลมา ๑๕ ปีแล้วยังจะต้องมาอุ้มอยู่ตรงนี้ก็ไม่ต้อง ท้องถิ่นโตมาก่อนพอสมควร ตรงนี้เป็นทฤษฎีปลดปล่อยต้องเกิดขึ้น ต้องปรับตัว หน่วยงานที่กำกับท้องถิ่นใหญ่ขึ้นถือว่าผิด หน่วยกำกับท้องถิ่น ต้องเล็กลงเพราะถ้าใหญ่ขึ้นเขาก็หางานทำ

การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนใกล้ชิดบริการมากขึ้น แต่ยังมีคนไม่เห็นด้วยอยู่มาก

ข้อดีของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาก็คือ บ้านเมืองสะอาดขึ้น ประชาชนใกล้ชิดบริการมากขึ้น เพราะอำนาจการตัดสินใจหลายอย่างได้กระจายไปตามภารกิจที่ถ่ายโอน แต่ก็ยังมีคนไม่เห็นด้วยอยู่มาก ตัวอย่างที่เห็นชัดเรื่องหนึ่งคือเรื่องของอนามัย เจตนารมณ์เดิมกับเจตนารมณ์ใหม่จะนำมาผสมผสานกันได้อย่างไรก็ต้องมาดูเป้าหมาย เป้าหมายก็คือต้องการให้คนในท้องถิ่นมีสุขภาพดีโดยการบริการที่เร็วที่สุด ใกล้ชิดเขาที่สุด ถ้าเราใช้กฎหมายอย่างเดียวคือให้ถ่ายโอน ก็ถ่ายโอนไม่ได้เพราะพวกหมอที่มาคุมการบริหารและงบประมาณ เขามีความเห็นที่ไม่ควรถ่ายโอน เขาก็เลี้ยงด้วยกฎหมายโดยเปลี่ยนชื่อสถานอนามัยที่จะต้องถูกถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ เป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล หรือ รพ.สต. เพื่อไม่ให้ถ่ายโอน เรื่องของการศึกษาก็เช่นเดียวกัน แทนที่จะคิดว่าถ่ายโอนกลับไปคิดว่าทำอย่างไร จะไม่ถ่ายโอน คณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ก็รู้สึกว่าจะไม่ต้องประชุมก็ได้ เพราะประชุมแล้วไม่มีใครสนใจนำมติที่ประชุมไปปฏิบัติ เดิมคิดว่าเป็นเพราะ นายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธาน ก.ก.ถ.) ไม่ว่างจึงไม่เรียกประชุม แต่ไม่ใช่หรอก เป็นเพราะองค์กรนี้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะให้เขาเห็นความสำคัญมากกว่า

การแสวงหาเป้าหมายร่วมกันเป็นทางออกของการกระจายอำนาจ

ทุกภารกิจที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่นจะไม่คำนึงถึงเป้าหมายร่วมไม่ได้เลย เป้าหมายร่วม หมายถึง (๑) สิ่งที่ต้องตอบสนองประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่นจึงจะได้เปรียบเพราะว่าท้องถิ่นอยู่ใกล้ รู้ความต้องการของประชาชนชัดเจน (๒) ความรับผิดชอบที่ต้องการจะใช้เงิน หากท้องถิ่นมีเงินเท่ากันการบริหารจัดการของท้องถิ่น จะถูกกว่า เช่น นมโรงเรียน (๓) ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกของประชาชน จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกเขาเข้ามา และต้องมีความสำนึกว่าเขาจะทำอะไรก็ตามให้ท้องถิ่นได้ประโยชน์ ซึ่งจะส่งผลในการควบคุมทางการเมือง (Political Control) เพราะความเข้มแข็งทางการเมือง ในระบบรากหญ้า ต้องถูกควบคุมโดยประชาชนจากผลงานของผู้ที่เขาเลือก

การถอดบทเรียนจากความสำเร็จของท้องถิ่นคือความสำเร็จของการกระจายอำนาจ

ผมเห็นความสำเร็จของการทำงานที่ผ่านมาอีกประการหนึ่งคือ ความสำเร็จของท้องถิ่น หลังถูกถอดแบบ และเลียนแบบจากท้องถิ่นอื่น ๆ จากผลของการให้เงินรางวัลเพื่อจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตัวอย่างเช่น การดูแลผู้สูงอายุและคนพิการของ อบจ. ตราด ที่มีใช้เพียงแค่การเอาเงินมาแจก แต่เขาบอกเลยว่าเขาดูแลผู้สูงอายุ ให้มีความสุขด้วยการให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัว เวลาลูก ๆ ไปทำงานเขาจะมีศูนย์ผู้สูงอายุ เหมือนศูนย์เด็กเล็ก ลูกเอาพ่อแม่มาอยู่แล้วก็จัดกิจกรรม หลังเลิกงานลูกก็มารับพ่อแม่กลับบ้าน พ่อแม่ก็มีความสุขเพราะได้พบเพื่อน และมีกิจกรรมอยู่กับครอบครัว เป็นต้น โดยสรุปก็คือต้องดูความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องและตรงกับเวลา คือถ้าเป็นนักการเมืองก็ต้องทำให้เกิดขึ้น ภายใน ๔ ปี ไม่ใช่พูดอย่างเดียว

จาตุรนต์ ฉายแสง

- อดีตรองนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๔๘
- อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๔
- อดีตรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙
- อดีตรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕
- อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐
- อดีตประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



กระจายอำนาจ ก้าตังใจริงก็ทำได้

การกระจายอำนาจช่วงแรก ๆ เริ่มจากการเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีวิวัฒนาการในเรื่องยกฐานะสภาตำบลเป็น อบต. และ อบต. เป็นเทศบาล ซึ่งในช่วงที่ยกระดับ อบต. เป็นเทศบาลมีการดำเนินงานค่อนข้างมากและเร็วกว่าเกณฑ์ที่คิดไว้เดิม ต่อมาก็มีเรื่องนายก อบจ. ที่เลือกตั้งโดยตรงทำให้การเลือกตั้งโดยตรงเกิดขึ้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ตามมาด้วย เรียกได้ว่าการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในทุกกระดับแล้วมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทั้งพื้นที่และมีต่างระดับกันด้วย

ผมเคยเป็นประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ๒ รอบ ครั้งที่เป็นรัฐมนตรีดูแลสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และครั้งที่เป็นรองนายกรัฐมนตรี ทำให้เห็นพัฒนาการของการกระจายอำนาจพอสมควร คือมีการดำเนินตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีการแบ่งงาน แบ่งหน้าที่ และจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในส่วนนี้เป็นเรื่องที่มีการกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เป็นเรื่องที่ยากในการยอมรับแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความพร้อมหรือความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกขยายความมากน้อยจากส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ ซึ่งหลัก ๆ คือองค์กรในส่วนกลางและอาจโยกไปสู่ส่วนภูมิภาค รวมทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายการเมืองด้วย องค์กรหรือบุคคลเหล่านี้มีแนวโน้มไม่เต็มใจที่จะให้เกิดการกระจายอำนาจ ดังนั้นต้องอาศัยการทำความเข้าใจ อาศัยการผลักดันจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนับสนุนมากพอสมควร นอกจากนี้การแบ่งงานและการถ่ายโอนภารกิจจะประสบปัญหาเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร ซึ่งมีผลกระทบกับข้าราชการที่ต้องเปลี่ยนสังกัดทำให้เกิดแรงเสียดทานมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามถ้ามีความตั้งใจจริงก็ทำได้แต่ต้องผลักดันให้มากขึ้น เช่น กรณีตำรวจดับเพลิงที่ฝ่ายรับผิดชอบและฝ่ายการเมืองมีความตั้งใจจริง ทำให้สามารถถ่ายโอนไปได้ หรือสนามกีฬาที่ไปอยู่กับ อบจ. ก็ย้ายไปได้หลายที่

ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาและสาธารณสุข

การถ่ายโอนภารกิจเรื่องการศึกษาและสาธารณสุขเป็นปัญหาใหญ่และยากมาก ผมคิดว่าเรื่องสาธารณสุขจะยากที่สุด เหมือนมีการออกแบบระบบไปอีกแบบหนึ่ง แต่ยังไม่ได้มีการพูดคุยถึงเรื่องการบริหารให้ส่วนใดไปขึ้นกับท้องถิ่น ระบบที่ถูกออกแบบไว้จะไปโยงกับระบบประกันสุขภาพ ซึ่งความจริงระบบการบริหาร การดูแล การที่จะตรวจสอบควบคุมโดยประชาชนจะเป็นอีกส่วนหนึ่งกับระบบประกัน เข้าใจว่าจะเป็นเรื่องที่ยากมาก เช่นเดียวกับเรื่องการศึกษาที่จะเป็นสิ่งที่กระทบต่อเส้นทางความก้าวหน้าของข้าราชการ ยกตัวอย่างของกระทรวงศึกษาธิการที่มีเรื่องความสมัครใจประกอบด้วย ถ้าในภาพรวมจะดูแลเด็กที่เอื้อให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้นก็จะทำให้การถ่ายโอนภารกิจไปได้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการจัดการศึกษาได้มากขึ้นและดีขึ้นด้วย แต่ยังมีรายละเอียดที่จะต้องดูว่าจะผลักดันให้เกิดมากขึ้นโดยความสมัครใจ พร้อมใจ และเห็นด้วยกับประชาชนได้อย่างไร หากเทียบกับที่เคยวางแผนกันไว้ก็ยิ่งแตกต่างกันมาก

ต้องประเมินผลการดำเนินงานของท้องถิ่นหลังการกระจายอำนาจ

ในส่วนของการถ่ายโอนภารกิจด้านอื่น ๆ อาจมีปัญหาไปคนละแบบไม่เหมือนกับการศึกษาและสาธารณสุข แต่มีปัญหาคือเป็นปัญหาร่วมกัน คือความเข้าใจของผู้ตัดสินใจนโยบาย ความคิดในเรื่องที่ยังเห็นว่าเมื่อมีอะไรยังไม่ดี ดูแลไม่ดี บริการไม่ดี ก็จะตั้งประเด็นว่ามอบให้ท้องถิ่นไปแล้วไม่ทำ ให้เงินไปก็ไม่ทำอยู่ดี ความจริงแล้วระหว่างที่ส่วนราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคดูแลอยู่ก็ทำไม่ได้ทั่วถึง ถ้ามาวัดกันเป็นสถิติเสียบ้าง จะทำให้เห็นชัดเจนมากขึ้น เช่น เรื่องน้ำบาดาล หรือบริการอื่น ๆ อีก คนที่ดูแลส่วนกลางบอกว่ามอบไปแล้วไม่เห็นทำอะไรเลย อาจจะต้องเอาสถิติมาดูกันว่าเมื่อโอนไปให้ท้องถิ่นแล้วทำได้ดีขึ้นหรือไม่ ตรงนี้เรายังไม่มีข้อมูลต้องหาข้อมูลมาแสดง เพราะบางทีการตั้งคำถามแบบนั้น ตอนที่ส่วนกลางทำอยู่ก็ข้ามมาก เช่น จะสร้างสะพานที่หมู่บ้านในชนบทสักแห่งรอกัน ๗ ปี หรือ ๑๐ ปี ต้องเข้าหารัฐมนตรี อธิบดี ให้รัฐมนตรีสั่งอธิบดี ใครติดต่อไม่ได้ก็ทำไม่ได้ แต่พอเป็นท้องถิ่นก็เร็วขึ้นเพราะประชาชนเรียกร้อง ซึ่งหลายส่วนมีความก้าวหน้ามาก สามารถให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น พอมีแผนกระจายอำนาจฯ ขึ้นมาแล้ว มีการแบ่งงาน แบ่งคน แบ่งรายได้แล้ว เรื่องที่สำคัญผมคิดว่าเป็นการประเมินว่ามีการทำตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจไปอย่างไร และเมื่อกระจายอำนาจไปแล้วมีผลอย่างไร

การแบ่งงาน แบ่งหน้าที่ ต้องมีการแบ่งให้ชัดเจน

ถ้าพูดถึงเรื่องการแข่งขัน แบ่งหน้าที่ ต้องมีการแบ่งกันให้ชัดเจน มีการทับซ้อนหรือเหมาะสมหรือไม่ ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค ต้องมีการประเมินอีกว่าท้องถิ่นยังมีศักยภาพหรือสามารถสร้างศักยภาพมากขึ้นได้หรือไม่ ผมเชื่อว่ายังมีอีกหลายเรื่องที่ท้องถิ่นมีศักยภาพ แต่ในแง่ทับซ้อนผมคิดว่าเป็นปัญหา อบต. เทศบาล และ อบจ. ที่พูดกันไว้ว่างานที่เกี่ยวข้องกับหลาย อบต. หรือหลายเทศบาล ควรให้ อบจ. ทำ หรืองานที่บริการทั้งจังหวัดให้ อบจ. ทำ ผมไม่มีข้อมูลแต่เข้าใจว่ายังไม่มีความชัดเจน ยังไม่เห็นการทำงานในเรื่องใหญ่ ๆ

มากเท่าที่ควร อบจ. ยังไม่ได้มาทำในเรื่องบริการทั้งจังหวัด ทั้งอำเภอ หรือตำบลมากเท่าที่ควร เสร็จแล้วก็ไปหาวิธีใช้เงินหรือแจกจ่ายให้หลาย ๆ อปท. ทำตามกำหนดของราชการส่วนภูมิภาคเสียมาก กลายเป็นถูกดึงอำนาจกลับไปไม่ได้กระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจผ่านมาหลายปีแล้วต้องมาประเมินว่าจะแก้ไขงานที่ทับซ้อนอย่างไร เมื่อไปทำแทนกัน แต่งงานของตัวเองไม่ได้ทำ และรายได้ที่แบ่งอยู่ในระบบภาษีควรจะเป็นอย่างไร ต้องมีการพิจารณาเป็นระยะอย่างจริงจัง ซึ่งจะยากถ้าปล่อยนานไปและไม่ได้มีการพิจารณาประเมินเพื่อปรับใหม่ ถ้าไม่มีข้อมูลดีพอก็จะปรับยาก เพราะไม่รู้จะใช้เหตุผลอะไร ความจริงมีระบบและหลักที่จะประเมินว่าควรแบ่งอย่างไร

ให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากไม่ใช้การกระจายอำนาจ

อีกส่วนหนึ่งยังคงเป็นปัญหาที่ต้องดูแลอยู่ คือ เงินอุดหนุนยังเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากเกินไป ทำให้ท้องถิ่นคิดอะไรได้น้อย กลายเป็นส่วนกลางเป็นคนคิดให้ เมื่อมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาก ส่วนกลางเป็นคนคิดแทนให้มากก็ไม่ใช้กระจายอำนาจสักเท่าไร ถ้ารวมเข้ากับงานอีกหลายอย่างที่เป็นโยบายรัฐบาลหรือมาตรการมาจากรัฐบาลและท้องถิ่นต้องทำ จะขัดก็ไม่ได้เพราะเป็นประโยชน์กับประชาชน แต่คิดบัญชีกับท้องถิ่นก็ทำให้ส่วนแบ่ง ๒๐ กว่าเปอร์เซ็นต์ที่เพิ่มเข้ามาอยู่แล้วยิ่งเข้ามาขึ้นไปอีก ในความเป็นจริงคือมีสัดส่วนน้อยกว่าตัวเลข จึงยังไม่ก้าวหน้าหรือคืบหน้าไปในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างที่หลาย ๆ ฝ่ายคิดกันหรือที่ควรจะเป็น

การพัฒนาางการกระจายอำนาจต้องอาศัยข้อมูลที่เกิดจากการสำรวจและการประเมินที่เป็นกลาง

การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในขณะที่รัฐบาลยังไม่ค่อยเชื่อมั่นท้องถิ่นและภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินค่อนข้างมาก ผมคิดว่าต้องมีการหารือกันให้มากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการสนับสนุนการกระจายอำนาจและการทำงานของท้องถิ่น โดยพิจารณาในเรื่องสำคัญต่าง ๆ เพื่อประเมินว่าการกระจายอำนาจ ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา มีความคืบหน้าไปอย่างไร การถ่ายโอน การแบ่งงาน มีความเหมาะสมหรือยัง รวมทั้งการแบ่งรายได้และที่มาของรายได้ ซึ่งเคยคิดไว้ในสถานการณ์หนึ่งเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปอาจจะต้องมีการปรับปรุงใหม่ และภาษีบางประเภทซึ่งเคยมีแนวคิดว่ายกให้บางองค์กรไป ต่อมาภารกิจกลับไปอยู่ที่อีกองค์กรหนึ่ง ต้องตั้งโจทย์ว่าท้องถิ่นมีศักยภาพในการทำงานอย่างไรได้อีก สิ่งเหล่านี้ต้องการข้อมูลการประเมินและต้องอาศัยข้อมูลที่เกิดจากการสำรวจและการประเมินที่เป็นกลาง มีหลักวิชาการ รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งมีการแสดงเหตุผลประกอบ และต้องพูดจาหรือกัน ผมคิดว่า อปท. น่าจะรวบรวมข้อมูลเหล่านี้มาเสนอเพื่อหาทางปรับปรุงให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ถ้าผู้ที่รับผิดชอบหรือคณะกรรมการที่ดูแลทำเช่นนั้น น่าจะเกิดการปรับปรุงได้มากขึ้น

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทย

ในฐานะที่ผมเข้ามาดูและกระทรวงศึกษาธิการขอเรียนว่า ประเด็นเรื่องคุณภาพการศึกษาต้องมีการดูแล ที่กำลังคิดทำกันอยู่ในเวลานี้ คือ การปรับระบบทดสอบวัดผลและประเมินผล และใช้การทดสอบวัดผลและประเมินผลมาเป็นเครื่องมือทำให้เกิดการพัฒนาโรงเรียน ทำให้ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนดีขึ้น พัฒนาการเรียนการสอน ซึ่งหมายถึง การพัฒนาครูด้วย ถ้าสร้างระบบอย่างนี้ให้มีขึ้นและดีขึ้นก็สามารถใช้กับการศึกษาที่จัดโดยทุกองค์กร รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องหารือว่าจะประสานหรือร่วมมือกันอย่างไร แต่เวลานี้ถ้ายังไม่มีเครื่องมือหรือต้องการการปรับปรุงเครื่องมืออีกมากพอสมควร การไปประสานร่วมมือก็เป็นสิ่งที่ควรทำ ถึงแม้จะไม่ได้ผลมากเท่ากับมีเครื่องมือวัดผลและประเมินผลแต่สามารถทำไปพร้อม ๆ กันได้ ผมเน้นการมีระบบทดสอบวัดผลประเมินผลขึ้นมาและให้ใช้เครื่องมือนี้ ตัวอย่างบางโครงการที่กำลังจะทำ เช่น การผลักดันให้ประเทศไทยมีอันดับที่สูงขึ้นใน PISA (Programme for International Student Assessment) ของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ที่ประเมินนักเรียนอายุ ๑๕ ปี ในเรื่องการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะทำทั่วประเทศ PISA นั้นไม่ได้วัดเฉพาะนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) แต่จะวัดนักเรียนของโรงเรียนเอกชนและของท้องถิ่นด้วย ผลรวมของประเทศจะรวมจากทุกส่วน คนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตอนที่ตั้งคณะกรรมการจะเชิญท้องถิ่นเข้าร่วมด้วย เวลาสื่อสารไป แนะนำไปหรือผลักดันไปก็จะร่วมกับคนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นได้มีการพัฒนาด้วย เรียกว่าเป็นการ Exercise เป็นโครงการตัวอย่างที่จะดูว่ากระทรวงศึกษาธิการจะร่วมกับท้องถิ่นอย่างไรในเรื่องพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดย PISA จะเป็นตัวบังคับ เวลา PISA วัดไม่ได้เลือกวัดเฉพาะ สพฐ. ซึ่ง สพฐ. ดูแลเด็กอยู่ประมาณ ๕๗ % ผมจำไม่ได้ว่าเป็นท้องถิ่นกี่เปอร์เซ็นต์ ไม่น้อยเหมือนกัน จะเป็นการทดลองหรือทดสอบดูว่าจะประสานงานกันอย่างไร

แต่พอเป็นท้องถิ่นก็เร็วขึ้นเพราะประชาชนเรียกร้อง
ซึ่งหลายส่วนมีความก้าวหน้ามาก
สามารถให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น

ส่วนกลางต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้ท้องถิ่น

ผมคิดว่าโดยหลักของการกระจายอำนาจ การกระจายภารกิจไปและกระจายงบประมาณไปให้ท้องถิ่นทำเป็นเรื่องใหญ่มาก บทบาทของส่วนกลางที่จะต้องเป็นพี่เลี้ยง เป็นคนประเมินและเป็นคนประกันคุณภาพมาตรฐาน ดูแลเรื่องคุณภาพมาตรฐาน ผมเข้าใจว่ายังทำกันน้อย พอบอกว่าให้ถ่ายโอน ก็ไม่ค่อยอยากถ่ายโอน แต่พอโอนไปแล้วก็เหมือนขาดไปเลย หน้าที่ในการเป็นพี่เลี้ยงก็มีบ้างแต่เข้าใจว่าไม่มากเท่าไร อาจจะเป็นปัญหาของทั้งสองฝ่ายคือฝ่ายที่จะไปเป็นพี่เลี้ยงและฝ่ายที่รับการเป็นพี่เลี้ยงอาจไม่สมัครใจเท่าไร แต่เรื่องใหญ่คือการสำรวจมาตรฐาน

การประกันคุณภาพ ต้องมีระบบขึ้นมา การศึกษาเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ต้องมีระบบมาดูแล ไม่ใช่ประเทศปล่อยให้ตามแต่ละส่วนที่จะจัดกันไป

รัฐต้องให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องรู้ว่าเรื่องใดเป็นหน้าที่ของใคร ซึ่งจะนำมาสู่การลดการทำงานขององค์กรหนึ่ง และหมุนการทำงานอีกองค์กรหนึ่งหรือมีงบประมาณไปหนุนอีกองค์กรหนึ่ง ถ้าเป็นเช่นนี้ควรตัดงบประมาณของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจแล้วเสีย และให้ อปท. คิดตั้งแต่ต้นจนจบเลย จะได้เป็นผู้รับผิดชอบและให้ประชาชนรู้ว่าองค์กรใดรับผิดชอบ และเวลาจะวิจารณ์จะได้รู้ว่าควรวิจารณ์ใคร หรือจะชมเชยใคร

ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงอย่างจริงจัง

อีกประเด็นหนึ่งคือเรื่องปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่การทุจริตในการเลือกตั้ง การซื้อเสียง ผมคิดว่ายังเป็นเรื่องใหญ่มากที่สังคมควรต้องให้ความสนใจมากขึ้น และให้ความสนใจอย่างจริงจัง ในการแก้ปัญหา การซื้อสิทธิ์ขายเสียงหรือทุจริตในการเลือกตั้งในส่วนกลาง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้แทน และฝ่ายบริหารนั้นมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดูแลแต่เรื่องใหญ่ได้ถูกแก้ไขไปพอสมควรจากการเลือกพรรคการเมืองและเลือกนโยบาย ทำให้ความสำคัญของการซื้อเสียงลดน้อยลงเมื่อเทียบกับในอดีต และประชาชนหันมาสนใจพรรคการเมือง สนใจเลือกรัฐบาลโดยเลือกที่นโยบายมากขึ้น แต่ในกรณีของท้องถิ่นนั้นไม่มีจึงเลือกด้วยความใกล้ชิด เลือกด้วยโครงการบางอย่างซึ่งยังไม่มี ความแตกต่างกันมากนัก และได้นำไปสู่ปัญหาใหญ่ เรื่องการซื้อเสียง รวมทั้งระบบของ กกต. ดูแลได้ไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร พอมารื้อทุจริตคอร์รัปชัน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ก็ดูแลได้ไม่ทั่วถึง หรือมีปัญหาอีกแบบคือ สตง. ไปตรวจสอบโดยที่ไม่เข้าใจกติกา ไม่เข้าใจปรัชญาของการกระจายอำนาจ ไม่เข้าใจปรัชญาของการแบ่งงาน ทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงานของท้องถิ่น ที่จะทำได้กลายเป็นทำไม่ได้ ไม่มีการตรวจสอบที่ดีจึงเป็นเรื่องใหญ่ที่ทำให้ อปท. ไม่เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร ทั้งที่มีบทบาทขึ้นมาทำให้บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปมาก และทำให้เกิดการรวบไหลการใช้งบประมาณแทนที่จะเป็นประโยชน์กลับไม่เป็นประโยชน์กับประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งยังเป็นเรื่องใหญ่ที่ผมคิดว่าต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงอย่างจริงจัง

ชาติชาย ณ เชียงใหม่

- ศาสตราจารย์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- อธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ยกร่าง พ.ศ. ๒๕๕๘)
- ประธานอนุกรรมการด้านการติดตามและประเมินผล
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



มุมมองจากการเข้าร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ก.ถ.

ผมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นอยู่ ๒ วาระ ก็ ๘ ปี ซึ่งนับว่ายาวนานพอสมควร มองถึงพัฒนาการของเรื่องการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ก่อนหน้านั้นผมเองก็เป็นนักรัฐศาสตร์ ได้ทำงานวิจัย ตลอดจนเขียนบทความในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การแบ่งบทบาทอำนาจรัฐสมัยใหม่ ซึ่งก็คลุมเรื่องการกระจายอำนาจอยู่แล้ว ต้องขอบคุณทางรัฐบาลในแต่ละยุคที่ได้มอบหมายความไว้วางใจมีคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกให้ผมมาทำหน้าที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้มีโอกาสทั้งเรียนรู้ว่าในภาคส่วนทางการเมืองเขามองการกระจายอำนาจกันอย่างไร ในฝ่ายข้าราชการซึ่งต้องทำตามภารกิจหน้าที่ และก็มี ความห่วงใย ประารถนอยากให้เห็นภารกิจการกระจายอำนาจนั้นบรรลุผลตามที่ควรจะเป็น ในฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิที่ผมมีบทบาทนั่งร่วมประชุมอยู่ด้วยกัน ผมเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นหลักการที่ถูกต้อง ต่างประเทศเขาทำอะไรกันมา หลักการที่ดีควรจะเป็นอย่างไร ท่านประธานหรือที่ประชุมมักจะเห็นว่าพวกผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากสายวิชาการ ค่อนข้างเหมือนกับจะดื้อดึง หรือว่าค่อนข้างที่จะเอาหลักการมาเป็นตัวจับซะเป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยโอนอ่อน ไม่ค่อยเห็นใจในทางปฏิบัติ เจตนารมณ์ของโครงสร้างการมี ก.ก.ถ. ซึ่งมี ๓ ฝ่าย ก็เพื่อต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจกัน หรือสมดุลในความคิดเห็นที่ออกมา ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นธรรมดาเขาก็อยากได้อำนาจ อยากได้ทรัพยากร อยากทำอะไร เพราะว่าเขาอยู่ใกล้กับปัญหา ต้องการสร้างความเจริญให้กับบ้านเมืองของเขา ฝ่ายราชการและฝ่ายการเมืองเขาก็มีหน้าที่ดูในภาพใหญ่ แล้วก็ต้องทำตามกฎหมายที่เขียนไว้ ฝ่ายวิชาการเรียกว่า ยึดหยุ่นกว่าเพื่อน แต่ก็พยายามจะดึงไว้ ซึ่งก็จะเห็นได้ชัดว่ามีหลายเรื่องที่มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ เช่น การทำแผนกระจายอำนาจแต่ละครั้ง โดยเฉพาะแผนฉบับที่ ๒ ก็ได้มีโอกาสให้ความคิดเห็น ซึ่งมีความเห็นต่างกันพอสมควร การขอใช้เงินของท้องถิ่นไปจัดสรรให้กับ กทม. ในการที่เขาจะไปซื้อรถดับเพลิง ซึ่งก็กลายเป็นเรื่องใหญ่โตในภายหลัง ซึ่งในเวลานั้นเท่าที่จำได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยกันก็คัดค้านในลักษณะที่ให้เหตุผลไปว่า มันอาจไม่มีความเสมอภาคเป็นธรรมที่เราจะจัดเอาเงินของท้องถิ่น ด้วยการไปเอาเงินทุกประเภทที่เป็นเงินกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งมากเป็นพิเศษ การถ่ายโอนโรงเรียน ซึ่งใช้เวลาที่จำได้น่าจะพิเศษ ๆ ซึ่งถกเถียงกันในลักษณะของ

ทางฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิพยายามจะยืนอยู่ในหลักการ แต่ทางฝ่ายเจ้ากระทรวงที่ดูเหมือนจะไม่ค่อยอยากจะทำโอน กับฝ่ายท้องถิ่นที่อยากจะได้รับการถ่ายโอนไป สุดท้ายเรื่องการถ่ายโอนก็ได้ซาไปแล้ว ซึ่งก็เป็นประสบการณ์อย่างหนึ่ง

ความตั้งใจเมื่อเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

ผมตั้งใจตลอดเวลาว่า เมื่อได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ก.ถ. ควรจะทำอะไรให้เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะผมเน้นในเรื่องการสร้างระบบ หรือริเริ่มระบบงาน ระบบใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อจะได้วางรากฐานให้คนรุ่นหลังได้ทำต่อในวันหน้า เท่าที่จำได้ก็ทำอยู่ ๒ - ๓ เรื่อง เรื่องแรกก็เป็นเรื่องของการวางระบบเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งก็ดี หรือว่าตามภารกิจที่ถ่ายโอนก็ดี จะต้องจัดทำให้แก่ประชาชน ความคิดเรื่องนี้เป็นความคิดพื้นฐานมาก เพราะเมื่อมีการถ่ายโอน หรือมอบภารกิจ หรือให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว หน้าที่ของรัฐก็ต้องคอยดูแลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนมากนับเป็นพัน ๆ แห่ง เขาได้ไปปฏิบัติภารกิจเหมือนกันในแต่ละพื้นที่ได้มาตรฐานในทำนองของทั้งปริมาณ กับในทำนองของคุณภาพ ดีแค่ไหน เทียบเคียงแล้วเสมอภาคกันไหม ไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรับบริการ อำนาจหน้าที่ที่เขาได้มาจากการถ่ายโอนจากส่วนราชการเดิม เมื่อเขาเข้าไปทำแทน เขาก็ควรทำให้ได้อย่างน้อยเท่ากับที่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจนั้นเคยทำมาอยู่ก่อนเลยเป็นที่มาจากหลักการนี้ โดยวางระบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทได้ประเมินตนเอง ในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษมีองค์กรที่รัฐบาลกลางจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ตามไปประเมิน ประเมินมาตรฐานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งรับเรื่องราวร้องเรียนและการไปตรวจสอบ ถ้าไม่ได้มาตรฐานเค้าก็จะให้ปรับปรุง ถ้ายังปรับปรุงไม่ได้ ก็อาจขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ท้องถิ่นใกล้เคียงให้บริการแทนไปพลางก่อน จนกว่าท้องถิ่นนั้นจะพร้อมอย่างนี้เป็นต้น แต่บ้านเรานั้น ไม่มีกฎหมายเหมือนเขา หรือไม่มีกฎหมายประเภทที่ให้องค์กรประชาชนเข้าไปตรวจสอบท้องถิ่นเองได้ ผมก็คิดว่าบ้านเราก็น่าจะใช้วิธีการที่ให้ท้องถิ่นดูแลตัวเองเป็นเบื้องต้น ก็เลยจัดระบบให้มีการประเมินตัวเอง โดยไม่ได้ไปบังคับตอนนี้ก็จะเข้ามาสู่อันดับที่ ๓ แล้ว เริ่มต้นโดยใช้หลักว่า ถือเอาว่าภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ประชาชนได้รับผลกระทบสูงเป็นเรื่องจำเป็นจริง ๆ แล้วเราก็ควรจะต้องมีหลักประกันว่า แต่ละแห่งได้ทำภารกิจนั้นอย่างน้อยในปริมาณที่ครอบคลุมทั่วถึง เหมือนกับที่เราให้มีโครงการนมให้แก่วัยเด็กในโรงเรียน สิ่งแรกก็ต้องดูว่าเด็กทุกคนได้ดื่มนมหรือไม่ และได้ดื่มนมในปริมาณที่กำหนดหรือไม่ ส่วนคุณภาพนมจะเป็นอย่างไรเดี๋ยวค่อยว่ากัน หรือเมื่อดื่มนมไปแล้วผลการเรียนดีขึ้นไหม ร่างกายแข็งแรงขึ้นไหม ตอนแรก ๆ ก็ไม่ค่อยเข้าใจกันเท่าไร ท้องถิ่นก็อาจไม่ให้ความร่วมมือมากเท่าที่ควร แต่เมื่อทำมา ๒ รอบ ก็เริ่มจะเห็นประโยชน์กันแล้ว โดยเฉพาะท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้ง กทม. เมืองพัทยา ก็เป็นตัวอย่งที่ดีมาก และได้รับเรื่องนี้ไปทำเอง ผมได้หารือกับคณะกรรมการว่าน่าจะทำต่อไปอีกสักระยะหนึ่ง แล้วจึงให้ท้องถิ่นเขารวมตัวกันเป็นเจ้าภาพทำซะเองเลย ส่วนราชการหรือคณะกรรมการกระจายอำนาจ ก็เพียงแต่สนับสนุน รับรู้ หรือเชื่อมโยงวิชาการช่วยเข้าไป อันนี้ก็จะ เป็นสิ่งที่ เป็นระบบ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นตัวตน ให้เขาแข็งแกร่งในเชิงสถาบันของการปกครองท้องถิ่น

อีกเรื่องหนึ่งก็คือเรื่องเกี่ยวกับระบบการติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมากที่จะตอบคำถามว่า ถ้าเรามองการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการแบ่งทรัพยากรไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ โดยเฉพาะทรัพยากรทางการเงินซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าคิดเป็นอัตราส่วนของเงินรายได้แผ่นดินก็มากกว่าร้อยละ ๒๗ แล้ว คำถามพื้นฐานก็คือว่า เงินเหล่านี้ก็เหมือนเงินอีกกระเปาะหนึ่งของการใช้งบประมาณของบ้านเมือง รายได้ของบ้านเมือง ประสิทธิภาพความคุ้มค่าอยู่ตรงไหนอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ที่ผ่านมายังไม่มีการติดตาม ประเมินผล หรือตอบคำถามว่ามีการกระจายอำนาจไปแล้ว โอนภารกิจไปแล้ว ท้องถิ่นทำได้ดีกว่าเดิมไหม ก็ยังไม่มีระบบที่ชัดเจน จึงได้มารีเริ่มร่วมกับคณะอนุกรรมการด้านการติดตามและประเมินผล วางระบบการประเมินผลขึ้น เริ่มต้นตั้งแต่คำว่ามีการ ถ่ายโอนอะไร ถ่ายโอนไปแล้ว โอนได้จริงหรือไม่ มีความพร้อมทางกฎหมายไหม ฝ่ายรับโอนรับโอนได้ไหม ปฏิบัติได้ไหม ปฏิบัติไปแล้วมีงบประมาณมากพอไหม มีการกระจายเงินไปใช้ในเรื่องต่าง ๆ เป็นสัดส่วนเหมาะสมกับปัญหาหรือไม่ ทำงานได้อย่างต่อเนื่องหรือไม่ ประชาชนพอใจเพียงใด สุดท้ายจึงมาดูเรื่องความเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้รับรายงานว่า หลายเรื่องท้องถิ่นทำได้ดีขึ้น ดีกว่าส่วนราชการเดิมทำเสียอีก ระบบประเมินผลที่วางขึ้นตอนไว้เป็นกรอบการประเมินผลในทุก ๆ รอบ ๔ ปี และต้องมีการปรับแก้ไปเรื่อย ๆ

เรื่องแก้ไขกฎหมายกระจายอำนาจ ก็เป็นเรื่องใหญ่อีกเรื่องที่ได้มีส่วนช่วยให้กับการกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กำหนดให้แก้ไขกฎหมาย ๔ ฉบับ ให้เสร็จภายใน ๒ ปี นับตั้งแต่รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ในส่วนของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ผมได้รับมอบหมายจากท่านประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้เป็นประธานอนุกรรมการปรับแก้กฎหมายแผนและขั้นตอนฯ เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้ร่างกฎหมายเดิมที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขแล้วตกไปต้องมาเริ่มต้นกันใหม่ ซึ่งขณะนี้ใกล้จะเสร็จแล้ว

นักวิชาการให้ความสนใจการกระจายอำนาจ

ก่อนที่ผมจะเข้ามาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ก.ถ. ในวงการนักวิชาการมีการพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจมากเลยครับ พูดในมุมมอง ๒ อย่างใหญ่ ๆ **มุมมองแรก** เราพูดกันว่า ประเทศไทยเราตอนนี้ มีการเมืองในลักษณะที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยเต็มใบ มีการเปลี่ยนแปลง ล้มรัฐธรรมนูญ มีการต่อสู้เรื่องอำนาจกันมาก จึงทำให้เรื่องการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ล่าช้ามาก ๆ ดำริมีมานานหลายครั้งหลายสมัย แต่ว่าความคิดที่จะกระจายอำนาจจริงจังไม่ค่อยคืบหน้า ไม่มีการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายอะไร มีแต่พูดกันเฉย ๆ บางยุคไม่ได้พูด แต่ไปใช้นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในท้องถิ่น ตั้งแต่สมัยแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ ๖ เป็นต้นมา ฟังดูเหมือนมาใช้แทนคำว่ากระจายอำนาจ แต่เป็นการจัดเงิน จัดทอง แล้วจัดทำแผนบริหาร แผนพัฒนาจังหวัดนั้นแหละ เป็นเรื่องการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในท้องถิ่น และใช้กลไกของระบบราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท อบต. เทศบาลอะไรพวกนี้ก็ยังไม่ได้มีความสามารถที่จะเอาเม็ดเงินนี้ไปปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงพอ แม้ว่ารัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ จะเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นเรื่องการเปิดโอกาสการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ เป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นในเรื่องของความต้องการให้มีการกระจายความรับผิดชอบ ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Distribute Governance คือ การเมืองการปกครองแบบกระจาย

ความรับผิดชอบไปยังภาคส่วนต่าง ๆ คือ มองว่าโลกวันข้างหน้าเป็นโลกที่ทุกฝ่ายต้องออกมาเป็นกำลังของบ้านของเมือง ที่ผ่านมามีประเทศไทยผูกขาดการทำงานให้บ้านเมืองโดยองค์กรอย่างรัฐโดยส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ทั้ง ๆ ที่ภาคเอกชน ท้องถิ่น หรือชาวบ้านเองก็แข็งแรงขึ้น แต่เราก็ไม่ได้มีกฎหมายนำร่องให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบ ผมใช้คำว่า “รับผิดชอบ” เพราะบางเรื่องไม่จำเป็นต้องเป็น “อำนาจ” เมื่อกระจายความรับผิดชอบจึงต้องไปสร้างกลไกในการถ่วงดุลการตรวจสอบ จึงมีองค์กรอิสระเกิดขึ้นหลายประเภท เพื่อช่วยกันค้ำ ช่วยกันค้ำกันเอาไว้ **มุมมองที่สอง** มองว่าการกระจายอำนาจบ้านเราเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงาน โดยใช้กลไกการบริหารงานราชการมาเป็นตัวเคลื่อนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะว่าดี มันก็ดีในความหมายว่ามันเหมือนกับค่อย ๆ เป็นขั้นเป็นตอน ค่อย ๆ ดำเนินการ โดยไม่กระเทือนทั้งระบบมากนัก แต่ว่ามันก็จะมีผลอีกด้านหนึ่งคือว่ามันก็จะไปเสียเวลา เสียพลังกับการบริหารงานการกระจายอำนาจ คือ ใช้การประชุม การต่อรอง การขอแก้ไขกฎหมาย ประกาศ การวางกฎเกณฑ์ให้ดำเนินการ อะไรต่าง ๆ ทำนองนี้ จึงต้องมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำความเข้าใจกัน เราใช้กลไกการบริหารของระบบราชการไปบริหารนโยบายการกระจายอำนาจมากเกินไป ประเทศอื่นในโลกนี้ไม่ได้ใช้วิธีอย่างเรา พอพูดถึงการกระจายอำนาจ ก็คือ การออกกฎหมายตัดโอนอำนาจที่อยู่ในส่วนกลางไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เลย เป็นการกระจายโดยผลของกฎหมาย ส่วนแนวทางไหนจะดีกว่ากันต้องดูว่าเรามีกลไกการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละประเภท แล้วก็ดูความเหมาะสมของการถ่ายโอนภารกิจแต่ละประเภทว่าดีพอหรือไม่ ถ้าไม่เรียบร้อยก็ควรดูจากความพร้อมและความต้องการจริง ๆ ของประชาชนเสียก่อนเป็นรายพื้นที่ รายภารกิจ แล้วเราก็ออกกฎหมายให้ก็ไม่มีปัญหา

การออกแบบกฎหมายให้ใช้แผนการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือ

ผมเข้าใจว่าผู้ออกแบบกฎหมายให้ใช้แผนฯ เป็นเครื่องมือ คงคิดว่าจะใช้เวลานานมากเพราะไม่รู้ว่าจะเมื่อไรท้องถิ่นใดจะมีความพร้อม ประกอบกับรัฐบาลก็ไม่สแตงค์มาก เมื่ออยากกระจายกันก็ค่อย ๆ กระจายกันให้มีแผนกระจายกันไปซะ แล้วค่อยไปว่ากันในการทำแผนปฏิบัติการ ว่ากันไปในเรื่องของการค่อย ๆ แก่ ค่อย ๆ ทำกันไป ประเทศไทยก็เลือกออกมาในทางที่ใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการที่จะค่อย ๆ ถ่ายโอน โดยมีข้อสมมุติว่าเราไม่มีใครไปเตรียมชาวบ้านให้พร้อม พอไม่มีใครไปประเมินชาวบ้านให้พร้อม และไม่มีกำลังมากพอที่จะประเมินความพร้อมของท้องถิ่น แรก ๆ เลยใช้วิธีถ่ายโอนประเภทแบบให้คลุมไปหมดเลย แล้วค่อยให้ไปเลือกดูว่าใครทำได้ ทำไม่ได้ แล้วก็มีบังคับหน่อยว่า อาจจะทำตามความพร้อม ดูจากเงินทอง อะไรอย่างนี้ แต่ถ้าเป็นไปตามอุดมคติ ตามหลักกันจริง ๆ ต้องเป็นการถ่ายโอนตามความพร้อมความต้องการของแต่ละท้องถิ่น โดยไม่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้นเอง คือใช้กฎหมายหรือถ่ายโอนตามกฎหมาย

ทิศทางความเปลี่ยนแปลงของการกระจายอำนาจ

๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา เราใช้เวลาไปกับการบริหารการถ่ายโอนมาก ๆ จนกระทั่งเริ่มสะท้อนว่า อาจไม่ใช่แนวทางที่ถูกต่อนัก เราจึงมาปรับในแผนการถ่ายโอน ฉบับที่ ๓ โดยปรับว่าเราไม่ได้ถ่ายโอนคล่อมไปทั้งหมด

แต่จะดูตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่นจะให้เค้าเลือกได้ เพราะเรามีบทเรียนอันนี้ขึ้นมาบ้างแล้ว ขณะเดียวกันเราก็ไม่รับว่าจะต้องโอน เพราะเราไปเสียเวลาอยู่กับเรื่องการบริหารการกระจายอำนาจมากเกินไป ส่วนราชการด้วยกันก็ยังไม่ชัดเจน ยังถกเถียงกันอยู่เยอะเลย และใช้เวลานานกว่าจะเข้ารูปรูข่อยได้ ส่วนท้องถิ่นเองก็ใช้เวลานานกว่าจะเข้าใจว่าราชการมีกลไกการทำงานอย่างไร ฝ่ายการเมืองก็เข้ามาอีก อยากรู้ในสิ่งที่ต้องการเหมือนมี ๓ เล้า อยู่ใน ๓ วง เราได้เรียนรู้มากขึ้น เพียงแต่ว่าเราอาจจะยังไม่สามารถไปแก้ปัญหาที่มันเป็นเรื่องใหญ่ หรือว่าอุปสรรค หรือว่าความยุ่งยากในเรื่องเงินทอง เพราะว่าเงินทองมันยังไม่มีข้อมูลดีพอ ที่จะไปจัดเงินว่าจะจัดกระจายกันอย่างไร แค่นั้น อันนี้ยังเป็นสิ่งที่เรายังมีปัญหาอยู่ ซึ่งต่างประเทศเขาก็จะแก้ปัญหานี้ได้หลายแห่งก็เพราะว่า เขาไปวางในกฎหมายเลยว่า ฐานภาษีประเภทไหนที่เขาให้ท้องถิ่นไป แล้วเขาก็ให้ท้องถิ่นนั้นตกลงกันเป็นสมมติว่าจะขึ้นภาษีประเภทไหน ก็ขึ้นได้โดยมีกรอบว่าไม่เกินกี่เปอร์เซ็นต์ ส่วนกลางก็มีอำนาจในการไปเห็นแย้งได้ อย่างนี้เป็นต้น พูดถึงเงินอุดหนุน เขาก็มีเงินอุดหนุนที่กำหนดเป็นสัดส่วนไว้เลยว่า ถ้าท้องถิ่นต้องมีรายได้ร้อยละ ๔๐ ของงานของรัฐ ฐานภาษีของท้องถิ่น รายได้ของท้องถิ่นควรจะเป็นเท่าไร ถ้าไม่เพียงพอเขาก็จะอุดหนุนเติมไปให้ อันนี้ก็อีกจุดหนึ่งเป็นบทเรียนให้คนรุ่นหลังที่จะต้องมาช่วยกันดูแล ก็ขอให้ดูแลในเรื่องของเงิน ผมมองว่ามันเปลี่ยนแล้ว เมื่อก่อนเราถกกันเรื่องภารกิจ เดียวนี้เรื่องภารกิจเราไม่ค่อยถกมาก เลื่อนวงมามากกันเรื่องของคุณภาพของภารกิจ กับเงินว่าจะพอทำกันแค่ไหนอย่างไร ท้องถิ่นในเวลานี้ก็ถูกกดดันในเรื่องประสิทธิภาพของการทำงาน สังเกตจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อก่อนอาจจะเลือกคนใหญ่คนโตคนมีชื่อเสียง แต่ในระยะหลังเริ่มเห็นชัดว่า คนที่ทำงานเก่ง คนที่ชาวบ้านเห็นผลงาน เห็นวิธีทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีวิสัยทัศน์ที่ดี ริเริ่มที่ดี เริ่มได้คะแนนเสียง เริ่มชนะการเลือกตั้ง ทางฝั่งท้องถิ่นเองก็เริ่มมีการพัฒนาการของเขา ถ้าจะให้คะแนนการกระจายอำนาจที่ผ่านมา น่าจะอยู่กลาง ๆ ไม่ตกหรอก แต่วามันก็ยังไม่ได้ ซัก ๕ คะแนน หรือ ๖ คะแนนนี้แหละ เพราะเราไปเสียเวลาอยู่กับเรื่องการบริหารการกระจายอำนาจมากเกินไปส่วนราชการด้วยกันก็ยังไม่ชัดเจน ยังถกเถียงกันอยู่เยอะเลย และใช้เวลานานกว่าจะเข้ารูปรูข่อยได้ ส่วนท้องถิ่นเองก็ใช้เวลานานกว่าจะเข้าใจว่าราชการมีกลไกการทำงานอย่างไร ฝ่ายการเมืองก็เข้ามาอีก อยากรู้ในสิ่งที่ต้องการ เหมือนมี ๓ เล้าอยู่ใน ๓ วง

ความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของผู้เกี่ยวข้อง

ผมคิดว่าเวลานี้ประชาชนค่อย ๆ เข้าใจมากขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นก็ปรับตัวมากขึ้น หมายถึงว่าเข้าใจระบบตีมากขึ้น ทางราชการเองก็เริ่มรู้ว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำแล้ว ที่เหลืออยู่ก็คือฝ่ายการเมืองนี้แหละ ว่ารู้สึกว่าจะแผ่วไปหน่อย ฝ่ายการเมืองน่าจะมีความชัดเจนมากกว่านี้ว่าจะใช้การกระจายอำนาจให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างไร ฝ่ายการเมืองก็ยังมองการกระจายอำนาจว่าเป็นเหมือนภาระ ภาระทางงบประมาณ การมองว่าเป็นภาระหมายความว่า ถ้าอะไรให้ท้องถิ่นทำแล้ว มันช่วยทำให้เขาได้งานดีขึ้น อะไรดีขึ้น เขาก็จะทำอะไรที่เขาไม่แน่ใจ เขาก็จะลละล้าละลังไม่กระจาย ไม่สนับสนุน ไม่มองว่าการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือทางนโยบาย อันหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการพัฒนาประเทศให้เจริญ อย่างที่เขาได้วางนโยบายไว้ ถ้าเขาอยากจะให้ประเทศไทยพ้นจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลาง อยากรู้จะให้บ้านเมืองไม่มีความเหลื่อมล้ำ อยากรู้จะให้สิ่งแวดล้อมดี ผมยังไม่เห็นชัดว่ารัฐบาล จะใช้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือ เพราะเวลาเขาคิดทำอะไร ๓ เรื่องใหญ่ๆ เขาไม่ได้ใช้

ท้องถิ่นเลย แต่เขาไปใช้กลไกของส่วนราชการต่าง ๆ ไปตรวจสอบการทำงานของผู้นำราชการจังหวัดอย่างเข้มงวด ไปถอดตัวชี้วัด ๒๖ ตัวลงผู้ว่าฯ แล้วก็กดปุ่มที่ หัวผู้ว่าฯ คนเดียว ทำได้ก็ทำ ทำไม่ได้ก็เตรียมตัวย้ายเถอะ มันจะมีคนทำได้มาอยู่แทน ไม่ต้องห่วงอะไรอย่างนี้

แนวทางขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในอนาคต

ผมมองว่ามีสิ่งที่น่าจะทำอยู่ ๓ อย่างคือ

(๑) ทำอย่างไรที่จะทำให้ท้องถิ่นกับชาวบ้านสามารถเป็นหน่วยเฉพาะพื้นที่ที่เขาจัดการตัวเองได้ในระดับหนึ่ง คือเราต้องมาดูกันใหม่ว่าภารกิจอะไรของรัฐที่เราควรจะให้เป็นเรื่องของท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นกับชาวบ้านโดยเราวางกรอบให้เขาไป แล้วสนับสนุนให้เขาบริหารจัดการตัวเองได้ ส่วนจะอุดหนุนเงินหรือจะจัดภาษียังไงก็ว่ากันไป แล้วก็ต้องไปปรับแก้การเลือกตั้ง การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรงนั้นด้วย ให้มันเป็นการเลือกตั้งที่ใครมีเงินมาก มีทุนมาก หรือสังกัดพรรคในระดับชาติไปครอบงำไม่ได้ อันนี้เป็นเรื่องใหญ่ ต้องไปทำตรงนั้นก่อน เพราะผมมองว่า ท้องถิ่นในเวลานี้การเมืองระดับประเทศแทรกเข้าไปเหมือนหนวดปลาหมึกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพรรคเป็นพวกเป็นบริวารเป็นสาขาหมดแล้ว เมื่อเป็นอย่างนี้เจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจก็ผิดไปจากเดิมหมด เพราะไม่ใช่เรื่องให้ท้องถิ่น ให้ชาวบ้านไปจัดการปัญหาของตัวเอง แต่กลายเป็นว่าท้องถิ่นทั้งหลายเป็นสาขาของรัฐบาล ของพรรคไป ดังนั้น สิ่งที่เราทำไป ๑๐ กว่าปี เลยเป็นการสร้างส่วนราชการใหม่ขึ้นมา คำว่าอิสระของท้องถิ่นมันแปลว่าอิสระในการที่เขาจะริเริ่มคิดทำอะไร เพื่อประโยชน์ของเขาเฉพาะตัว แต่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย แม้เวลานี้ประชาชนจะเริ่มรู้และไม่พอใจ แต่ก็ทำอะไรไม่ได้ เนื่องจากโครงสร้างที่มาของการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ไปสร้างการผูกขาดครอบงำ ยกตัวอย่าง อบจ. แทนที่จะให้ไปเลือกสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) ก็ให้นายกเทศมนตรี กับนายก อบต. ในพื้นที่จังหวัดนั้นเลือกกันเองให้มาเป็น สจ. คนละ ๒ ปี ใครโดนเลือกก็มีหมวก ๒ ใบ เลือกกันเองในที่ประชุม ประหยัดการเลือกตั้ง สจ. ไปคราวหนึ่งก็หลายพันล้านบาท ส่วนการเลือกนายก อบจ. ก็เลือกเหมือนเดิม ตัดปัญหาไปเลย เพราะบางจังหวัด สจ. กับนายกพวกเดียวกัน มุ่งเดียวกันหมดเลย ผูกขาดกันทั้งจังหวัดอยู่แล้ว ถ้าใช้วิธีนี้ที่ไหนเขาก็เข้าไปไม่ได้ คุณแก้แค่นี้ก็ยุ่งแล้ว เพราะเวลาเขาออกข้อบัญญัติจังหวัดจะมาถ่วงดุลกัน ใครจะไปเหมาอะไรตรงไหนไม่ได้อีกแล้ว

(๒) ผมอยากจะให้มองการกระจายอำนาจไปในมิติของเรื่องของการเน้นไม่ใช่กระจายแบบตัดโอนหรือถ่ายโอน แต่การไปเน้นว่าจะมีภารกิจอะไรที่ส่วนกลาง ท้องถิ่นและภาคเอกชน หรือกลุ่มชาวบ้านทำอะไรร่วมกัน อยากจะให้มองในลักษณะอย่างนี้ เพราะที่ผ่านมาเหมือนกับแบ่งงาน ซึ่งเป็นวิธีคิดแบบเดิม โลกสมัยนี้มีความสัมพันธ์กันหมด ปัญหาที่เกิดขึ้นพัวพันกันหมด เช่น เรื่องน้ำท่วมเป็นเรื่องที่ทุกฝ่าย ต้องอยู่ภายใต้กรอบของการกระจายอำนาจ เป็นการแบ่งบทบาทหน้าที่ในระดับความรุนแรงของปัญหา หรือระดับขอบเขตของเทคโนโลยีที่จะดูแล หรือระดับของขั้นตอนว่าใครจะทำอะไร ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อยู่แล้วในเรื่องการจัดแบ่งอำนาจระหว่างรัฐกับท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมาเรายังไม่ได้ทำในหน้าที่ของคณะกรรมการ

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของความเชื่อ เรื่องความศรัทธา ในการที่อยากจะศรัทธาว่า ทุกอย่างในประเทศ ทุกอย่างในโลก มันเคลื่อนด้วยคนในท้องถิ่นทั้งนั้น

ต้องไปเร่งจัดระบบ มิฉะนั้นจะจมปลักเหมือนเดิม ต้องก้าวข้ามจากการถ้อยโannon ต้องพูดถึงการร่วมมือกัน จัดบทบาทร่วมกันอย่างไร ในแต่ละภารกิจ หรือแต่ละประเด็นปัญหาจะต้องก้าวข้ามจากภารกิจมาสู่ประเด็นปัญหา เอาประเด็นปัญหาเป็นหลัก (Agenda Base) เช่น Agenda ยุ่งลาย Agenda สุขภาพประชาชน Agenda เรื่อง ภัยพิบัติ อะไรอย่างนี้

ความเห็นเกี่ยวกับการยกฐานะสำนักงาน ก.ก.ก. ให้เป็นหน่วยงานระดับกรม

ผมเองเห็นด้วยอยู่แล้ว เพราะผมต้องการให้สำนักงาน ก.ก.ก. มีบทบาทหน้าที่เป็นส่วนราชการที่เสนอแนะ และพัฒนานโยบายด้านการกระจายอำนาจ เป็นสำนักงานด้าน Policy Development เหมือนสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ เป็นหน่วยนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ขึ้นตรงกับ นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เสนอแนะพัฒนานโยบายใหม่ ๆ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แล้วก็ไปประสานเชื่อมโยง ให้หน่วยงานรับนโยบายนี้ไปปฏิบัติได้ เป็นหน่วยงานถาวร เพราะว่าการกระจายอำนาจ เป็นเครื่องมือในการพัฒนา ประเทศ ไม่ใช่เป็นแค่ภารกิจที่จะแบ่งอำนาจหน้าที่เป็นการชั่วคราวชั่วคราว ในเมื่อโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่มากขึ้น ก็ต้องมองในเชิงนโยบายกระจายอำนาจที่มันเคลื่อนไหวได้ ผมมอง การกระจายอำนาจว่าเป็นการบริหารทรัพยากร ผมไม่ได้มองจากองค์กรท้องถิ่นอย่างเดียว ผมมองจากทั้งประเทศว่า เราจะกระจายทรัพยากร ซึ่งหมายถึง อำนาจตามกฎหมาย หน้าที่ให้ทำ เทคโนโลยีที่ให้ทำ และสตางค์ที่ให้ไป รวมทั้งคน ประเทศเรากำลังมีปัญหาอะไร หรือเราต้องการจะบุกเบิกพัฒนาอะไรจากไหนอย่างไร เราต้องมาดูว่า จะกระจายทรัพยากรไปใช้ตรงไหน เป็นงานหัวหอกทางความคิด ปัจจุบันกระแสในระดับนักวิชาการที่มีหัวก้าวหน้า กับหลายท้องถิ่นเขาไม่ได้มองการกระจายอำนาจในมุมมองว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปให้ อปท. แล้ว แต่เขากำลังจะไปมองการกระจายอำนาจในความหมายว่าเป็นการคืนอำนาจรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเลย เป็นการโดดข้ามไปเลย และเมื่อมีอำนาจให้ท้องถิ่นให้ประชาชนแล้ว การที่เราจะใช้อำนาจนั้นค่อยมาว่ากันว่า จะให้ อปท. ที่มีอยู่มาช่วยทำตรงไหน ต้องไปประดิษฐ์องค์กรชุมชนขึ้นมา ต้องไปเขียนกฎหมายให้คืนอำนาจให้แก่ ประชาชนไม่ใช่แค่องค์กรท้องถิ่น เหมือนกับทำนองบังคับว่าท้องถิ่นจะต้องทำเรื่องนี้ร่วมกับประชาชน เป็นสภาพ บังคับ คือ ทำฝ่ายเดียวไม่ได้

ข้อคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผมคิดว่าเราผิดมาตั้งแต่ต้นที่ไปทำให้บุคลากรของท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเป็นข้าราชการท้องถิ่น เป็นการสร้างภาระ สร้างปัญหาให้ต้องแก้ไขไม่จบไม่สิ้น พุดง่าย ๆ ก็คือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขามีหน้าที่หรือบทบาทที่เขาควรจะเป็น คือทำอะไรได้เร็ว เห็นปัญหาเร็วแล้วแก้ไขได้เลย เช่น ไฟไหม้มีน้ำดับได้เลย เป็นต้น แต่ความที่เราไปออกกฎ ระเบียบ ทำให้วิธีการเงินกับระบบคนของเขาเป็นราชการ ก็เลยเหมือนกับราชการทั่วไป คือไปเน้นหนักเรื่องการควบคุมภายใน แต่เอาเข้าจริง ๆ ก็ควบคุมไม่ได้ งานในเชิงกลยุทธ์ทำได้ยาก ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนบริหารงานตั้งเป็นพันล้านบาท ในฐานะเจ้าของห้างร้าน หรือบริษัท แต่พอมาเป็นนายก อบจ. เป็นนายกเทศมนตรี เขียนงานไม่ออก ถ้าจะให้งานออกต้องทำงานแบบนอกระบบ นอกระบบเอา หากทำตามระบบของท้องถิ่นงานไม่ไปไหน ติดหมด บางแห่งมีทีมงานมาเฉพาะตัวเลย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ถ้าเราจะให้เขาบริหารท้องถิ่น ทำอย่างไรจะลดความเป็นราชการของท้องถิ่นเอง ต้องใจกล้าไม่ให้มีข้าราชการท้องถิ่นแล้ว ให้มีพนักงานเหมือนเดิมตั้งแต่วันนี้ เป็นต้นไป เหมือนอย่างในมหาวิทยาลัยออกกฎหมายเลย คือใครเป็นข้าราชการแล้วก็ไปจนเกษียณแต่คนที่เขามาใหม่สมมุติว่าตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ ใครมาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้เป็นพนักงานท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นข้าราชการอีกแล้ว

ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งระดับของนายกองค์กร และปลัดองค์กร ควรจะได้มีอาชีพมาบริหาร คือ รับจ้างมาทำเป็นสัญญาเลย อยู่ ๔ ปี อยู่ไปเลยจะได้คล่องตัว แก้ปัญหาได้เยอะ ทุกวันนี้นายกบางคนอยากเอาปลัดออกก็เอาออกไม่ได้ ถ้าไปด้วยกันได้ดีก็ดี แต่ถ้าทะเลาะกันก็ไม่ต้องไปทำงาน กลายเป็นปัญหาใหญ่ขึ้นมา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาล

ผมมองว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของความเชื่อ เรื่องความศรัทธาในการที่อยากจะศรัทธาว่าทุกอย่างในประเทศ ทุกอย่างในโลก มันเคลื่อนด้วยคนในท้องถิ่นทั้งนั้น มันเคลื่อนเพราะว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับรากหญ้า ระดับล่างทั้งนั้น การกระจายอำนาจถ้าเรามองว่าเป็นการสนับสนุนให้เกิดความคิดริเริ่ม เกิดการเคลื่อนเปลี่ยนในระดับล่าง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เพราะว่ามันซับซ้อนมาก คนที่อยู่ส่วนกลางอยู่ข้างบนคิดได้ไม่หมดหรอก แล้วไม่มีทางรู้รายละเอียด トラบไตที่โลกยังเป็นอย่างนี้ ยังไม่มีอุกบาตตกลงมา ยังไม่มีสงครามนิวเคลียร์ การกระจายให้ทุกแห่งทุกหนเขาคิดเองทำเองได้ เดินไปในทิศทางที่ควรจะไป แล้วเขาก็ถ่วงดุลกันเอง ก็เป็นสิ่งที่ช่วยระดมพลังให้บ้านเมืองเจริญอย่างแท้จริงครับ

ดวงมณี เลาวกุล

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ผู้อำนวยการโครงการปริญญาตรี ภาคภาษาไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อนุกรรมการศึกษาและกำหนดแนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การคลังภาครัฐต้องดูถึงนโยบายการคลังรัฐบาลและท้องถิ่น

ปัจจุบันเมื่อพูดถึงการคลังภาครัฐจะดูเฉพาะนโยบายการคลังของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่ได้ ต้องดูว่าเรื่องการกระจายอำนาจลงไปท้องถิ่นแล้วจะมีผลอย่างไรบ้าง จึงให้ความสนใจทางด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง เพราะนอกจากวิชาที่สอนเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ การคลังสาธารณะ แต่เป็นการคลังสาธารณะในระดับท้องถิ่น (Local Public Finance) เรายังต้องการให้นักศึกษาทราบด้วยว่ามีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น ดังนั้นนักศึกษาต้องเรียนรู้เกี่ยวกับเรื่องของนโยบายการคลังของท้องถิ่นด้วย รายรับรายจ่าย ของท้องถิ่นเป็นอย่างไร มีความสมดุลกันมากน้อยแค่ไหน ถ้าไม่พอจะต้องมีเงินอุดหนุนเข้ามาหรือว่ามีภาษีอื่น และไม่ใช่ scope เฉพาะการคลังอย่างเดียว หมายถึงผลงานของ Performance ที่เกิดจากนโยบายการคลังท้องถิ่นด้วย ซึ่งพบว่า บางท้องถิ่นมีผลงานออกมาดีมาก อย่างเช่นโรงเรียนของเทศบาลและ อบต. หลายที่นำเรียนมากจนทำให้อยากกลับไปเป็นเด็กเหมือนเดิม โดยทั่วไปบางที่อาจจะต้องการปรับปรุงอยู่

การกระจายอำนาจต้องเพิ่มศักยภาพให้ท้องถิ่น

ที่ผ่านมาการกระจายอำนาจของไทยเราเดินมาได้ในระดับมัธยมต้น เราต้องพยายามปรับปรุงต่อไป การกระจายอำนาจต้องมีแต่คำว่า จะทำอะไรที่เราจะเพิ่มศักยภาพให้ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นบางแห่งศักยภาพยังไม่ถึง เพราะฉะนั้นก็ต้องมีการพัฒนาศักยภาพต่อไป แต่หลายแห่งก็เป็นตัวอย่างที่ดีเหมือนกัน

กระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ๑๐ กว่าปี ถ้าถามว่าควรมีการกระจายอำนาจแบบนี้ต่อไปหรือไม่ ดิฉันคิดว่าควรมีต่อไปแม้จะมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้น อย่างเช่น นโยบายของรัฐบาล บางช่วงให้ความสำคัญ การกระจายอำนาจก็มีความก้าวหน้าเพิ่มมากขึ้นได้ แต่ในบางช่วงหากรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับด้านนี้ ก็อาจจะเป็นอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ขณะเดียวกันท้องถิ่นก็ต้องพยายามพัฒนาตัวเองด้วย

ช่องว่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายของท้องถิ่นยังมีอยู่ค่อนข้างมาก

ปัจจุบันรายรับกับรายจ่ายของท้องถิ่นอาจจะมีช่องว่างอยู่ เพราะมีภารกิจถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นค่อนข้างมาก ขณะเดียวกันภารกิจของการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ถ้าจะให้เข้าถึงประชาชนหรือจะให้เป็นไปได้ตามความต้องการของประชาชนจริง ๆ ต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง ในภาพรวมดูเหมือนว่ารายได้จะไม่เพียงพอกับรายจ่าย แต่ความจริงเราไม่เคยรู้ว่าต้นทุนหรือ Unit Cost ในการให้บริการสาธารณะควรจะเป็นเท่าไร จึงจะเพียงพอกับการให้บริการของเขาหรือให้ได้บริการที่มีบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน การที่จะนำสูตรการจัดสรรที่คำนึงถึงต้นทุนมาปรับใช้ต้องดูให้สอดคล้องกับแต่ละที่แต่ละงานด้วย ซึ่งยากที่จะตอบว่าบริการอย่างหนึ่งควรจะมีต้นทุนเท่าไร คงต้องใช้การสำรวจหรือใช้หลาย ๆ วิธีที่จะเข้ามา อาจจะต้องแบ่งเป็นระดับและต้องมีตัวที่ปรับให้เข้ากับแต่ละที่แต่ละงาน

วิธีใช้เงินของคนท้องถิ่นต้องวิเคราะห์เรื่องความคุ้มค่า

การใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นจะต้องวิเคราะห์เรื่องของความคุ้มค่าในการใช้เงินด้วย ต้องมีระบบในการตรวจสอบ และประเมินผลตนเองว่า แต่ละบาทที่เงินลงทุนไปมีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด ซึ่งท้องถิ่นอาจจะยังไม่ได้ทำตรงนี้เท่าที่ควร และเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องพิจารณามากขึ้น

การคิดต้นทุนของท้องถิ่นจะต่างจากภาคธุรกิจ เพราะคำว่า “คุ้ม” หรือ “ไม่คุ้ม” บางครั้งไม่ได้ดูที่ผลกำไร แต่เราดูที่ประชาชนได้อะไรตามเป้าหมายหรือไม่ ตัวแปรทางสังคมที่เข้ามาประเมินไม่ได้เป็นตัวแปรเฉพาะตัวเงินว่าลงทุนไปแล้วได้เท่าไร เพราะเป็นบริการสาธารณะที่เราไม่ได้เน้นในเรื่องของกำไร แต่ถ้าลงทุนอย่างอื่น เช่น กู้เงินมาเพื่อทำตลาดที่สามารถหารายได้เพิ่มเติมการวิเคราะห์ก็จะเป็นอีกแบบหนึ่ง

ท้องถิ่นต้องมีระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐาน จึงจะเห็นทิศทางการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นได้

เรื่องทิศทางการใช้จ่ายเงินฐานข้อมูลที่เราไม่มีอยู่ไม่สามารถบอกได้ว่ารายจ่ายแต่ละด้านของท้องถิ่นเป็นเท่าไร เพราะอาจไม่ได้บันทึกข้อมูลตามภารกิจแต่ละด้านจึงอาจมีข้อมูลไปแฝงอยู่ในที่ต่าง ๆ ซึ่งเก็บข้อมูลยากมาก ต้องออกแบบฐานข้อมูลให้ดีขึ้นและให้ท้องถิ่นรายงานเข้ามาที่หน่วยงานเดียว ไม่ใช่เขารายงานเยอะไปหมด ควรวิเคราะห์สถานะทางการคลัง รวมทั้งความเสี่ยงทางการคลัง หากในอนาคตเปิดให้ท้องถิ่นมีการกู้ยืมมากขึ้น ต้องระวัง ถ้าเป็นแค่ท้องถิ่นแต่ละแห่งล้มละลายแค่แห่งเดียวอาจจะไม่กระทบมากในภาพรวม หากกู้มาก ๆ แล้วมีปัญหาหลายแห่งในระดับมหภาคเองจะมีปัญหาไปด้วย แม้ว่าในภาพรวมเราไม่ได้รวมหนี้ท้องถิ่นในหนี้สาธารณะก็ตาม

ต้องเพิ่มศักยภาพการบริหารการเงินการคลังให้ท้องถิ่น

เราต้องเพิ่มศักยภาพการบริหารการเงินการคลังทางด้านรายรับ รายได้ของท้องถิ่นต้องมีการพัฒนา รายได้ที่สามารถจัดเก็บเองได้มากขึ้น ปัจจุบันรายได้ที่มาจากการจัดเก็บเองของท้องถิ่นไทยสัดส่วนต่ำมาก แต่ประมาณ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา สัดส่วนไม่เพิ่มขึ้น ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจมานานแล้ว สัดส่วนของรายได้จัดเก็บอาจอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ตรงนี้มีความสำคัญในแง่ที่จะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังมากขึ้น และทำให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น ประชาชนจะรู้สึกว่าเขาเป็นเจ้าของ เจ้าของท้องถิ่นหรือไม่ รู้สึกว่าตัวเองต้องแบกรับภาระต้นทุนการให้บริการต่าง ๆ ของท้องถิ่นหากเป็นรายได้ที่ส่งมาจากส่วนกลาง ภาระนั้นก็ไม่ได้ตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องตอบคำถามประชาชนโดยตรงว่าเก็บรายได้แล้วเอาไปทำอะไร จึงควรปรับปรุงรายได้เก็บเองให้ดีขึ้น ตัวภาษีที่เป็นฐานทรัพย์สิน ต้องรื้อโครงสร้างใหม่ เนื่องจากกฎหมายเปิดให้ท้องถิ่นเก็บรายได้ ได้ไม่กี่ประเภท ฐานภาษีจึงจำกัด

การเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถทำได้ เป็นการสะท้อนหลักของประโยชน์กับต้นทุนที่ชัดเจน เพราะประชาชนได้ประโยชน์จากการให้บริการต่าง ๆ ประชาชนก็ควรแบกรับภาระต้นทุนในส่วนหนึ่ง ประเด็นปัญหาอยู่ที่ว่าท้องถิ่นเองอาจจะไม่ยอมเก็บค่าธรรมเนียมกับประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนก็อาจจะมองว่าบริการสาธารณะทำไมเราจะต้องเสียเงิน ตรงนี้เป็นวิธีหารายได้เข้าท้องถิ่นแบบหนึ่ง แต่ท้องถิ่นต้องทำความเข้าใจกับประชาชนค่อนข้างมากกว่าทำไมต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะเหล่านั้น ตามหลักต้นทุนกับผลประโยชน์ คนที่ได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะเป็นผู้รับผิดชอบภาระต้นทุน ถ้าไม่ต้องการบริการสาธารณะอันนี้ก็ไม่ต้องจ่ายไม่ต้องรับภาระต้นทุนตรงนี้ ขณะเดียวกันท้องถิ่นต้องทำให้บริการสาธารณะเหล่านี้มีคุณภาพมากขึ้นด้วย ไม่ใช่แค่ให้บริการตามหน้าที่แล้วจบ

ที่ผ่านมาการกระจายอำนาจของไทยเราเดินมาได้ในระดับมัธยมต้น เราต้องพยายามปรับปรุงต่อไป

ท้องถิ่นต้องพัฒนาประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณและการกู้ยืม

ท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในเรื่องความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณด้วย ในขณะที่งบประมาณมีอยู่จำกัด จะทำอย่างไรให้เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ต้องพัฒนาเรื่องนี้รวมทั้งเรื่องการกู้ยืม ซึ่งเปิดช่องให้ท้องถิ่นหาเงินมาทำอะไรได้ ท้องถิ่นต้องวิเคราะห์ศักยภาพทางการเงินของตัวเองว่ากู้มาแล้ว มีความประสงค์ที่จะใช้คืนมากน้อยแค่ไหน กู้ในสิ่งที่จะมีประโยชน์ต่อไปในอนาคต มีคนเล่าให้ฟังว่าท้องถิ่นบางแห่ง กู้เงินไปซื้อถังขยะ ถ้าเป็นโครงการแบบนี้ไม่ควรกู้เพราะใช้แล้วหมดไป โครงการที่จะกู้จำเป็นต้องมีประโยชน์หรือผลตอบแทนในระยะยาว อาจจะเป็นผลตอบแทนด้านคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ ที่สามารถพัฒนาได้ในอนาคต ไม่ใช่โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ในอนาคต

ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับชุมชนยังห่างกับ

มีข้อกังวลเรื่องการกระจายอำนาจบ้านเรา เพราะยังมีประชาชนอีกกลุ่มที่เขายังรู้สึกว่ามีความห่างกันระหว่างท้องถิ่นกับชุมชน เวลาเราบอกว่างานนี้ควรจะไปผ่านท้องถิ่น ก็จะมีกลุ่มประชาชนที่กังวลว่าจะไปติดกับอำนาจรัฐอีกกลุ่มหนึ่ง ไม่ใช่อำนาจรัฐที่เป็นรัฐบาลกลาง แต่เป็นอำนาจรัฐอยู่ที่รัฐบาลท้องถิ่นตรงนี้ จะต้องทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานของท้องถิ่นมากขึ้น หลายพื้นที่ยังมีปัญหาแยกกันระหว่างชุมชนกับท้องถิ่น แต่บางพื้นที่อาจจะสามารถประสานกันได้ประชาชนก็มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องของท้องถิ่นมากขึ้น

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

- ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อธิการบดี ฝ่ายวางแผน มหาวิทยาลัยนเรศวร
- อดีตคณบดีคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยนเรศวร
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การคลังท้องถิ่นก้าวกระโดดหลังมีการกระจายอำนาจ

ผมคิดว่าหลังจากมีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังไม่มีอะไรเกิดขึ้นมากนัก จนกระทั่งมี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ การคลังท้องถิ่นก้าวกระโดดพอสมควร เพราะมีการกำหนดเป้าหมายที่จะทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนว่าต้องมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ซึ่งคงศึกษามาจากต่างประเทศว่าท้องถิ่นต้องมีขนาดรายได้ประมาณนี้ ก่อนหน้านั้นเข้าใจว่ายังไม่คิดถึงขนาดที่จะให้เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพียงแค่เป็นความคิดที่จะปฏิรูป (Reform) มาตรการทางการคลังแยกกับท้องถิ่นเพื่อจะเพิ่มรายได้ มีการศึกษาว่าจะต้องแก้ไขกฎหมายประมาณ ๑๗ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับภาษี แต่ยังไม่ทำอะไร เป็นเพียงแค่แนวคิดที่มีเอกสารชัดเจนเท่านั้น จนกระทั่งมีแผนการกระจายอำนาจฯ ผมเชื่อว่าการก้าวกระโดดในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นมากขึ้น งบประมาณมากขึ้น แม้อาจจะไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะเรื่องเล็ก ๆ ไปได้หลายเรื่อง แต่เรื่องใหญ่อย่างเรื่องการศึกษา ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

ต้องปฏิรูประบบภาษีเพื่อให้การคลังท้องถิ่นโตขึ้น

แม้ว่าการคลังท้องถิ่นจะโตขึ้นหลังมีการกระจายอำนาจ แต่ตอนนี้เริ่มจะชะลอตัว เพราะเราใส่เงินอุดหนุนไปให้ท้องถิ่นเต็มที่แล้ว トラบไต่ที่ยังไม่มีการปฏิรูประบบภาษีก็จะเริ่มต้น ในอนาคตต้องหาฐานภาษีให้ท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนของรัฐบาลไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายทางการคลังของแต่ละท้องถิ่น แต่กลับไปทำให้ท้องถิ่นมีความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น จังหวัดที่มีรายได้น้อย ตามหลักควรได้รับเงินอุดหนุนมากตามหลักผกผัน

การแก้ปัญหาการคลังของ อปท. ต้องมีการปฏิรูปใน ๒ เรื่อง คือ

๑. อนาคตต้องหาฐานภาษีให้ท้องถิ่นใหม่ โดยการออกกฎหมายจัดเก็บภาษีใหม่ เช่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายภาษีทรัพย์สิน กฎหมายภาษีสั่งแวดล้อม โดยเฉพาะกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ถ้าทำได้เร็วจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เพราะมีการแบ่งภาษีที่เป็นธรรม

๒. แก่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่ชัดเจน โดยเฉพาะเงินอุดหนุนและภาษีต่าง ๆ ทั้งสองส่วนนี้ แบ่งไม่เป็นธรรม เหลื่อมล้ำ เงินอุดหนุนอยู่ในมือรัฐบาล ก.ก.ถ. อาจออกแบบกำหนดได้ แต่ไม่เป็นเช่นนั้น เพราะมีได้แก่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เช่น การคำนวณเงินอุดหนุนต่อคนต่อท้องถิ่นที่ได้มากอยู่แล้ว ก็ได้มากขึ้นไปอีก ควรจะใช้แนวทางจังหวัดใดที่ได้มากอยู่ก่อนหน้า ควรจะได้น้อยลง

การลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังเป็นหลักสากล

แนวคิดเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังหรือการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค มิได้เป็นแนวคิดใหม่ แต่เป็นหลักสากลที่หลายประเทศเขาใช้กัน แต่ในบ้านเราเหมือนกับไม่เคยรู้เรื่องนี้ หมายถึงไม่เคยมาเป็นคำถามว่า เงินอุดหนุนได้ทำหน้าที่เพื่อความเสมอภาคหรือลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่ เกือบไม่เคยมาพิจารณาเรื่องนี้กันเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่ดีที่จะไปช่วยท้องถิ่นที่มีฐานะยากจน ซึ่งผมยินดีอยากเข้าไปช่วย ปัจจุบันถ้ารวมตัวเลขจากเงินรายได้ทุกประเภทคิดเฉลี่ยต่อหัวประชากรทั้งจังหวัดจะอยู่ตั้งแต่สี่พันบาท ถึงหมื่นกว่าบาท จังหวัดภูเก็ตจะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงที่สุด เราจะไปบังคับให้โรงงานอุตสาหกรรมย้ายไปตั้งอยู่ในจังหวัดไกล ๆ ก็เป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยจังหวัดที่มีรายได้มากควรจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนน้อยกว่าจังหวัดที่มีรายได้น้อย และไม่ได้ใช้เงินในภาพรวมเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติที่ควรจะเป็น แต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กลับไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องเหล่านี้เลย ประเด็นนี้จึงถือเป็นความล้มเหลวในการดำเนินงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ที่ผ่านมา

ประธานกรรมการการกระจายอำนาจต้องเข้าใจหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง

ปัญหาเรื่องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ผมว่าคงไปโทษหน่วยงานเหล่านั้นไม่ได้ เพราะเขาต้องทำตามหน้าที่ของเขา แต่ควรไปผลักดันนโยบายจากรัฐบาล เพราะถ้ารัฐบาลสั่งเขา หรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ สั่งเขาก็ต้องทำตาม เวลาเขาไม่ดำเนินการตามมติ ผมก็ไม่เคยเห็นคณะกรรมการโต้แย้ง ประธานกรรมการการกระจายอำนาจฯ ไม่ได้บอกว่าทำไม่ได้ เพราะผิดหลักการ เช่น กรณีที่สำนักงบประมาณจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งไม่เป็นไปตามมติกี่ไม่เห็นมีใครออกมาโต้แย้ง เหตุผลคือเราไม่ได้ทำให้ประธานกรรมการซึ่งเป็นนักการเมือง เข้าใจและรับแนวความคิดหลักการกระจายอำนาจทางการคลังที่ถูกต้องไป หากท่านเข้าใจท่านก็จะโต้แย้ง พวกเราโต้แย้งไม่มีผลหรอก แต่ถ้าการเมืองสร้างประเด็นมีผลแน่นอน ดังนั้น เราควรจัดทำข้อมูลเป็นเอกสารทางวิชาการให้ท่านเห็นข้อมูล ท่านจะได้ให้การสนับสนุนในการประชุม

คณะกรรมการการกระจายอำนาจควรหารือในเชิงนโยบาย

ผมคิดว่าการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ วาระการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่จะต้องตัดสินใจอนุมัติ แต่เรื่องในเชิงปรัชญา หรือการคิดทบทวน (Rethink) หรือแผนที่จะปรับปรุง (Reform) รวมไปถึงเรื่องเชิงนโยบาย (Policy) และเชิงองค์ความรู้ (Wisdom) โดยใช้งานวิจัยมาพูดกัน เรื่องเหล่านี้เกือบไม่มีการพูดถึงเลยในการประชุม เช่น เรื่องเงินอุดหนุนสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือไม่ ในญี่ปุ่นมี ๔๗ จังหวัด จังหวัดโตเกียวไม่ได้รับเงินอุดหนุนเลย แต่จังหวัดอื่นยิ่งห่างไกลความเจริญยิ่งได้เงินอุดหนุนมาก ซึ่งผมเสียอายุอย่างน้อยในรอบ ๑๐ ปี ขอให้มึสั๊ก ๒ ครั้ง ที่นำมาหารือกันในเชิงนโยบายบ้าง

ต้องพลิกคิดการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง

ภาพรวมการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ผมถือว่าพอใจ เพราะก้าวมาพอสมควร ท้องถิ่นก็เป็นที่ยอมรับมากขึ้น แต่ถ้าไม่พลิกคิดต่อไปคล้าย ๆ กับว่าจะอึดตัว ตอนนี้มีแนวโน้มว่าจะไม่ค่อยก้าวหน้า ต้องออกแรงผลักดันต่อไป ประเทศไทยเราใช้ระบบรวมศูนย์อำนาจ ในประเทศอื่นพนักงานท้องถิ่นเขามีจำนวนมากกว่าพนักงานของรัฐ ๕ - ๑๐ เท่า แต่ของประเทศไทยเรามีข้าราชการส่วนกลาง ๒.๕ - ๒.๖ ล้านคน เป็นอย่างน้อย ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีเพียง ๓ - ๔ แสนคนเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่นเขามากตามหลักแล้วข้างบน (ส่วนกลาง) ต้องเป็นแบบยอดเยี่ยม ถ้าออกแบบให้ดีข้างบนก็ทำงานในเชิงยุทธศาสตร์ กำกับดูแล หรือเชิงให้ความรู้ แต่งานบริการสาธารณะซึ่งต้องติดต่อกับประชาชน เช่น เรื่องการศึกษา เรื่องสุขภาพ เรื่องการรักษาความสะอาด บ้านเมือง เหล่านี้ต้องให้ท้องถิ่นทำเพราะใช้คนจำนวนมากในการทำงาน

ฐานข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญ

เรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือ ฐานข้อมูล ที่ผ่านมามีเห็นไม่เห็นทำเรื่องฐานข้อมูลเลย ข้อมูลที่เห็นส่วนใหญ่ต้องไปอิงกับหน่วยงานอื่น ซึ่งความจริงท้องถิ่น ๗,๐๐๐ กว่าแห่ง เขาไม่ได้ปิดบังข้อมูล มีช่องทางที่จะเข้าไปเก็บข้อมูลได้ ต้องสร้างระบบเก็บข้อมูล จะเป็นสมาร์ตท้องถิ่น หรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อีกทางหนึ่งก็ได้ แต่ฐานข้อมูลที่มีอยู่ปัจจุบันยังใช้ไม่ได้ เพราะคนออกแบบไม่ใช่คนที่ทำอยู่ในวงการ ต้องนำคนเก่ง ๆ เข้ามาดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ต้องเพิ่มทักษะในเรื่องนี้ ต้องทำให้ทีมงานเข้มแข็ง โดยแต่ละกลุ่มหากมีจำนวน ๒๐ คน ควรมีนักวิชาการ ๕ - ๖ คน และสร้างโอกาสให้มีการอบรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการให้ฝ่ายนโยบาย และให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้มีโอกาสพิจารณาเรื่องในเชิงนโยบาย หรือเชิงพัฒนาการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น

ภาพรวมการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ผมถือว่าพอใจ
เพราะก้าวมาพอสมควร ท้องถิ่นก็เป็นที่ยอมรับมากขึ้น
แต่ถ้าไม่พลิกคิดต่อไปคล้าย ๆ กับว่าจะอึดตัว

กวีล ไพรสณฑ์

- อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- อดีตรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
- อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕



การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ที่ต้องหยุดชะงักไปสาเหตุหนึ่งก็มาจากระบบ Chief Executive Officer (CEO)

ผมเข้ามาสู่เวทีการเมืองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จังหวัดนครศรีธรรมราช บ้านเกิด พรรคประชาธิปัตย์ ก่อนหน้านั้นผมรับราชการอยู่ในกรุงเทพมหานคร เป็นเวลา ๑๕ ปี ส่วนตัวผมมีแนวคิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครมานานแล้ว และในที่สุดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับแรกที่ทำให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการก็ออกมาในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ พรรคประชาธิปัตย์ให้ผมเสนอกฎหมายเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกบกับร่างที่รัฐบาลเสนอและในที่สุดก็ได้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงเป็นครั้งแรก และเมื่อกฎหมายผ่านก็ถือว่า เป็นความสำเร็จของพรรคประชาธิปัตย์ส่วนหนึ่งและผมในฐานะที่ได้ผลักดันเรื่องนี้มาโดยตลอดในฐานะคน กทม. เก่า ก็ต้องถือว่ามีส่วนร่วมมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๒๘

คุณจำลอง ศรีเมือง ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนแรกหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

ต่อมาหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ คุณชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้ออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายเทศบาล และกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงทุกฉบับ ซึ่งผมเองก็ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรด้วยทุกฉบับ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้เปลี่ยนมาเป็น รัฐบาลคุณทักษิณ ชินวัตร แทบจะไม่มีใครสนับสนุนเรื่องการกระจายอำนาจเลย ทุกอย่างหยุดหมด ซึ่งนอกจากไม่สนับสนุนแล้วยังรวบอำนาจอีกด้วย เช่น ให้มีระบบผู้ว่า CEO โดยให้เงิน CEO จังหวัดแทนที่จะไปสู่อำนาจท้องถิ่น เพราะฉะนั้นผมพูดได้เลยว่าเราเริ่มชะงักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สาเหตุจากระบบ CEO ของรัฐบาลคุณทักษิณและเป็นการรวมอำนาจไว้

กับระบบราชการส่วนกลาง เรื่องการกระจายอำนาจไม่มีเลย พอมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีอยู่มาตราหนึ่ง ที่บอกว่ารัฐจะต้องให้การปรับปรุงราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งอันนี้เป็นอุปสรรคอย่างมาก เช่นเดียวกัน

ในยุคของ คุณสุรยุทธ์ จุลานนท์ จนมาถึงยุคของ คุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็มีแนวคิดหลายเรื่อง ที่สอดคล้องกัน เช่น ปัญหาเรื่องรายได้ของท้องถิ่น ท่านก็รู้ตัวว่ามีปัญหาอย่างไร เช่น เราได้เสนอกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายภาษีโรงเรือน เป็นกฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะเป็นรายได้ของท้องถิ่นมากขึ้นในยุคนั้น ช่วงนั้น ผมได้เสนอกฎหมายจำนวน ๗ ฉบับ เข้าสภาในช่วงปีที่มีคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ได้เสนอกฎหมายมา ๔ ฉบับ เช่น กฎหมายปรับปรุงให้มีประมวลกฎหมาย อปท. อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน และก็ให้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งตอนนั้น ผมไม่เห็นด้วยกับการที่เอากฎหมายกระจายอำนาจ ไปอยู่ในประมวลกฎหมาย อปท. กฎหมายกระจายอำนาจควรจะแยกออกมาต่างหาก เพราะคำว่าประมวล อปท. นั้น เป็นเรื่องของโครงสร้างมากกว่าไม่ได้เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ ซึ่งคุณอภิสิทธิ์ก็เห็นด้วย ท่านไม่ค่อยเห็นด้วยกับคำว่าประมวลกฎหมาย ท่านอยากให้ใช้คำว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ อปท. โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ อบต. เทศบาล อบจ. ไว้ในฉบับนี้ ไม่ใช่เอาเรื่องกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจมาอยู่รวมให้มาอยู่ในประมวลกฎหมายนี้

สมัยรัฐบาลคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้เสนอกฎหมายซึ่งอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ๔ ฉบับด้วยกัน คือ ๑. กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ๒. กฎหมาย รายได้องค์กรปกครองท้องถิ่น ๓. กฎหมายข้าราชการส่วนท้องถิ่น ๔. ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น พอรัฐบาลชุดคุณยิ่งลักษณ์เข้ามาก็ไม่ยืนยันให้อยู่ในวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญต่อไป ร่างเหล่านั้นจึงตกไป และผมก็ได้เสนอเข้าไปใหม่เป็น ๗ ฉบับ มีกฎหมายว่าด้วย อปท. กฎหมายรายได้ส่วนท้องถิ่น กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายข้าราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยสวัสดิการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผมมีความเห็นว่าเดี๋ยวนี้ปัญหาท้องถิ่นมีมากเวลาเจ้าหน้าที่เจ็บไข้ได้ป่วย การที่ท้องถิ่นมีรายได้ไม่พออยู่แล้ว บางทีเสียค่าใช้จ่ายเป็นแสน ท้องถิ่นไม่มีเงินไม่รู้จะเอาเงินจากไหน เลยคิดว่าถ้ามีกองทุนแบบกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ (กบข.) ท้องถิ่นทุกประเภทจะต้องออกเงินมาสมทบ เพื่อให้กองทุนนี้มีเงินมากขึ้น และเวลา ใครเจ็บไข้ได้ป่วยก็มาเบิกจากกองทุนนี้ ซึ่งน่าจะเป็นการเหมาะสม อีกฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายการรวมตัวของข้าราชการท้องถิ่นเป็นสหภาพ รัฐธรรมนูญให้ตั้งสหภาพได้

แนวคิดของผม ผมคิดว่าเรากระจายอำนาจไปให้ประชาชนเหมาะสมที่สุดเพราะจะได้รับประโยชน์ มากขึ้น ขณะเดียวกันโครงสร้างของท้องถิ่นผมก็ยังไม่ถูกใจร้อยเปอร์เซ็นต์ อาทิ อบต. เทศบาล เป็นต้น ผมว่า ต้องทำการปรับปรุงใหม่ อย่างเช่น อบต. ที่ยกฐานะเป็นเทศบาล ผมไม่ค่อยจะเห็นด้วย เพราะเทศบาลต้องเป็น ชุมชนที่ไม่ใช่มีสภาพเป็นชนบท

อีกเรื่องหนึ่ง บ่อยครั้งที่กระทรวงมหาดไทยพยายามผลักดันกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งเรื่องการคงอยู่ และให้เลือกตั้งแล้วอยู่จนครบ ๖๐ ปี เป็นต้น ซึ่งกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ประทับที่ไรก็ได้ผลทุกครั้ง จริง ๆ โดยหลักการ ตำแหน่งนี้ต้องลดไปเรื่อย ๆ ตามความเจริญของท้องที่ แต่ขณะนี้พยายามเรียกร้องให้มีอยู่ทุกแห่ง แม้แต่ในเขต เทศบาลที่มีความเจริญแล้ว สังเกตไหมว่าประเทศไทยพัฒนาเข้ามา เพราะเหตุของการมีราชการส่วนภูมิภาค เป็นอุปสรรคสำคัญส่วนหนึ่ง กรณีตัวอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดมีการโยกย้ายบ่อยครั้งมาก แทบจะไม่ได้ทำงาน

พื้นที่เลย นี่คือจุดอ่อนประการสำคัญ ถ้าเราให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งนี้ ทุก ๆ ๔ ปี แน่นนอนก็คือได้คนพื้นที่มีเวลาทำงาน สนใจประชาชนมากกว่า โดยอาจเริ่มต้นจากจังหวัดที่มีความพร้อมทางด้านการเงินการงบประมาณก่อน เช่น ภูเก็ต หรือจังหวัดตามศูนย์กลางภาคต่าง ๆ

การปกครองท้องถิ่นต้องปรับปรุงระบบบริหาร เช่น ระบบจ้างคนในท้องถิ่น จ้างเอกชนทำงานแทนหรือการใช้ Outsource ดีที่สุด ให้มีการแข่งขันกัน เช่น จ้างผู้รับเหมาดูแลสวนสาธารณะแทนที่เราจะเสียเงินค่าจ้างลูกจ้างประจำ เสียค่ารักษาพยาบาล หรือว่าสวัสดิการอะไรมากมายเราจะประหยัดงบประมาณไปได้มาก ในภาคส่วนราชการ กฎหมายเขียนไว้ให้นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ กำกับ ดูแลท้องถิ่น แต่ท้ายสุดก็ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์เพราะหลายแห่งมีแต่รวมกันแบ่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผมว่าในอนาคตไม่ควรมีราชการส่วนภูมิภาค

ผมเห็นด้วยกับร่างกฎหมายปฏิรูปท้องถิ่นในตัวร่างกฎหมายดีมาก เขียนเหมือนกับที่ผมเคยทราบในต่างประเทศ กฎหมายบัญญัติไว้เลยว่า มีงานอะไรบ้างที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ ถ้านอกเหนือไปจากนั้นก็ทำได้หมด เพราะแต่ละพื้นที่ แต่ละท้องถิ่น อาจมีงานที่ไม่เหมือนท้องถิ่นอื่นการระบุอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นว่าจะทำอะไรได้บ้างทั่วประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริการตามความต้องการของประชาชนเนื่องจาก อปท. ไม่มีอำนาจถ้าทำไปก็ผิดกฎหมาย

ในเรื่องการจัดสรรเงินให้ อปท. เราควรให้เงินท้องถิ่นให้มากขึ้น อันนี้เป็นแนวความคิดเพื่ออนาคต ๑๐ ปี หรือ ๒๐ ปี ซึ่งผมก็เคยบอกว่ามันต้องเกิดขึ้นแน่นอน อย่างน้อย อปท. ควรมีงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของงบประมาณรายได้ของรัฐบาลซึ่งไม่รวมเงินกู้

เรื่องของการโกงกิน ถ้าประชาชนเข้มแข็งก็แก้ไขได้ ต้องให้ความรู้ประชาชนมาก ๆ ญี่ปุ่นเขาพัฒนาไปมากเพราะเขากระจายอำนาจให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง ๔๗ จังหวัด ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือ ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็นต้นมา โดยได้คนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร ซึ่งเขารู้ปัญหาท้องถิ่น และเขารักท้องถิ่นของเขา และที่สำคัญก็คือมีความใกล้ชิดกับประชาชน แต่ของเราไม่เอาผู้รู้ปัญหาหรือเอาคนในท้องถิ่นนั้น ๆ มาแก้ไขปัญหา ประเทศจึงพัฒนาไปได้ช้ามาก ส่วนเรื่องการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน ผมเห็นว่า ยิ่งรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเท่าใด การทุจริตคอร์รัปชันก็มากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะประชาชนเข้าตรวจสอบไม่ถึง แต่ถ้ากระจายอำนาจมากเท่าไรการทุจริตคอร์รัปชันจะมีน้อยลงเพราะประชาชนสามารถตรวจสอบ ติดตามได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึง

**เรื่องของการโกงกิน ถ้าประชาชนเข้มแข็งก็แก้ไขได้
ต้องให้ความรู้ประชาชนมาก ๆ**

กนกศักดิ์ กวีทอง

- นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี
- เลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย



การกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ มีกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา ผมเป็นนายกเทศมนตรีในช่วงสมัยนั้นพอดี มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หลายอย่างเพราะมีแผนการกระจายอำนาจกำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้ อปท. ทำให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น แต่มีปัญหาเรื่องงบประมาณที่จัดสรรมาแบบล่าช้า เนื่องจากภารกิจที่ อปท. รับผิดชอบหรือได้รับถ่ายโอนมาไม่เท่ากัน อปท. ที่มีภารกิจถ่ายโอนน้อยก็ใช้งบประมาณเท่ากับ อปท. ที่มีภารกิจถ่ายโอนมาก ซึ่งเป็นปัญหาภาพรวมของการกระจายอำนาจที่ยังแก้ไม่ได้ แต่ก็เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ เพราะเป็นหลักสากลและเป็นหน้าที่ของ อปท. ที่ต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชน

ท้องถิ่นสับสนกับนโยบายของรัฐบาล

เมื่อมีการกระจายอำนาจสิ่งที่เปลี่ยนแปลงเบื้องต้น คือ เรื่องงบประมาณที่เพิ่มจากเดิมไม่ถึงแสนล้าน กลายเป็น กว่า ๖ แสนล้านในปัจจุบัน แต่ปัญหาคือมีการฝากภารกิจที่เป็นนโยบายรัฐบาลไว้กับท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการฯ จนงานตามนโยบายรัฐบาลกลายเป็นเหมือนหน้าที่หลักและมาแทรกแซงงบประมาณของท้องถิ่นมาก ส่งผลให้ภารกิจที่ต้องดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจชะงัก และต้องมาทำในเรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาลมากกว่า หลายคนจึงสงสัยว่า งบประมาณที่ส่งไปให้ท้องถิ่นจำนวนมากไม่รู้หายไปอยู่ตรงไหนหมด ความจริงงบประมาณที่ให้ไป ไม่ได้ให้ไปทำในภารกิจที่ถ่ายโอนเท่านั้น แต่ให้เอาไปทำภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล จนภารกิจของหลายกระทรวงกลายเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องทำ และทำให้ อปท. สับสนว่าภารกิจจะอะไรถ่ายโอนมาบ้าง ตามแผนกระจายอำนาจฯ หรือเป็นภารกิจโดยตรงที่ต้องดำเนินการตามแผนหรือเป็นภารกิจฝากให้ อปท. ทำแทนรัฐ

งบประมาณ ยังเป็นปัญหาของท้องถิ่น

ปัญหาความเหลื่อมล้ำของงบประมาณ เนื่องจากเรามีท้องถิ่นที่อยู่ในชนบท คือ อบต. และท้องถิ่นที่อยู่ในเมืองหรือมีความเป็นเมืองสูง ปัญหาความกดดัน ยากไร้กับความหนาแน่น ความเจริญของเมือง กลายเป็นเงื่อนไขว่าท้องถิ่นแบบไหนควรจะได้รับงบประมาณมากกว่ากัน ยิ่งมีการยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาล กลับไม่ได้รับงบประมาณเท่ากับเทศบาลเดิมที่ยกฐานะมาก่อน และมีท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ อบจ. แต่ภารกิจการทำงานซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นขนาดเล็ก

การจัดสรรงบประมาณให้แต่ละชนิดท้องถิ่นก็ยังมีปัญหา โดยเฉพาะในเรื่องภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ไม่สามารถทำให้เป็นที่ยอมรับ ทำให้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ทุกปี อีกทั้งการประมาณการรายได้ของท้องถิ่นสูงเกินความเป็นจริง

ปัญหาการปรับโครงสร้างรายได้ของ อบจ. เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ข้อเท็จจริงทุกท้องถิ่นก็มีความรับผิดชอบชีวิตพี่น้องประชาชน วันนี้ อบจ. เองก็มีการกิจข้างนอกค่อนข้างเยอะมาก ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานอันนี้หนักมาก สำหรับถนนหนทางเป็นเรื่องราวที่เราก็ต้องยอมรับว่ายาก แต่ไม่มีทางที่ใช้งบประมาณทั้งหมดได้พอ ปัญหาในเรื่องการแบ่งเงินจบได้ยาก トラบไตที่ยังไม่สามารถคิดเรื่องภารกิจในอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่นให้ชัดเจนได้

ทุกวันนี้งานวัฒนธรรมประเพณีกลายเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นต้องทำ และหลายงานต้องทำแทน อำเภอและจังหวัด เพราะเป็นงานภาพรวม กลายเป็นภาระหนักของท้องถิ่นต้องจัดงบประมาณมาใช้ในเรื่องพวกนี้ แทนหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

ประเด็นที่สำคัญอีกเรื่อง คือ เงินอุดหนุน ความจำเป็นที่ต้องให้หน่วยงานอื่นทำแทน ก็มีมากพอสมควร แต่ก็มี การขอเงินอุดหนุนจากจังหวัดและอำเภอ ก็ไม่น้อยเช่นกัน

นายก อบจ. ต้องปรับการทำงานร่วมกับสภา อบจ.

ตั้งแต่ผมมารับงานที่ อบจ. เห็นได้ชัดว่าที่ผ่านมาการจัดงาน Event ของ อบจ. มีค่อนข้างมาก เช่น งานสงกรานต์ งานลอยกระทง งานปีใหม่ งานประเพณีบางอย่างกลายเป็นตั้งงบประมาณเพื่อเรื่องราวเหล่านี้จำนวนมาก ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงก็ตาม แต่ผมคิดว่าจำเป็นต้องปรับการทำงานร่วมกับสภา อบจ. โดยต้องทำความเข้าใจกันและควรคำนึงถึงความเป็นผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนจังหวัดนั้น ๆ ว่าเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ปัจจุบันมีการแบ่งเขตอำเภอ สมาชิกสภาจังหวัด กลายเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งเล็ก ๆ

การบริหารงบประมาณของ อบจ. ปัจจุบันพยายามกระจายเม็ดเงินครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้ง ๑๙ อำเภอ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ถูกต้อง และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยพิจารณา นำแผนงาน/โครงการที่มาจากข้อเสนอของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติให้มากที่สุด ซึ่งในปัจจุบันนี้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่เห็นด้วย เราก็สามารถทำถนนให้ยาวขึ้น มีโครงการที่เป็นภาพรวมมากขึ้น

อีกประการหนึ่งผมได้พยายามกระจายงบประมาณตามแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกด้าน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของ อบจ. เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และด้านการกีฬาและการท่องเที่ยว เป็นต้น

เงิน อสม. ไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของ อบจ.

เงินอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ผมว่าไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของ อบจ. น่าจะเป็นเรื่องของเทศบาลหรือ อบต. ที่อยู่ใกล้ชิดกับตัว อสม. ปัจจุบันเอาสัดส่วนตรงนี้ โอนให้ อบจ. แล้ว อบจ. ต้องโอนให้ สาธารณสุข และโอนต่อไปอำเภอ และท้องถิ่น ทำให้เกิดความล่าช้า ผมไม่เห็นด้วยในประเด็นนี้ ซึ่งจริง ๆ แล้ว ผมว่าควรจะจ่ายผ่าน อบจ. และ อบจ. จ่ายให้กับเทศบาลและ อบต. โดยตรงจะดีกว่า อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ คือ ไม่สมควรที่จะนำเงิน อสม. มาคำนวณในสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่น

สัดส่วนของงบประมาณกับภารกิจของท้องถิ่นต้องสัมพันธ์กัน

ผมมีความเห็นว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ต้องคิดให้ออกระหว่างสัดส่วนของงบประมาณกับภารกิจ ทำอย่างไรให้มีความสัมพันธ์กัน ต้องหาวิธีการทำให้ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่าง อบท. ที่ได้รับการถ่ายโอนมากกับ อบท. ที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจมาน้อย จุดอ่อน คือ ท้องถิ่นทุกแห่งไม่รู้ว่ามีภารกิจถ่ายโอนอะไรบ้างที่ถ่ายโอนมาให้ตนเองเพราะไม่มีฐานข้อมูล ดังนั้น อบท. ที่เป็นฝ่ายรับโอนยังไม่รู้เลยว่าตัวเองต้องทำอะไร ตรงนี้กระจายอำนาจต้องหาทางทำอย่างไรให้มีฐานข้อมูลนี้ตั้งแต่แรกให้ได้ หากมีข้อมูลทำได้ชัดเจนจะทำให้จัดสรรเงินได้ถูกต้องตรงกับภารกิจด้วย คือ ถ้ามีภารกิจถ่ายโอนมาก ต้องมีงบประมาณมากด้วย

ระเบียบในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นต้องชัดเจน

ปัจจุบันอำนาจในการดูแลประชาชนและการจัดบริการสาธารณะที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ ผมคิดว่าเหมาะสมแล้ว แต่ควรแก้ไขการออกระเบียบการส่งการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ส่งมาให้ถูกต้อง เรื่องที่ส่งมาหลายเรื่องทำแล้วมีปัญหาเกี่ยวกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำมาแล้วไม่มีระเบียบรองรับ สถ. ต้องออกระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจน และการส่งการของ สถ. ควรคำนึงถึงเรื่องการกระจายอำนาจด้วย โดยเฉพาะเรื่องการสั่งให้ตั้งงบประมาณแต่ละปีจะส่งการตามที่เขาคิดเท่านั้น ไม่มีการพูดถึงภารกิจต่าง ๆ ที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นเลย

**จุดอ่อน คือ ท้องถิ่นทุกแห่งไม่รู้ว่ามีภารกิจถ่ายโอนอะไรบ้าง
ที่ถ่ายโอนมาให้ตนเองเพราะไม่มีฐานข้อมูล**

ควรให้ อบจ. เป็นศูนย์ให้ความรู้แก่ข้าราชการท้องถิ่น

อบจ. เป็นหน่วยงานในลักษณะที่จะบูรณาการในการทำงานระหว่าง อบท. ผมจึงสงสัยว่าทำไม อบจ. เราจึงจัดอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของ อบท. ในจังหวัดไม่ได้ แต่ทำไมเราทำถนนระหว่างท้องถิ่นได้ ผมเคยจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบพัสดุ โดยใช้เงินของสมาคมสันนิบาตจังหวัดสุราษฎร์ธานี และไม่เก็บค่าลงทะเบียน มีคนมาสมัครเป็นพันคน เพราะว่าการจัดอบรมของหน่วยงานอื่นใช้เวลาหลายวัน และเก็บค่าลงทะเบียนแพงมาก ทำให้เด็ก ๆ ไม่มีโอกาสได้ไปอบรม เราต้องการมีสถาบันฝึกอบรมคนท้องถิ่นของเราเอง ไม่ใช่สถาบันของส่วนราชการ ต้องการให้เป็นสถาบันของท้องถิ่นเลย เราต้องการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องอะไรเราก็จะไปหาคนเก่ง ๆ มาสอน โดยไม่ต้องใช้เวลาในการอบรมมากแต่ได้เนื้อหาค่อนข้างครบ ถึงเวลาแล้วที่ต้องมาช่วยกันทำ

อปท. ควรเน้นเรื่องความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมกับประชาชน

นโยบายในการหาเสียงของผมอย่างหนึ่ง คือ ผมยึดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผมกำลังคิดว่าจะทำอย่างไรให้ อบจ. ออกไปพบกับพี่น้องประชาชนให้มาก ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน หาวิธีการที่จะทำอย่างไรให้ชุมชน พี่น้องประชาชนคิดและนำเสนอ แต่ อบจ. จะให้ชาวบ้านทุกฝ่ายมาร่วมกันคงยาก จึงมีแนวทางที่พยายามให้สมาชิกสภาจังหวัดมาเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำแผน เพราะสมาชิกสภาจังหวัดจะแบ่งเป็นเขต ๆ มีการรวมกลุ่มกันในแต่ละเขตอยู่แล้ว หรืออาจจะมีตัวแทนจากอำเภอต่าง ๆ มาเป็นกลุ่มคล้าย Cluster อย่างนั้น

ส่วนหนึ่งที่น่าจะทำ คือ สร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้กับผู้บริหารท้องถิ่นและท้องถิ่น ให้มีการร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น อีกทางหนึ่ง ตรงนี้ผมคิดว่าเป็นประเด็นสำคัญ เพราะพวกเขาเป็นตัวแทนโดยตรงของประชาชน รู้ปัญหา เราจะสามารถรับรู้เรื่องราวต่าง ๆ และสามารถแก้ปัญหาได้เร็วและตรงจุด

สุดท้ายอยากจะบอกว่าพวกเรา คือ ชาวบ้าน พวกเรา คือ ประชาชน เพราะฉะนั้นการที่จะบริหารท้องถิ่นได้สำเร็จนั้น ต้องเป็นชาวบ้าน และประชาชนที่ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

รณรงค์ เจริญเมือง

- ศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- อดีตผู้อำนวยการศูนย์ศึกษากิจการบ้านเมืองระดับท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ



จากข้อมูลเชิงประจักษ์สู่แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

หลังจากผมเรียนจบกลับมา เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ในขณะที่ทำงานวิจัย ผมพบว่าเมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และเชียงราย โดยเฉพาะเมืองเชียงใหม่มีปัญหาถดถอย และปัญหาทางเท้าไร้ระเบียบ เมืองพัฒนาแบบกระจุก โครงการแทบทุกอย่างอยู่ในตัวอำเภอเมือง อำเภอรอบนอกถูกกลืนเลย ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกย้ายบ่อยและมีฐานะเป็นเพียงผู้ประสานงานเพราะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดขึ้นต่อคนละกระทรวง การบริหารจังหวัดขาดเอกภาพ ปัญหาไม่แต่สะสม ถูกชุกไว้ได้พรม ไม่มีการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง

จากการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นพบว่า ญี่ปุ่นมีการปฏิรูปการเลือกตั้งผู้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ หลังญี่ปุ่นแพ้สงครามโลก ครั้งที่ ๒ อเมริกาได้เข้าไปปฏิรูปการปกครองในประเทศญี่ปุ่น คือ เสริมความเข้มแข็งให้แก่ระบบประชาธิปไตยระดับชาติ การปฏิรูปที่ดิน จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ และให้จัดระบบการศึกษาโดยใส่วิชาการเมือง การพัฒนาท้องถิ่น การปรับปรุงบทบาทของพลเมือง ในการพัฒนาท้องถิ่นทุกระดับ ส่งผลให้การเมืองการปกครองของญี่ปุ่นเกิดความมั่นคงทั้ง ๒ ระดับ เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ศิลปวัฒนธรรมได้รับการปกป้องและสืบสาน แต่ละเมืองมีอัตลักษณ์ของตนเอง

จากแนวคิดดังกล่าว จึงได้เริ่มโครงการศึกษากิจการปกครองท้องถิ่น (Local Government Studies Project) ที่คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เริ่มศึกษาปัญหาการบริหารงานของสภาตำบล เทศบาล อบจ. และจังหวัด จัดโครงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เชิญผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น มาร่วมสัมมนา จัดพิมพ์เอกสารรายเดือนเผยแพร่เรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation) ต่อจากนั้น ผมได้เขียนบทความผลักดันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน (บทความเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ลงในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๔) ซึ่งได้รับการวิจารณ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งน่าจะมีผลสำคัญทำให้การศึกษาเกี่ยวกับท้องถิ่นตื่นตัวขึ้นในประเทศไทย

การรณรงค์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีผู้สนับสนุนอย่างกว้างขวาง ส่วนที่ไม่เห็นด้วย คือ ผลการสำรวจทัศนคติผู้มีการศึกษาดีจะเห็นว่า ไม่เห็นด้วยเพราะคนส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม แต่ประชาชนต่างจังหวัดส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชนบทเห็นด้วย คนต่อต้านรุนแรง คือ ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร อดีตการปกครองท้องถิ่นสมัยนั้น ซึ่งเห็นว่าเป็นไปไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมาจากการแต่งตั้งเท่านั้น ดร. ชูวงศ์ กล่าวว่า “อีก ๑๐๐ ปีก็เลือกตั้งผู้ว่าฯ ไม่ได้”

ผลของการแลกเปลี่ยนความเห็นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จนเกิดการต่อต้านรัฐบาลนายกรัฐมนตรี้ แต่งตั้ง ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการเลือกตั้งปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้มีพรรคการเมืองถึง ๔ พรรค กำหนดนโยบายให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ คือ ความหวังใหม่ ประชาธิปไตย เอกภาพและพลังธรรม ซึ่งทั้งหมดขณะการเลือกตั้งและร่วมกัน จัดตั้งรัฐบาลผสม มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกฯ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็น รมว.มหาดไทย แต่กลับไม่มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ แม้แต่จังหวัดเดียว จึงทำให้เกิดกระบวนการร่วมมือกันเรียกร้องให้จัดการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ผลของการผลักดันนำไปสู่ ๒ เรื่องสำคัญ คือ ๑. การแต่งตั้งผู้ว่าฯ หญิงคนแรก (ปี ๒๕๓๗ นางจรัสศรี ธิปรีช - นครนายก) แต่เมื่อกระแสเรียกร้องมิได้ลดลง ๒. เกิดการจัดตั้ง อบต. ๓๐๐ กว่าแห่ง เป็นครั้งแรกและจึงขยายออกไป

การต่อต้านการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยข้าราชการระดับสูง ทำให้ผมหันไปรณรงค์การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง โดยเขียนบทความเผยแพร่ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ คุณเปรมฤดี ชามพูนท นายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลกได้นำ ต้นฉบับไปจัดพิมพ์เผยแพร่หลายแสนเล่ม เกิดการประชุมเรื่องการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหลายครั้ง ในเวลาต่อมา และเริ่มผลักดันและแก้ไขกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในปี พ.ศ. ๒๕๔๒

ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ควรแก้ไข

การแก้ไขกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในปีนั้น ติดตามด้วยการแก้ไขกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลทุกขนาด ในช่วงกระแสประชาธิปไตย (พ.ศ. ๒๕๔๖) ทำให้เกิดการเลือกตั้งนายก อบต. และนายก อบจ. โดยตรงทั่วประเทศ แต่ที่ตามมาอันเป็นจุดอ่อนสำคัญ คือ กระทรวงมหาดไทยไม่เคยทำงานรณรงค์ให้การศึกษาแก่สังคมไทยว่าการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงมีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไร ควรระมัดระวังส่วนใด ทำให้หนักการเมืองท้องถิ่นฉวยโอกาสส่งผู้สมัครมาลงรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วย คือ ลงสมัครเป็นนายกฯ และ สท. เป็นทีม แล้วบอกว่าหากชนะก็จะทำงานด้วยกันเป็นทีม

มองในแง่ดีก็คือจะไปช่วยกันทำงาน แต่ถ้ามองในแง่ลบก็คือจะไปกินด้วยกันเป็นทีม ผมก็ขอยืนยันเลยว่าวันนี้ก็เป็นเช่นนี้เพราะระบบการเลือกตั้งนายกฯ โดยตรงเป็นระบบการบริหารงานแบบผู้นำเข้มแข็ง (Strong leader system, strong executive system, presidential system) ซึ่งต้องอาศัยการนำที่มีประสิทธิภาพ และต้องมีการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นเพื่อความโปร่งใสและการถ่วงดุล ฉะนั้น ประชาชนก็จะเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง และเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นมาอีกกลุ่มหนึ่ง เป็นการคานและตรวจสอบอำนาจ โดยหลักการ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรเป็นชุดเดียวกัน และไม่ควรมีสิ่งที่เรียกว่า

จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้แต่ละเทศบาลแบ่งเป็นแขวง แขวงละ ๖ คน (เทศบาลตำบล ๒ แขวง เทศบาลเมือง ๓ แขวง และเทศบาลนคร ๔ แขวง อบต. แบ่งเป็นหมู่บ้าน ๆ ละ ๒ คน) ประชาชนแต่ละคนต้องเลือกตามจำนวนนั้น ซึ่งมีแนวโน้มจะเลือกเป็นทีมเพราะเทคนิคการหาเสียง, ความเป็นพรรคพวก และวัฒนธรรมแบบจารีต) เขตเมืองทำให้ประชาชนไม่รู้จักสมาชิกคนใดเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้เกิดความไม่รู้ จักกัน ความห่างเหิน และการขาดความรับผิดชอบในการทำงาน

ทางแก้ คือ ให้เปลี่ยนระบบเลือกตั้งฝ่ายสภาเป็นเขตละ ๑ คน เพื่อให้ประชาชนรู้จักตัวแทนฝ่ายสภาได้ดีขึ้น ฝ่ายตัวแทนก็จะต้องทำงานมากขึ้นเพื่อรับใช้ท้องถิ่น ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารก็จะควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว (ward system) ไม่ใช่เลือกเป็นแขวง จะผลักดันท้องถิ่นให้ก้าวไปข้างหน้าได้ก้าวใหญ่

การร่างรัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจ

ปี ๒๕๔๐ ผมไม่มีส่วนในการเสนอพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีแต่นักวิชาการในกรุงเทพฯ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ เสนอให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง แต่มีได้ระบุว่าเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม ทำให้ต้องต่อสู้กันอีกว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือไม่ ส่วนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นระบบแต่งตั้งอยู่แล้ว

การตื่นตัวเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในสังคมไทย ถือว่าเป็นการตื่นตัวที่คนเห็นด้วยกันมาก เพราะรัฐไทยของเรารวมศูนย์อำนาจไว้นานเกินไป แต่ยังมีอีกหลายประเด็นที่ยังไม่ได้คุยกัน เช่น ระบบเขตเดียวเบอร์เดียวที่ได้กล่าวมา อีกเรื่องหนึ่งคือ สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ควรจะได้เงินเดือน ควรจะได้เป็นเบี้ยประชุม เพราะพวกเขาไม่ได้ทำงานประจำ แต่คนที่ทำงานประจำทุกวันมีเพียงฝ่ายบริหาร การให้เงินเดือนแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นนอกจากจะไม่ถูกต้อง ยังทำให้พวกเขาคิดจะขอให้ขึ้นเงินเดือนบ่อย ๆ เลียนแบบ สส. ระดับชาติ ทั้ง ๆ ที่งานนิติบัญญัติระดับท้องถิ่นมีไม่มากเท่ากับในระดับชาติ ท้องถิ่นเป็นพื้นที่ไม่กว้างใหญ่ มีเทศบัญญัติไม่มากนัก การให้เบี้ยประชุมจึงเพียงพอแล้ว

พอมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจ หลังปี ๒๕๔๐ มีการทำให้ นายก อบจ. ทับซ้อนกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการทับซ้อนภารกิจ แทนที่พรรคไทยรักไทยจะแสดงวิสัยทัศน์ ยกเลิกระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปเสีย กลับสร้างความซ้ำซ้อนให้เกิดขึ้น ทั้งระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด - อบจ.) ระดับอำเภอ (นายอำเภอ กับเทศบาล) และตำบล (กำนัน - ผู้ใหญ่บ้านกับ อบต.) บทเรียนประการหนึ่ง คือ พรรคไทยรักไทยควรให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่นโดยตรงทุกระดับ แต่ก็สามารถเก็บรับบทเรียนได้ คือ ควรมีการทดลองสัก ๓ - ๔ แห่ง แล้วค้นหาจุดแข็งจุดอ่อนเพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย มิใช่ทำพร้อมกันทีเดียวทั้งประเทศ ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยความยากลำบาก

เมื่อการกระจายอำนาจเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น มี อบต. ทั่วประเทศกว่า ๗ พันแห่ง ทั้งมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นโดยตรง ก็มีการผลักดันการกระจายอำนาจมากขึ้น แต่มักเป็นการผลักดันที่เน้นเรื่องจะอย่างไรให้การทำงานท้องถิ่นดีขึ้นในเชิงประสิทธิภาพการทำงาน แต่ไม่ดูโครงสร้างของการเมืองเลยว่าจะทำให้ประชาชนตื่นตัวอย่างไร กลไกอะไรที่จะส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น สท. กับนายกฯ ควรจะตรวจสอบการทำงานอย่างไร จะปรับปรุงระบบแขวงอย่างไร อบต. ทับซ้อนกับอำเภอ เทศบาลทับซ้อนกับอำเภอ เทศบาลทับซ้อนกับผู้ว่าฯ จะแก้ไขได้อย่างไร ฯลฯ

เมื่อไม่มีการพูดถึงเรื่องเหล่านี้เลย จึงทำให้การทำงานด้านการกระจายอำนาจของไทยมีลักษณะเป็นรัฐประศาสนศาสตร์มากกว่า คือ เน้นปรับปรุงเทคนิคการบริหารงาน แต่ไม่ได้พิจารณากลไกหรืออุปสรรคด้านโครงสร้างที่ผ่านมาหลายสิบปี ซึ่งส่งผลให้งบประมาณของท้องถิ่นมีจำกัด และประชาชนไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากพอ นอกจากนี้ในมหาวิทยาลัยที่มีการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่น กลับไม่กำหนดให้เป็นวิชาบังคับ หรือนำหลายส่วนของวิชานี้ไปสอนในวิชาโลกสมัยใหม่ เป็นเพียงวิชาเลือกและวิชาบังคับของคณะรัฐศาสตร์เท่านั้น

นักศึกษาส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๙๐ ในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีโอกาสได้เรียนเรื่องนี้ก็จึงไม่มีความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวที่สุด ดังนั้น การที่จะปรับปรุงการกระจายอำนาจในอนาคตจะต้องสนใจ

อย่างน้อย ๒ เรื่อง คือ (๑) จะต้องมีการวิจัยบังคับเกี่ยวกับท้องถิ่น เพื่อให้ผู้คนมีความรู้ความเข้าใจ และสนใจเรื่องราวความเป็นมาของท้องถิ่น อันเป็นการเรียนรู้รากเหง้าของตัวเอง เพราะเมื่อรู้ก็จะเกิดความรัก ความภูมิใจ ห่วงใย และห่วงแหน (๒) คือ การเมืองในชีวิตประจำวัน และแนวทางในการบริหารและปรับปรุงท้องถิ่นของตน ซึ่งถือเป็นงานที่ต้องพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจจะให้ดีที่สุดควรใช้นักวิชาการนำหน้า โดยจัดเวทีวิชาการ ผลิตเอกสารตีพิมพ์ โดยระดมนักคิด นักวิชาการ หรือนายกเทศมนตรี นายก อบจ. อบต. มาเปิดเวที แล้วอัดเทปหรือพิมพ์เอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า การกระจายอำนาจเวลานี้มีปัญหาอะไร จุดอ่อนอยู่ตรงไหน รณรงค์ให้เกิดการคิด การโต้แย้งถกเถียง หาแนวทางใหม่ ๆ ทุกจังหวัดในประเทศไทยมีปัญหาเหมือนกันหมด แต่ไม่เคยเป็นข่าวใหญ่ คือ การที่ฝ่ายมหาดไทยปล่อยให้ปลัดพลเมืองให้มีร้านดนตรี ร้านอาหาร ร้านเครื่องดื่มเปิดกลางเมือง และเสียงดัง ชาวบ้านเดือดร้อนยามค่ำคืน แต่ไม่เคยมีองค์กรไหนเข้ามาดูแลอย่างจริงจัง นี่เป็นปัญหาว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นล้มเหลว แต่ประชาชนก็ไม่มีใครไปช่วยเขา เมื่อรัฐดึงตัวเอาเงินลงไปมากขึ้นก็เกิดชุมชนเมือง การเมืองเข้าไปคุมชุมชน เกิดเป็นหัวคะแนน ไม่มีมุมมองใหม่ ๆ บนเส้นทางการต่อสู้การกระจายอำนาจมีอยู่ช่วงหนึ่งที่นักวิชาการตื่นตัว และถ้าถามว่าเมื่อไรจะเปลี่ยนแปลงได้อีกครั้งหนึ่ง สังคมต้องมีแรงเหวี่ยง ตอนนี้แรงเหวี่ยงยังไม่พอ คือ ต้องสะสมกำลังแรงเหวี่ยง จากงบประมาณที่ได้ ๙% มาเป็น ๒๐ กว่า % เราต้องจับมือกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ จะเกิดแรงเหวี่ยงอีกชั้นหนึ่ง แรงเหวี่ยงคราวนี้คือแรงเหวี่ยงในการเลือกตั้งผู้ว่า ซึ่งจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง ที่สำคัญต้องเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนและทั่วทั้งสังคมให้มาก ๆ

การถ่ายโอนสถานศึกษา

เรื่องโรงเรียนขนาดเล็ก ผมได้แนวคิดใหม่ คือ การปกครองท้องถิ่นและการศึกษาท้องถิ่นมันคนละอย่างกัน การปกครองท้องถิ่นคือการระดมกำลังประชาชนมาแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เช่น ขยะ ไปไม้ ต้นไม้ น้ำ ถนน ฯลฯ แต่การศึกษาเป็นเรื่องเฉพาะ การศึกษาจะต้องมีครูดี หลักสูตรดี และสิ่งแวดล้อมดี ไม่ใช่ครูดีแต่สิ่งแวดล้อมไม่ดี สื่อไม่ดี รายการโทรทัศน์มอมเมา ฯลฯ

ขณะนี้สังคมไทยเกิดการพัฒนาการศึกษา ๓ เรื่อง คือ (๑) เอกชนต่างประเทศเข้ามาตั้งโรงเรียน (๒) องค์กรปกครองท้องถิ่นอยากตั้งโรงเรียน (๓) เอกชนในกรุงเทพฯอยากตั้งโรงเรียนเพื่อหากำไร สำหรับ อบท. ครูโรงเรียนของท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นลูกหลาน เป็นคนของนายกเทศมนตรีแทบร็อยเปอร์เซ็นต์ และมีผลประโยชน์ทางการเมืองของโรงเรียน ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ผิดพลาด ไม่ควรให้เกิด แต่คนมาจากการเลือกตั้ง ประชาชนตรวจสอบได้น้อย การเล่นเกมสายจึงมีมาก คุณภาพจึงไม่ใช่ตัวปัญหา

ล่าสุด มีหลายโรงเรียนของ อบท. ที่ครูวิ่งเต้นขอย้ายมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่จะเอาคนของเขาเข้าเป็นครูแทน และครูโรงเรียนของท้องถิ่นยืนยันกันเองว่า ผลการเรียนของนักเรียนแย่ง เพราะครูไม่มีฝีมือเนื่องจากมาจากฝ่ายการเมือง

มองอีกแง่หนึ่ง ปัญหาการศึกษาไทยเกิดจากปัญหา ๓ ระดับ ระดับที่ ๑ การเมืองระดับบนไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย และครอบงำ ระดับที่ ๒ ข้าราชการประจำไม่เอาจริงเอาจังไม่ใส่ใจ และรวมศูนย์อำนาจ ระดับที่ ๓ ระดับล่าง โรงเรียนล่างสุดขาดงบประมาณ ขาดอำนาจในการบริหารจัดการเอง ผมไปถาม ผอ. โรงเรียนหลายโรงเรียนระดับล่างสุด ทุกคนยืนยันเป็นเสียงเดียวกันเลย ไม่มีผู้ใหญ่ไปดูแลเลย ส่วนใหญ่ ผอ.เขต จะพา ข้าราชการชั้นสูงไปดูแต่โรงเรียนที่ดี ๆ มีชื่อเสียง มีงบมาก โรงเรียนในฝัน

ข้าราชการครูระดับล่างไม่ร้องเรียน เพราะว่าในรอบ ๕๐ ปีที่ผ่านมา มีการรัฐประหาร ๑๐ กว่าครั้ง เมื่อรัฐประหารแล้วก็จะขึ้นเงินเดือนให้กับครู เพราะกลัวครูที่เป็นผู้นำในชนบทจะไปปลุกระดมชาวบ้านรัฐบาล มาจากการเลือกตั้ง ก็ขึ้นเงินเดือนให้กับครู แต่เด็กไทยอ่านภาษาไทยไม่ออก ระบบตรวจสอบคุณภาพ ดูแต่เอกสาร แต่ไม่มีใครไปดูคุณภาพที่แท้จริง ไม่มีใครรู้ว่าทุกวันนี้ ครูเงินเดือน ๓ - ๔ หมื่นบาท แต่โรงเรียนไม่มีงบประมาณจ้างครูเพิ่ม งบประมาณโรงเรียนก็ไม่มี ทุกอย่างต้องขอหน่วยเหนือ ซึ่งได้บ้าง ไม่ได้บ้าง จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายจาตุรนต์ ฉายแสง เดือนสิงหาคม ปี ๒๕๕๖) ไปพบว่า โรงเรียนที่ไปเยี่ยมร้อยละ ๓๐ ของเด็กนักเรียนอ่านภาษาไทยไม่ได้ ท่านก็เลยให้เช็คทั้งประเทศ ปรากฏว่า เกิดจากหลายปัจจัย คือ กระแส พ่อแม่รณรงค์ห้ามตีลูก และไม่มีการสอบจากส่วนกลางให้ครูสอบกันเอง เด็กสอบและทำไม่ได้ ให้มีการสอบซ่อม โดยให้นักเรียนหญิงไปจัดดอกไม้ ส่วนนักเรียนชายก็ให้ไปตักน้ำ ตัดหญ้าในสนาม

ตอนนี้ ป.๓ - ป.๖ อ่านภาษาไทยไม่ได้ร้อยละ ๓๐ ของประเทศ ฝันว่าเด็กจะพูดภาษาอังกฤษได้ ภาษาไทยยังไม่ได้เลย เมื่อสัปดาห์ที่แล้ว สั่งให้ตรวจทั่วประเทศ และห้าม ๓ เรื่อง คือ (๑) ช่วยเด็กตอนสอบ ภาษาไทย (๒) อย่าแอบเติมคะแนน (๓) อย่าบิดเบือนข้อมูล อีก ๖ เดือนข้างหน้าจะมีการสอบข้อมูลนี้อีกครั้ง ถ้าผิดจะถูกลงโทษทั้งเขต ที่แล้วมาให้แล้วไปเริ่มต้นกันใหม่ จับมือกันใหม่ และใน ๖ เดือน ต้องดีขึ้น จะเอาเด็กที่อ่านไม่ได้ ป.๑ - ป.๓ ที่อ่านภาษาไทยไม่ได้ เอามาเรียนรวมกันเลย แล้วค่อยว่ากันเรื่องภาษาอังกฤษ ต้องมีเรื่อง มาตราการลงโทษ รื้อการสอบกลาง การศึกษาไทยล้มเหลวมากเพราะ (๑) การเมืองไม่ต่อเนื่อง (๒) ข้าราชการระดับผู้นำไม่ลงไปแก้ไขปัญหาลงถึง (๓) ครูระดับล่างไม่เดือดร้อน ไม่เคยถูกลงโทษ เงินเดือนขึ้นตลอด ส่งลูกตัวเอง เข้าไปเรียนในโรงเรียนดี ๆ ที่ตัวจังหวัด ฯลฯ

การขาดแคลนครูเป็นปัญหาอีกต่างหาก ส่วนหนึ่งมาจากเรื่องไม่กระจายอำนาจ ผมขอยกตัวอย่าง โรงเรียนที่อำเภอแม่แจ่ม อัตรารครู ๑๗ คน มีครูอยู่ ๙ คน ขาด ๘ คน เขาบอกว่าไม่มีใครมา เพราะการสอบและ งบประมาณที่ส่วนกลาง บัณฑิตจบจากมหาวิทยาลัยอยากเป็นครูสอน โรงเรียนก็จ้างไม่ได้เพราะไม่มีงบ งบอยู่ที่ ส่วนกลาง โรงเรียนจะทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้ การตัดสินใจไปอยู่ที่เขตและระดับส่วนกลางทั้งหมด ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จึงหมักหมม ไม่มีคนคิดแก้ไขจริงจัง ลูก ๆ ของครูแต่ละคนไม่เคยอยู่รองรับปัญหาและความไร้ประสิทธิภาพ เหล่านั้นที่โรงเรียนของตัวเอง

รัฐมนตรีจาตุรนต์ฯ ประกาศจะปฏิรูปการศึกษา หนึ่งคือปฏิรูปหลักสูตร ต้องมีการพูดภาษาไทย ให้ได้ก่อน ดร.ภาวิช ทองโรจน์ (ที่ปรึกษา รมต.ศธ.) พูดเรื่องการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาทั้งประเทศ เป็นชั่วโมง และถาม ผอ.เขตทุกท่าน (มากกว่าร้อยคน) ว่ามีปัญหาอะไรจะถามใหม่ มีท่านหนึ่งถามว่า เนื่องจากปัญหาครูคืนถิ่น ทำให้ขาดแคลนครู ๒๐๐ กว่าคน เราจะทำอย่างไรดีครับ ผมรู้สึกเจ็บปวดมาก เราพูดคนละเรื่อง แต่ ผอ.เขต ไปพูด อีกเรื่อง สะท้อนเรื่องการศึกษาไทย เพราะ ผอ.เขต เห็นว่าขาดครูเป็นเรื่องใหญ่มาก ครูไม่พอ เพราะการจัดการ ผูกขาดที่ส่วนกลาง ท้องถิ่นจึงไม่สนใจปัญหาหลักสูตร แม้แต่วิธีมองปัญหาก็ต่างกันเช่นนี้

ตอนนี้ ถ้าจะจัดงบประมาณให้ทุกโรงเรียน จ้างครู ปรับปรุงห้องสมุด แก้ไขปัญหาน้ำท่วม หลังคาพัง เสาธงหัก โรงเรียนควรทำเรื่องพวกนี้ได้เอง ไม่ใช่อะไร ๆ ก็ขอส่วนกลาง ฟังแต่ส่วนกลาง ตอนนี้โรงเรียนไม่มีอะไรเลย นอกจากเงินเดือนครู เงินเดือนมากแต่ครูไม่พอ ถ้าปีงบประมาณจะโอนเงินก้อนหนึ่งให้แต่ละโรงเรียนไปเลย สมมุติให้ ๕ ล้านบาท เราน่าจะลงไปและเชิญชาวบ้าน ครู ตำรวจ พระ เกษตรกร พ่อค้าแม่ค้า ฯลฯ คณะกรรมการโรงเรียนมาประชุมกัน สอบถามความต้องการ ชาติครู อยากจะพัฒนาอะไรก่อน ซ่อมแซมอะไร แล้วทำแผนออกมาเพื่อให้ชัดเจน โปร่งใส ให้กรรมการ ชาวบ้านและเขตเป็นคนดูแลตรวจสอบ ว่าทำตามนั้นหรือไม่ และถ้าทำได้ปีหน้าก็เพิ่มเงินให้อีกเป็นรางวัล ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมตัดสินใจอนาคตของโรงเรียนด้วยกัน โรงเรียนของท้องถิ่นเอง กระจายอำนาจการศึกษาเต็มรูป ทำได้เช่นนี้ โรงเรียนไหนก็มีความหวัง ใคร ๆ ก็อยากจะส่งลูกไปเรียน คนมีเงินในหมู่บ้านก็จะไม่ส่งลูกเดินทางไกลเข้าเมืองให้เสียเวลา และเกรงอุบัติเหตุ สู้ส่งลูกเข้าเรียนที่นั่น และบริจาคให้เงินอุดหนุนโรงเรียนกันอย่างเต็มที่ดีกว่าหรือ

ภารกิจด้านการศึกษาเป็นภารกิจเฉพาะ ถ้าเราเอาการศึกษาไปอยู่กับองค์กรปกครองท้องถิ่น นายๆ ต้องขึ้นอยู่กับเสียงการเลือกตั้ง อาจถูกครอบงำ หรือหาประโยชน์ ตามผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ถึงแม้จะถ่ายโอนไปแล้ว ถ้ากระทรวงทำได้ดีมากขึ้น คนก็อยากจะกลับมาที่กระทรวงศึกษาเอง และคนจะไปเอกชนน้อยลง ต้องเอาคนที่มีความรู้ความสามารถทางด้านนี้มาดูแล

ตอนนี้ในต่างประเทศ แบ่ง ๒ อย่าง คือ การปกครองท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ทุกสาขา ยกเว้นเขตการศึกษา ที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะ จะต้องมีความรู้เฉพาะในท้องถิ่นเฉพาะเป็นผู้บริหารการศึกษาเป็นการเฉพาะ อย่างที่เขาเรียกว่า เขตการศึกษา (School district)

ที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการไม่เคยให้ความสำคัญการศึกษาเลย เน้นการรวมศูนย์อำนาจอย่างเดียว ต้องดูว่าต่างประเทศเขาจัดการศึกษาอย่างไร เขาจึงทำได้ดี และการศึกษาของเขามีประสิทธิภาพมาก เป็นระบบ การกระจายอำนาจหมดแล้ว แต่ของไทยนั้นฟังคำสั่งจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ผมคิดว่าควรให้โรงเรียนเป็นเอกเทศ เป็นอิสระ คือ รับนโยบายใหญ่ ๆ แต่มีการบริหารจัดการภายในเอง หรือให้ขึ้นกับท้องถิ่นทั้งหมดและให้ท้องถิ่นมีอิสระ มีคณะกรรมการการศึกษาของตนเอง แต่การเลือกบุคลากรด้านการศึกษาต้องปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองท้องถิ่น ครูต้องขึ้นกับชาวบ้านเมื่อเกิดปัญหาทำให้ชาวบ้านเข้ามาดูแล คณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นฟังเสียงชาวบ้าน ย่อมรู้ว่าครูคนไหนทำงานดีหรือไม่ ก็สามารถเสนอให้รางวัลหรือลงโทษครูเหล่านั้นได้ ดีกว่าคนในส่วนกลางที่อยู่ห่างไกลปัญหา

**ผมคิดว่าควรให้โรงเรียนเป็นเอกเทศ เป็นอิสระ คือ รับนโยบายใหญ่ ๆ
แต่มีการบริหารจัดการภายในเอง หรือให้ขึ้นกับท้องถิ่นทั้งหมด**

รวิชัย พิภองกุล

- อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด , อุตรดิตถ์
- อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
- อดีตรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น



การกระจายอำนาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี อันเป็นผลจากการมีกฎหมายที่สำคัญทั้งสองฉบับหลายอย่าง ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ประชาชนมีการตื่นตัวในการเลือกตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ซึ่งก่อนหน้านี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งข้าราชการ และต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ทำให้กระแสการตื่นตัวของประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้งมีมากขึ้น โดยในเขตพื้นที่หนึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้ ๒ ระดับ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ อบต. หรือเทศบาล นอกเหนือไปจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา ในระดับชาติ

ประการที่สอง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการโอนเงินงบประมาณและรายได้ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นแบบก้าวกระโดดในระยะแรก และได้มีการถ่ายโอนภารกิจจากภาครัฐไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ถึงแม้จำนวนภารกิจที่มีการถ่ายโอนจะมีจำนวนน้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามแผนการกระจายอำนาจ แต่ได้ทำให้สัดส่วนในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามาดำเนินการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของประชาชนอย่างกว้างขวางในทุกมิติ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ จึงทำให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามาดำเนินการ

“บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของประชาชนอย่างกว้างขวางในทุกมิติ

ปัจจุบันสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปได้รับการยอมรับ และเมื่อมีการกล่าวถึงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จะต้องมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งแห่งปัจจัยความสำเร็จของงานในระดับต่าง ๆ

ประการที่สาม สิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะดีเด่นส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ การพัฒนาเด็กเล็ก การดูแลผู้สูงอายุ การดูแลสนับสนุนสุขอนามัยในระดับชุมชน การจัดการป้องกันภัยพิบัติ การประปาหมู่บ้าน ตลาดสดชุมชน การสนับสนุนองค์กรภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้ชุมชนของตน เช่น ส่งเสริมสวัสดิการชุมชน การจัดตั้งและส่งเสริมกองทุนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

ปัญหาและอุปสรรคของท้องถิ่น

สิ่งที่ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

๑. การเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีการซื้อสิทธิขายเสียงซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความไม่โปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในท้องถิ่น ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาของการเลือกตั้งในทุกระดับ

๒. การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมและการประเมินผลอย่างเป็นระบบ ยังคงตรวจพบการบริหารงานที่มีการทุจริต ทั้งในระบบการบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณและการคลัง

ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะมีลักษณะเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มิใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ขณะเดียวกันก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจนได้รับรางวัล ประกาศเกียรติคุณในเรื่องการจัดการที่ดีในเรื่องการบริหารงานที่โปร่งใสจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่สังคมให้การยอมรับเชื่อถือ แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมา การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับเอาอำนาจไปดำเนินการตามกฎหมาย ยังคงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว

ปลายทางของการกระจายอำนาจต้องสิ้นสุดที่ประชาชน

ที่ผ่านมารัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหวังว่าด้วยโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานที่ออกแบบไว้ในปัจจุบันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน โดยมีตัวแทนของประชาชนเข้ามาบริหารงาน และทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ช่วงเวลาที่ผ่านมา ๑๕ ปี นับตั้งแต่มีกฎหมายการกระจายอำนาจได้พิสูจน์แล้วว่าถึงแม้การกระจายอำนาจจะมาถึงทิศทางแล้ว แต่ก็ยังไม่ถึงจุดหมายปลายทาง คือ ประชาชน ดังนั้นการจะทำให้ประชาชนได้รับผลจากการกระจายอำนาจ โดยยึดหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการส่งต่ออำนาจไปให้ถึงประชาชน ควรพิจารณากำหนดแนวทางในระยะต่อไป ดังนี้

๑. ปฏิรูประบบการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยเน้นวิธีการและมาตรการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง เพราะการได้มาซึ่งอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น จะมีผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจในการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นลำดับต่อมา

๒. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งในข้อ ๑ และหลังจากเลือกตั้งแล้วให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนางานบริการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดโครงสร้างการบริหารงานเสียใหม่ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการ เพื่อกำกับดูแลให้ข้อเสนอแนะการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลาของการบริหารงาน และจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง

๓. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในท้องถิ่นด้วยการจัดการตนเองได้ในระยะยาว

๔. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ลดช่องว่างการพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำกันในพื้นที่ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

๕. ให้รัฐใช้กลไกการกระจายอำนาจ โดยการถ่ายโอนภารกิจและเงินรายได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดบริการสาธารณสุขในเขตเมือง เขตชนบท หรือเขตเมืองกึ่งชนบทได้รับการอุดหนุนทรัพยากรการบริหารที่สอดคล้องกับภารกิจ และให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อประโยชน์ในการทำหน้าที่ของท้องถิ่นในข้อ ๔

๖. เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน สามารถจัดบริการสาธารณสุขที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวมในแต่ละท้องถิ่นได้

๗. เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสามารถเข้าไปช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการนำเอาองค์ความรู้จากท้องถิ่นหนึ่งไปใช้อีกท้องถิ่นหนึ่ง เพื่อประโยชน์ของประชาชนได้ เพื่อให้เกิดการรวมพลังในลักษณะบูรณาการการทำงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

๘. เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านระบบวิธีการงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ควรกำหนดเป็นรายจ่ายที่มีข้อผูกพัน ไม่ควรให้มีการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองระดับชาติ

๙. การกำหนดวงเงินเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ตามที่กำหนด ควรกำหนดเป้าหมายในแต่ละปีไว้ล่วงหน้าให้ชัดเจน โดยให้มีรายละเอียดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รายได้จากแหล่งรายได้ประเภทใด เป็นจำนวนเงินเท่าใด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการบริหารงานร่วมกับประชาชนได้ล่วงหน้า สามารถเห็นอนาคตท้องถิ่นของตนเองได้ในระยะยาว

๑๐. ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นหนักในเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วม การรายงานผลให้กับภาคประชาชน และควรมีระบบการประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก การกำกับดูแลโดยภาครัฐควรมีเท่าที่จำเป็น โดยตั้งเป้าหมายให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าแทนที่การกำกับดูแลโดยภาครัฐ

เป้าหมายการกระจายอำนาจที่คาดหวัง

เป้าหมายการกระจายอำนาจที่คาดหวัง คือ การที่ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจมีความสามารถในการจัดการตนเอง จนสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลางได้ การที่เราจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ จึงหมายถึงการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน และการทำให้องค์กรภาคประชาชนมีความเข้มแข็งก็จะเป็นพลังสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวัฏจักรกระทบต่อเนื่องกันไปไม่สิ้นสุด การจัดการตนเองของคนในชุมชนจะอยู่ในสถานะใด จึงไม่ได้ขึ้นกับการมีกฎหมายจัดการตนเองหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

- ศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อดีตคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐
- อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๓
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



บทบาทในการเป็นคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมาเป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) นั้น ในระยะแรกผมไม่ได้เข้ามามีบทบาทอะไรในการทำแผน ร่างแผนการกระจายในช่วงแรกของการทำแผน เริ่มร่างแผน การบัญญัติข้อกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจมีคณะกรรมการซึ่งความรู้ ความสามารถหลายท่าน เข้ามามีบทบาทหลายท่าน และมีบทบาทในการทำร่างแผนนี้ ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวผมได้รับมอบหมายจากอาจารย์อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ให้ไปดูแลโครงการอยู่ที่จังหวัดลำปางและได้เข้ามามีบทบาทในการเป็นคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากมีการทำแผน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จแล้ว

ความเป็นมาของ พ.ร.บ. กำหนดเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเรา ถ้าว่ากันจริง ๆ เริ่มจากรัชกาลที่ ๕ สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและได้นำรูปแบบของการกระจายอำนาจมาใช้ และการปกครองระบบประชาธิปไตยจริง ๆ เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๗ พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ซึ่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เริ่มต้นจากการที่ประเทศใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ปลายสมัยของนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แต่เกิดวิกฤตค่าเงินบาท ทำให้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและนายคนต่อมา คือ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และได้เข้ามารับผิดชอบในการจัดทำแผน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบหมายให้ พลตรีสนั่น ขจรประสาธ เป็นผู้ดูแลและสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นคณะทำงาน ซึ่งก็ได้คณบดีคณะรัฐศาสตร์ ซึ่งตอนนั้น คือ อาจารย์อเนก เหล่าธรรมทัศน์ มาเป็นผู้ช่วยในการสรรหาบุคลากรมาช่วยกันทำแผน และหนึ่งในนั้น คือ ท่านอาจารย์วุฒิสาร ตันไชย และในการทำแผนช่วงแรก ๆ นั้น ได้รับความร่วมมือจากนักวิชาการและท่านอาจารย์หลาย ๆ ท่าน เข้ามาร่วมกันระดมความคิดเห็นในการจัดทำแผนฉบับนี้ และในการทำแผนนี้ต้องยกให้ท่านอาจารย์วุฒิสาร ตันไชย เป็นคนทำแผนและรู้ขั้นตอนการทำแผนและการทำ

ขั้นตอนที่ดีที่สุด และการทำ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในเรื่องของข้อเสียของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่ได้รับการวิจารณ์จากทางประเทศญี่ปุ่นรุนแรงที่สุดคือ เรื่องของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ควรมีกรรมการที่เป็นหน่วยงานราชการเข้ามาเกี่ยวข้องเลย

บทบาทและขอบเขตของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คือของไทยเราใช้ไตรภาคีเป็นรูปแบบ ในความจริงควรให้ท้องถิ่นเข้ามาบริหารไม่ควรมีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ถ้ามีก็ให้เป็นที่ปรึกษา ซึ่งทางหน่วยงานไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นเป็นประธานคณะกรรมการแท้จริง ๆ คนที่ตัดสินใจ คือ นักวิชาการและนักธุรกิจ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านท้องถิ่น มีอาจารย์ที่เกี่ยวกับวิชาการปกครอง และอดีตนักการเมืองท้องถิ่น กรรมการเล็กมาเทียบกับการตัดสินใจ และในความคิดของผม ท้องถิ่นไม่ควรเข้ามามีส่วนในคณะกรรมการการกระจายอำนาจเลย ควรจะเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นฝ่ายเลขาหรือผู้ช่วยเลขาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ญี่ปุ่นมีการเน้นคนของเทศบาลเป็นฝ่ายเลขาโดยตรงในการให้ข้อมูลจะมีอำนาจในการตัดสินใจ รูปแบบของการกระจายอำนาจที่ดีเป็นกิจจะลักษณะที่เห็นก็จะเป็นประเทศญี่ปุ่น เพราะในยุโรปส่วนใหญ่อย่างประเทศอังกฤษจะใช้ระบบสภา คือ ใช้ระบบกรรมการผู้แทนราษฎร ดูแลเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งในเรื่องของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเรื่องน่าแปลก เช่น การใช้รศ ๑๔ - ๑๕ ปี เราเปลี่ยนอะไรไปบ้างเราไม่รู้บ้างหรือ และการแก้ไขกฎหมายการกระจายอำนาจฉบับที่ ๒ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๕๐ โครงสร้างยังเหมือนเดิม

ในความจริงควรให้ท้องถิ่นเข้ามาบริหาร ไม่ควรมีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ถ้ามีก็ให้เป็นที่ปรึกษา

ปัญหาของการกระจายอำนาจคือ ?

การตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) มีหลายรูปแบบ และปัญหา คือ การตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำอะไร และในการตั้งคณะกรรมการไม่ควรให้กระทรวง ทบวง กรม เข้ามามีบทบาทการตัดสินใจ แต่ควรที่จะให้นายกเป็น เพราะใครสามารถตัดสินใจได้ และคณะกรรมการจัดสรรหน้าที่ท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของใคร นายกรัฐมนตรี แต่ปัญหาคือการให้กระทรวง ทบวง กรม เข้ามามีส่วนร่วม และควรให้ประกาศพิมพ์รายงานเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ปัญหาที่เราเจอจากการกระจายอำนาจทุกวันนี้คือเรากระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น แต่ส่วนกลางที่เราพูด ไม่ได้มีส่วนกลางจากเอกภาพ ส่วนกลางที่เรากล่าวถึง คือ เราต้องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น เราต้องการลดอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ส่วนกลางของเราประกอบด้วยอะไร ประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปัญหาจริงของเราก็เจอคือ

๑. Concept ไม่ชัดเจน
๒. การกระจายอำนาจออกไปในลักษณะแบบกระจัดกระจายอันเนื่องจากส่วนกลางไม่ตกอยู่กับส่วนกลางจริง ๆ แต่กับอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม

สิ่งที่ควรแก้ไขในเรื่องการกระจายอำนาจ

เรื่องของการแก้ไขกฎหมายจัดอำนาจหน้าที่เสียใหม่ แบบเดิมอาจต้องยกเลิกก็ได้ แต่เปลี่ยนรูปแบบกรรมการ คือ คณะกรรมการที่ปรึกษา กรรมการตัดสินใจ อาจจะต้องใช้ชุดเล็กกว่านี้และดูเรื่องของอำนาจส่วนกลางว่าอยู่ที่ใคร การกระจายอำนาจไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งควรจะแก้ไขในเรื่องของ Concept ไม่ชัดเจน และเรื่องการกระจายอำนาจไปในลักษณะแบบกระจัดกระจาย ควรรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางจริง ๆ

บรรณิ์ เศรษฐบุตร

- ศาสตราจารย์พิเศษ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อดีตเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
- อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อดีตประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ต้องให้ท้องถิ่นตัดสินใจด้วยตนเองคือกระจายอำนาจ

ความคิดในเรื่องที่จะทำเรื่องท้องถิ่นต้องให้เครดิตกับคนมหาดไทยคนหนึ่งคือ คุณดำรง สุนทรศารทูล ซึ่งเป็นอดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ท่านพยายามคิดว่าจะทำอย่างไรเรื่องกระจายอำนาจ คุณดำรงเป็นคนทดลองทำเมืองพัทยาให้เป็น City Manager ท่านเป็นประธานที่ปรึกษามหาดไทย พอพ้นจากตำแหน่งปลัดฯ คุณดำรงก็มาเป็นประธานที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย โดยเอานักวิชาการต่าง ๆ มาเป็นที่ปรึกษา ความคิดของคุณดำรงทำให้เกิดแรงเหวี่ยง (Momentum) ที่จะเริ่มคิดว่าจะทำอย่างไรมากขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลคุณชวน หลีกภัยต้องการให้มืองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จุดนี้ได้นำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยนักวิชาการได้เข้ามามีบทบาทมาก ผมคิดว่าเรื่องการกระจายอำนาจนั้น ต้องให้ท้องถิ่นตัดสินใจด้วยตนเองเหมือนเด็กล้มก็หัดเจ็บเอง นี่คือการกระจายอำนาจ การที่คนกรุงเทพฯ บอกว่าสิ่งที่เทศบาลแม่ฮ่องสอนควรมีอาจจะไม่ใช่สิ่งที่คนแม่ฮ่องสอนต้องการ พวกเขาต้องการสิ่งที่ต่างกับคนกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นความปรารถนาดีและห่วงใย ไม่ได้คิดร้ายกับคนแม่ฮ่องสอนเลย แต่อาจคิดไม่ตรงกันเพราะให้ความสำคัญต่างกัน ซึ่งในเวลาต่อมาฝ่ายการเมืองเริ่มคล้อยตามกระแสหลักที่ว่าต้องผ่อนปรนให้มีการกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกันหลายฝ่ายได้มีการถกเถียงกันถึงความพร้อมของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจต้องมืองค์กรที่ท้องถิ่นเชื่อถือและให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม

ในทัศนะของผมคิดว่าการกระจายอำนาจตลอดระยะเวลา ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา นั้น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เปิดมากเกินไป แต่เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่มีทางเลือก ถ้าไม่ใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะไม่สามารถเดินมาถึงจุดนี้ได้ โดยเฉพาะกฎหมายที่กำหนดเรื่องเงิน ผมยังนึกไม่ออกเลยว่ามีกฎหมายฉบับไหนที่กำหนดไว้แบบนี้ที่บังคับเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ผมได้ยินคนตำหนิแต่ก็เถียงไปว่าถ้าไม่กำหนดแบบนี้จะกระจายอำนาจอย่างรวดเร็วเช่นนี้ได้หรือไม่ และไม่มีทางเดินมาถึงจุดนี้แน่นอน เพราะเป็นการมัดมือรัฐบาลจาก ๙ % ขึ้นมาเป็น ๑๖ % ขึ้นมาเรื่อย ๆ จนถึง ๒๐ % ถ้าไม่มีกฎหมายกระจายอำนาจบังคับไว้จะไม่ได้ขนาดนี้ ดังนั้นเราต้องยอมรับว่ารัฐธรรมนูญทำให้มากเกินไป ในขณะที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อม ผมขอยกตัวอย่าง

เวลาชุดบ่อน้ำบาดาลปีหนึ่งจะชุด ๕๐๐ บ่อ ถ้าเองบนั้นไปกระจายเป็นเบี้ยหัวแตกให้ท้องถิ่นอาจจะชุดไม่ได้สักบ่อ แต่ที่ส่วนกลางเขามีข้อมูลและคู่มือเลข ๕ ปี อย่างน้อย ๒ ปีที่ผ่านมาให้ใครไปบ้าง ๑,๐๐๐ บ่อ และในอนาคตอีก ๑,๐๐๐ บ่อ จะลงที่ไหน แสดงว่าเขาคู่มือเลข ๕ ปี ๒,๕๐๐ บ่อ ปีละ ๕๐๐ บ่อ แต่ถ้ากระจายอำนาจให้ไปใครจะเป็นหน่วยงานกลางที่จะบอกว่า ๕๐๐ บ่อนี้จะลงที่ไหน ผมพยายามยกตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรม ดังนั้นต้องมีตัวกลางให้กันท้องถิ่น ซึ่งตัวกลางอาจจะเป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจต้องมี Mechanic หรือกลไกที่จะดำเนินการต้องมีองค์กรที่ท้องถิ่นเชื่อถือและให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม

ระบบกระจายอำนาจควรให้บุคลากรเป็นคนของท้องถิ่นให้มากที่สุด

ข้อบกพร่องหนึ่งของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาที่ผมเห็นคือเรื่องบุคลากร เราแก้เรื่องเลือกตั้งคือแก้เรื่องการเมือง แต่ถ้าไม่แก้เรื่องการบริหารบุคคลท้องถิ่นจะไม่มีคนดีอยู่เลย เพราะเดิมระบบบุคลากรอยู่ที่มหาดไทย อบต. ขนาดเล็กแผนในการพัฒนาตำแหน่งงานไม่มีใน อบต. มีคนอยู่แค่ ๒ - ๓ คน ควรจะให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งบุคลากรได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ตอนที่คิดอยากให้อำเภอมากกว่าจังหวัดด้วยซ้ำ แต่ไม่ควรให้มีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพฯ เพราะจะขาดความเป็นท้องถิ่นไป ถ้าเป็นกลุ่มจังหวัดยังมีความเป็นท้องถิ่นอยู่ เช่น เหนือตอนบน เหนือตอนกลาง เหนือตอนล่าง โดยให้บุคลากรสามารถย้ายในเขตของตนได้ เพื่อให้มีความผูกพันกับท้องถิ่น ในต่างประเทศบุคลากรมีความผูกพันกับท้องถิ่นมากทำให้การทำงานมีความต่อเนื่องซึ่งไม่ว่าจะทำงานที่ไหนก็ตามจะมีระบบ Security เดียว สามารถเบิกจ่ายเงินและ Claim ได้ที่นั่น

ในขณะที่ประเทศไทยระบบสวัสดิการ บำเหน็จบำนาญ และประกันสังคมยังไม่รวมศูนย์ (Centralize) ผมคิดว่าระบบกระจายอำนาจควรให้บุคลากรเป็นคนของท้องถิ่นให้มากที่สุด แต่ท้องถิ่นควรจะมีขนาดใหญ่ในเรื่องของบุคลากรซึ่งจังหวัดก็เล็กไปแล้ว อาจจะสัก ๔ - ๕ จังหวัด ให้เป็นลักษณะกลุ่มจังหวัด (Cluster) ควรให้บุคลากรของท้องถิ่นได้มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ สามารถโอนย้ายข้ามเขตได้และต้องมีการสร้างระบบทุนสำรองเลี้ยงชีพด้วย บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ควรมีความผูกพันกับท้องถิ่น ต้องพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เจริญ เช่น ปลัดเทศบาลเชียงใหม่ไปที่ไหนไม่ได้ ต้องทำเชียงใหม่ให้ดี ต้องทำโรงเรียน โรงพยาบาลในเชียงใหม่ให้ดี แต่ถ้าถูกสับเปลี่ยน (Rotate) ทุก ๔ ปี จะเหมือนข้าราชการมหาดไทย ลูกเรียนประถมก็อาจจะให้เรียนใกล้แม่ แต่พอโตก็ส่งไปเรียนในกรุงเทพฯ เป็นผมก็ทำแบบเขาเพราะเอาความเจริญไปอยู่ที่กรุงเทพฯ หหมด ถ้าเมื่อไรคุณทำแบบนี้ Cluster เชียงใหม่ต้องร่วมกันคิดแล้ว ต้องมีศูนย์การแพทย์ที่เจริญ เพราะถ้าป่วยต้องไปโรงพยาบาลธรรมศาสตร์ใกล้ ๆ หน่อย ไปโรงพยาบาลรามธิบดี ศูนย์แพทย์ใน Cluster ที่ ๑ ทั้ง ๑๐ Cluster ต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ต้องมีระบบเคลื่อนย้าย โรงเรียนต้องให้มีมาตรฐานดี ซึ่งอาจจะไม่ได้ดี ทุกโรงเรียนแต่ต้องมีโรงเรียนหนึ่งที่มีมาตรฐานดี ที่สำคัญคือไม่ต้องไปเมืองหลวงและที่สำคัญเรื่องท้องถิ่นต้องใช้คนท้องถิ่นทำ

กระแสการกระจายอำนาจจะไม่จางหายไปถ้าท้องถิ่นได้รับความไว้วางใจ

ผมคิดว่าการจะทำให้กระแสการกระจายอำนาจไม่จางหายไปท้องถิ่นต้องไปดูแลตัวเอง สิ่งที่นักการเมืองท้องถิ่นทำนั้นแหละ ทำให้คนที่เคยช่วยอยู่หรือสนับสนุนจาง ไม่ใช่ นักวิชาการจาง นักการเมืองท้องถิ่นทำให้มวลชนที่สนับสนุนจาง ในเรื่องของปัญหาคอร์รัปชัน ข้อดีก็มีข้อเสียก็มี การที่จะทำให้กระแสการกระจายอำนาจไม่แผ่วไปนั้น ข้อเสนอของผมคือดูปัญหาและดูอนาคต เวลานี้เห็นปัญหามากมาย ต้องดูอนาคต อยากบอกว่านักวิชาการจะเป็นตัวช่วย ท้องถิ่นต้องสร้างเครดิตให้เกิดความน่าเชื่อถือและได้รับความไว้วางใจจากทุกฝ่าย โดยต้องใช้หลักการของการปกครองตนเอง (Self Governance) พิสูจน์ตัวเอง

Town Meeting เป็นหัวใจของท้องถิ่น

นอกจากข้อเสนอแนะเรื่องบุคลากรและการเตรียมความพร้อม ผมคิดว่าประชาธิปไตยต้องมี ความโปร่งใส ต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการประชุมเมือง (Town Meeting) มาก ๆ จะไปทำแบบรัฐบาลกลางไม่ได้ ยกตัวอย่าง คุณบำรุง คโยธา ซึ่งได้ทำ Town Meeting และทำตามที่ประชาชนต้องการมากกว่าที่ตัวเองอยากทำ ข้อดีของ Self Governance ดีตรงนี้ ท้องถิ่นเป็น Self Governance ดังนั้นจะต้องฟังความคิดเห็นของคนในท้องถิ่นมาก ๆ จะปิดเหมือนส่วนกลางไม่ได้ รัฐบาลกลางอยู่ไกล เลือกตั้งที่นี่ ผมก็อยู่ตรงนี้ไกล ๆ คุณ วิธิติต ต้องคิดอย่างนี้ อบรม. ต้องให้ดูเยอะ ๆ พอได้รับเลือกตั้งก็กลายเป็นขุนนางหมดเลย เรื่อง Town Meeting เป็นหัวใจของท้องถิ่น เขาบอกให้ใกล้ชิด ให้เลือกคนในท้องถิ่นเอง พอเลือกตั้งเสร็จแล้วไม่ยอมคุยกับคนในท้องถิ่นเลยไม่ได้ ต้องมีความโปร่งใส ต้องให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมาก ๆ ไม่มีข้ออ้างเลยที่ไม่ให้คนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วม

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

- ศาสตราจารย์กิติคุณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘
- รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘
- อดีตเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๔๙
- อดีตเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๖



ย้อนรอยประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย

หากจะย้อนความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยต้องเริ่มตั้งแต่การปกครองยุคโบราณ คือ เกิดชุมชนขึ้นก่อนและการปกครองบ้านเมืองเกิดตามมาทีหลังเพื่อรับรองความเป็นชุมชน กฎหมายตราสามดวง จะพูดถึงความเป็นนายบ้านซึ่งเป็นผู้นำโดยธรรมชาติของแต่ละหมู่บ้าน ระบบการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ในสมัยโบราณเพียงไปรับรองหมู่บ้านเหล่านั้น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ รัฐเพียงเปลี่ยนแนวคิดของนายบ้านมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อต้องการสร้างรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นรัฐประชาชาติขึ้น ดังนั้นแนวความคิดเหนือการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยให้คนในหมู่บ้านเป็นคนเลือกนายบ้าน

ความคิดเรื่องท้องถิ่นนั้นมีอยู่บ้างแต่เป็นลักษณะที่ส่วนราชการลงไปบริหาร เช่น สุขาภิบาลท่าฉลอม เป็นต้น ครั้นพอถึงสมัยรัชกาลที่ ๖ ทรงได้สานต่อพระราชดำริของรัชกาลที่ ๕ ทำให้เกิดรัฐประชาชาติขึ้นจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยทรงเติมสิ่งที่ยังขาดคือความรู้สึกชาตินิยมเข้าไป นอกจากนั้นพระองค์ทรงได้วางรากฐานสำคัญของประเทศในขณะนั้น คือ จัดให้มีการศึกษาภาคบังคับซึ่งก่อให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมและความเป็นไทยขึ้นทั่วทุกภูมิภาคในประเทศ รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่รัชกาลที่ ๕ ทรงตั้งขึ้นถูกปฏิรูปโดยผ่านกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคม กระบวนการการศึกษา และภาษากลางเป็นสื่อนำวัฒนธรรมและความรู้สึกชาตินิยมจนเป็นรัฐชาติหรือรัฐประชาชาติ (nation state) ขึ้น

จนกระทั่งสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามได้เปลี่ยนจากรัฐชาติสยามมาเป็นรัฐไทย ความคิดของ จอมพล ป. เป็นความคิดที่ต่อเติมจากรัชกาลที่ ๖ ซึ่งได้เปลี่ยนจากชาติมาเป็นรัฐจักรวรรดินิยม จอมพล ป. พยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งในภูมิภาคอุษาคเนย์และนำไปสู่การเข้าร่วมสงครามมหาเอเชียบูรพา สอดคล้องกับนโยบายของญี่ปุ่นในขณะนั้นที่ได้ก่อตั้งรัฐบาลแมนจูว์ขึ้นและต้องการให้เอเชียรวมกันเป็นหนึ่งเดียว หากย้อนกลับมาถึงความสัมพันธ์ท้องถิ่น รัชกาลที่ ๖ ท่านทรงเน้นไปที่ระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น รัฐประชาชาติและรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เกิดขึ้นโดยทั่วไป ซึ่งเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางทั้งสิ้น

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชดำริเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งก่อเกิดการปกครองท้องถิ่นในเวลาต่อมา ในพระราชนิพนธ์เรื่อง “Problem of Siam” พระองค์ทรงรับสั่งอย่างชัดเจนมากกว่าหากเราจะต้องมีประชาธิปไตยขึ้นในวันหนึ่ง รากฐานของประชาธิปไตยและการเตรียมความพร้อมคือ

การปกครองท้องถิ่นนั้นต้องเริ่มที่การปกครองตัวเองก่อน ทรงมีพระราชดำริไว้หลายที่ เช่น เมื่อมีการกราบบังคมทูล เรื่องการปกครองกรุงเทพฯ ขึ้นไป มีพระราชดำริชัด เป็นพระราชหัตถเลขาจารย์สั่งลงไปว่า “อยากเห็นกรุงเทพฯ เป็น Municipality ที่เลี้ยงตัวเองได้ก่อนที่ข้าพเจ้าจะตาย”

“Municipality” ซึ่งเดิมเรียกว่า “ประชาธิปไตย” พระองค์ทรงมาเปลี่ยนเป็น “เทศบาล” ในภายหลัง ซึ่งชัดเจนว่าพระองค์พระราชทานพระราชดำริว่าจะต้องเร่งร่างกฎหมายเทศบาลนี้เข้าสู่ที่ประชุมรัฐมนตรีแล้ว ส่งไปที่กรมร่างกฎหมาย แต่ก็ไม่เข้าที่กรมร่างกฎหมาย พระองค์ทรงทวงถามไปหลายครั้งทีเดียว จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรขึ้นมาใช้อำนาจ พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้ผลักดันให้ออกกฎหมายเทศบาล ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นกฎหมายเทศบาลฉบับแรกที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงให้ร่างและค้างอยู่ที่กรมการกฎหมายซึ่งมีการแก้ไขเพียงเล็กน้อยมาก

การปกครองท้องถิ่นคือการทดลองประชาธิปไตย

จุดกำเนิดของเทศบาลมาจากรากฐานพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่ว่า “การปกครองท้องถิ่นคือการทดลองประชาธิปไตย” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในเวลาต่อมา แนวความคิดนี้มาผสมกับช่วงหลังสงครามเย็น หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่มหาอำนาจแยกเป็น ๒ ค่าย คือ โลกเสรีกับคอมมิวนิสต์ ค่ายโลกเสรีมี NATO (North Atlantic Treaty Organization) และ SEATO (Southeast Asia Treaty Organization) ในขณะที่รัสเซียมี Warsaw Pact

แนวคิดว่าการปกครองเป็นเรื่องการทดลองประชาธิปไตยที่ต้องมีข้าราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ประชาชน ประกอบกับความไม่ไว้วางใจในคอมมิวนิสต์ การปกครองท้องถิ่นจึงมี ๒ ลักษณะ ในยุคหลังสงครามเย็น คือ ข้าราชการลงไปครอบงำ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สุขาภิบาล นายอำเภอลงไปเป็นประธาน ปลัดอำเภอลงไปเป็นกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งผสมกันระหว่างแนวคิดของการเอา ข้าราชการลงไปเพื่อเป็น “พี่เลี้ยง” ตามคติ “ทดลองประชาธิปไตย” และความไม่ไว้วางใจในการแทรกซึมของ คอมมิวนิสต์ ข้าราชการจึงลงไปคุมท้องถิ่นเต็มที่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยมีเรื่องความมั่นคงและคอมมิวนิสต์ เข้ามาเป็นตัวผลักดันหลัก

จนกระทั่งในช่วงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มีความพยายามที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ที่เลือกตั้งท้องถิ่นเองเป็นครั้งแรก ในขณะนั้น คนเคลื่อนไหวมีหลายคน เช่น อาจารย์คึกฤทธิ์ ปราโมช อาจารย์เกษม สิริสัมพันธ์ และคุณอุตร ตันติสุนทร บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ผลักดันกฎหมายสภาตำบล และต้องการจะให้นำข้าราชการออกไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการเขียนรัฐธรรมนูญให้มีบทเฉพาะกาล เพราะเป็นเรื่องใหม่จึงให้มีการเตรียมตัว ๒ ปี เชื้อหรือไม่ว่าจะครบ ๒ ปี ในวันที่ ๗ ต.ค. ๒๕๑๙ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งนำโดย พลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง มีการร่ำลือว่าสาเหตุหนึ่ง ในการปฏิวัติเพราะ จะหมดบทเฉพาะกาล ทหารกลัวว่าในเขตสีแดงหรือสีชมพูคอมมิวนิสต์จะชนะเลือกตั้ง พอเลือกตั้งตัวแทน พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ก็จะเข้ามาอยู่ในโครงสร้างการปกครอง ดังนั้น จึงเป็นแรงผลักดันให้ทหาร จำนวนหนึ่ง ซึ่งนำโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ออกมายึดอำนาจในวันที่ ๖ ต.ค. ๑๙

กล่าวโดยสรุปคือยุคที่ ๑ คือ ยุคทดลองประชาธิปไตย ยุคที่ ๒ คือ ยุคไม่ไว้วางใจเนื่องจากปัญหาความมั่นคงและยุคที่ ๓ คือ ยุคแห่งความพยายามที่จะกลับไปให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่ไม่สำเร็จ จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เกิดการผลักดันให้เลิกภูมิภาค โดยโหวตกันในร่างรัฐธรรมนูญวาระ ๒ คะแนนเสียงเท่ากันระหว่างการเลิกภูมิภาคกับคงภูมิภาคไว้ คนชี้ขาดคือ ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญเพราะ คุณอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญสมัยนั้นไม่ได้เข้าประชุมในวันนั้น ในวาระ ๒ ของสภาร่างฯ ประธานจึงต้องทำหน้าที่ออกเสียงชี้ขาด ศาสตราจารย์กระมล ได้ออกเสียงชี้ขาดตามกรรมวิธีการ คือ ให้คงภูมิภาคไว้ ถ้าวินิจฉัยประธานคือ คุณอุทัย พิมพ์ใจชน ประวัติศาสตร์การเมืองไทยจะพลิกทันทีเพราะคุณอุทัยไม่เห็นด้วยกับระบบราชการภูมิภาคอยู่แล้ว วันนั้นถ้าคุณอุทัยเป็นประธาน พวกที่บอกให้ยกเลิกภูมิภาคจะชนะและเป็นเรื่องใหญ่มาก รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จะผ่านหรือไม่ผ่านก็ไม่รู้ แต่จะนำไปสู่กระบวนการต่อต้านโดยกลุ่มอนุรักษ์นิยมสุดโต่ง (Ultra Conservative)

ท้องถิ่นไทยจากเครื่องทดลองประชาธิปไตยสู่หน่วยจัดบริการสาธารณะ

เมื่อไม่เลิกภูมิภาค คำถามคือจะเปลี่ยนแนวคิด (Concept) อย่างไร ? ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เปลี่ยนแนวคิดของการปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นเครื่องทดลองประชาธิปไตยไปสู่การปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยให้บริการสาธารณะประชาชนอย่างแท้จริงหรือเป็น “Public Service Delivery Unit” แทนเครื่องทดลองประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ห้ามข้าราชการเข้าไปอยู่ในท้องถิ่น และกำหนดไว้เลยว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดว่า ๑) รัฐต้องมอบอำนาจบริหารจัดการการจัดบริการสาธารณะ ๒) ต้องมอบอำนาจการเงินการคลังโดยผ่านภาษีอากร ๓) ต้องให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รัฐเพียงทำหน้าที่กำกับเท่านั้น เพื่อการนี้จึงตั้งกรรมการกระจายอำนาจฯ ขึ้น ความคิดในการตั้งกรรมการกระจายอำนาจฯ มาจากความคิดของอาจารย์แก้วสรร อติโพธิ เพราะถ้าเขียนเกี่ยวกับท้องถิ่นเหมือนที่เขียนในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๑๗ จะเป็นแค่หลักการเท่านั้น แต่ไม่มีกลไกใด ๆ จึงตั้งกรรมการกระจายอำนาจฯ เป็นลักษณะไตรภาคี โดยต้องประชุมกันเพื่อโอนอำนาจหน้าที่ลงไป โอนเงินลงไปจึงเป็นที่มาของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และการประชุมเพื่อทบทวนระบบอำนาจหน้าที่ ภาษี ตลอดจนรายได้ท้องถิ่น

ตั้งแต่มีการกระจายอำนาจ ประเทศไทยพัฒนาไปไกลกว่าอดีตมาก

ผมไม่เสียใจเลยที่มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นเวลา ๑๖ ปี ผมคิดว่าประเทศไทยพัฒนาไปไกลกว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะในช่วงนั้น ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคสร้างความเจริญไปไม่ถึงท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาจนถึงวันนี้ใครจะไปว่าท้องถิ่น แน่นนอนที่ช่วงแรกจะเน้นไปที่การก่อสร้างอาคารและการว่าจ้างมากกว่า แต่สุดท้ายประโยชน์ก็ลงไปถึงประชาชน มีถนน มีแหล่งน้ำ เพราะเมื่อทำไปแล้วจะทำเหมือนเดิมอีกไม่ได้ ก่อให้เกิดระบบกระบวนการ

สาธารณสุขโรคและบริการอย่างอื่น ท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลสาธารณสุขโรคหลายเรื่อง เช่น เด็กและคนชรา ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นมีความชัดเจนเพิ่มขึ้นอีกหลายเรื่อง เช่น มาตรฐานกลางและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางรากฐานไว้ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เขียนบังคับไว้ว่าต้องมีส่วนร่วมในการดูแลงบประมาณ การรับฟังงบประมาณท้องถิ่น การบริหารงานท้องถิ่น รวมถึงการมีข้าราชการท้องถิ่น

ประเทศไทยพัฒนาไปไกลกว่านี้ถ้าส่งเสริมการกระจายอำนาจ

ที่ผ่านมาผมคิดว่า การกระจายอำนาจดำเนินไปได้ดีทีเดียว แต่ถ้าต้องการให้ประเทศไทยพัฒนาไปไกลกว่านี้จะต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจให้มากขึ้นและต้องการคนที่มีสายตายาวไกล ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส ต้องได้ประธานาธิบดีฝรั่งเศส มิเตอร์รองด์จึงจะเปลี่ยนกรรมการปกครองท้องถิ่นได้ ส่วนประเทศไทยผมยังมองไม่เห็น ถ้าผมมีอำนาจสามารถบันดาลได้ผมจะกระจายอำนาจให้มากขึ้น ถ้าเมืองไทยกระจายอำนาจมากขึ้น พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบและมีการตรวจสอบที่ดีขึ้น ไม่ใช่แต่อำนาจส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลักเหมือนในอดีต ประเทศจะเจริญเร็วกว่านี้เพราะแทนที่จะมีเครื่องจักรเพียงเครื่องเดียวในการขับเคลื่อนประเทศ แต่มีเครื่องจักรเพิ่มอีก ๗๗ เครื่อง คอยขับเคลื่อนจะทำให้ทำการพัฒนาได้เร็วขึ้น

ท้องถิ่นต้องมีความร่วมมือและมีนวัตกรรม

ผมคิดว่าต้องส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้นและต้องมีนวัตกรรม ท้องถิ่นที่ร่วมมือกันมีน้อย และควรทำเป็นสหการ เพราะจังหวัดเล็กเกินไป อบจ. หรือเทศบาลที่จะมารวมตัวกันทำอะไรสักอย่างให้ประสบความสำเร็จต้องใช้เงินลงทุนมาก ตัวอย่างเช่น โรงไฟฟ้าจากขยะ ต้องลงทุนหลายพันล้าน เมื่อลงทุนแล้วต้องมีระบบเสริม มีระบบแยกขยะ ๓ ประเภท คือ ขยะเปียก ขยะรีไซเคิล และขยะเผา การสร้างโรงไฟฟ้าจากขยะจังหวัดเดียวนั้นไม่สามารถทำได้เพราะใหญ่เกินไป

นวัตกรรมในความเห็นผม คือ งบประมาณจังหวัดผ่านนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กนจ.) ยังใช้ไม่เหมาะสม เนื่องจากจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาและมีงบประมาณจังหวัดอยู่แล้ว งบตรงนั้นจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับกระทรวง ทบวง กรมและงบท้องถิ่น งบพัฒนาจังหวัดควรเป็นงบที่ควรทำร่วมกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ถ้าเป็นไปได้ควรวางเงื่อนไขว่า งบพัฒนาจะขอได้เมื่อเป็นการลงทุนร่วมระหว่างท้องถิ่นหรือท้องถิ่นกับรัฐในโครงการพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีรูปแบบการบริหารที่จะสามารถตอบสนองความร่วมมือกันได้เช่น มีสัญญาแผน (Contrat de plan) ไม่ใช่ทำรูปแบบเดิมตลอด

หน่วยตรวจสอบท้องถิ่นต้องเปลี่ยนทัศนคติ

องค์กรตรวจสอบ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ต้องเปลี่ยนทัศนคติ วันนี้ท้องถิ่นทำอะไรไม่ได้สักอย่าง เพราะกฎระเบียบเขียนไว้ไม่ชัดเจน ต้องเขียนชัด ๆ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ ส่วนราชการเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องไม่ทำตัวเป็นกรมควบคุมการปกครองท้องถิ่น การกำกับควบคุมเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ละเอียดมากเกินไป

ท้องถิ่นต้องรวมตัวกันให้เข้มแข็ง มีความรู้ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

สิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องมีคือท้องถิ่นต้องรวมตัวกันให้เข้มแข็ง วันนี้อย่างคนต่างพากันอยู่ ประการที่สอง ถ้าประชาชนเห็นความสำคัญของท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องมีความเข้มแข็งและสามารถต่อรองได้มากกว่านี้ และประการที่สาม คือ ความรู้ ความจริงนั้นไม่ยากถ้ามีการบริหารดี ผมคิดว่าถ้าท้องถิ่นอยากมีความรู้ดีต้องลงทุน สมาคมท้องถิ่นทั้ง ๓ สมาคม จะต้องร่วมกันตั้งสถาบันส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นที่ปรึกษา วิจัยและผู้สนับสนุน (Advocate) รวมทั้งสร้างความรู้ให้คนท้องถิ่น นอกจากนี้ ท้องถิ่นต้องเคลื่อนไหวด้วย ต้องมีกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคม (Social Mobilization) ซึ่งหนีไม่พ้นการจับมือกันผลักดันผ่านเสียงเรียกร้องของประชาชน เช่น เคลื่อนไหวกับโรงเรียนทั้งหลาย เคลื่อนไหวกับครู ผู้ปกครอง เรื่องหมอกก็เช่นเดียวกัน ต้องมีรูปแบบ คุณไม่ต้องไปบังคับให้ถ่ายโอน สมมุติว่าคุณยอมให้ท้องถิ่นมีโรงพยาบาลของตัวเองและให้คนท้องถิ่นเลือกใช้บริการ ถ้าท้องถิ่นทำได้ดีประชาชนก็จะไม่ไปใช้บริการโรงพยาบาลของรัฐ แต่ทุกวันนี้ไม่มีกระบวนการเคลื่อนไหวเมื่อไม่มีกระบวนการทางสังคม คนตัดสินใจคือฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

ปรเมธี วิมลศิริ

- เลขาธิการคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘
- อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- กรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ



บทบาทของ สศช. ที่เกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานที่เล็งเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ และได้มีส่วนร่วมการออกแบบการกระจายอำนาจ นับตั้งแต่การกำหนดกรอบและทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา โดยคำนึงถึงความจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นการกระจายทรัพยากรของประเทศที่ได้รับจากการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศให้ออกไปทั่วถึงประชาชนของประเทศมากขึ้น และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย เพราะเชื่อว่าการกระจายอำนาจ จะทำให้เกิดการกระจายของทรัพยากรประเทศที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของทุก ๆ ภูมิภาคพื้นที่ได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน รวมทั้งการกระจายอำนาจ ยังเป็นเครื่องมือช่วยในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเชิงพื้นที่ได้รวดเร็วและตรงความต้องการของประชาชนมากขึ้นด้วย ทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลในอนาคตให้สามารถหันไปทำหน้าที่อื่น ๆ ได้มากขึ้นที่เปิดโอกาสให้การพัฒนาประเทศในภาพรวมดีขึ้น มีศักยภาพการแข่งขันของประเทศดีขึ้น และช่วยยกระดับการพัฒนาประเทศให้หลุดจากกับดักประเทศรายได้ขนาดกลาง (Middle Income trap)

นอกจากการร่วมออกแบบการกระจายอำนาจ สศช. ยังร่วมในการยกร่างแผนปฏิบัติการฉบับต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจ ด้านภารกิจหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมในคณะกรรมการกระจายอำนาจ ในการออกแบบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสูตรการจัดสรรเงินรายได้ประเภทต่าง ๆ ให้เพียงพอในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะไม่เป็นภาระทางงบประมาณแก่รัฐบาลมากเกินไป

การกระจายอำนาจ จะทำให้เกิดการกระจายของทรัพยากรประเทศ
ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของทุก ๆ ภูมิภาค

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นเป้าหมายและกลไกที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ในฐานะหน่วยงานวางแผน มองเห็นว่าการกระจายอำนาจมีส่วนสำคัญในการเชื่อมโยงจากแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ตลอดจนเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะการเพิ่มสวัสดิการสังคมทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชน ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือเป็นกลไกที่ช่วยสะท้อนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาให้คนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งเป็นแนวคิดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ความสำคัญกับการให้คนเป็นศูนย์กลางและเป็นภาคีการพัฒนาที่มีส่วนร่วมทุกขั้นตอน โดยการพัฒนาคอนเป็นศูนย์กลางในระดับท้องถิ่นมุ่งเน้นผลประโยชน์บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนการนำเสนอเข้ามาสู่ส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งคือท้องถิ่นสามารถจัดการบริการทางสังคมที่ Customize กับความต้องการของคนในพื้นที่ได้เอง ตลอดจนการบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่น ซึ่งหากเป็นการรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง การตอบสนองต่อความต้องการหรือนโยบายที่เข้มงวดแบบ One for All ซึ่งไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริง

ที่ผ่านมาการบริหารราชการที่รวมตัวอยู่ในส่วนกลางทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและการให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง การถ่ายโอนภารกิจไปยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่นนอกจากเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการภาครัฐแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการพัฒนาคนและสร้างโอกาสให้แก่ท้องถิ่นโดยมีส่วนผลักดันและกระตุ้นให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นเกิดการเรียนรู้ ปรับตัวให้สอดคล้องกับการดำเนินภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจของไทยในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ถือว่าอยู่ในระยะเริ่มต้น แม้ว่าจะมีการพัฒนาและความคืบหน้าพอสมควร แต่ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่น ในขณะที่ท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนโดยเฉพาะบุคลากรและงบประมาณ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการจัดระบบการถ่ายโอนภารกิจ หรือระบบพี่เลี้ยงให้แก่ท้องถิ่น โดยส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมจะต้องทำหน้าที่เกื้อหนุนและส่งเสริม ผ่านการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ ระบบงาน และข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างทักษะและองค์ความรู้ในการดำเนินการภารกิจที่รับผิดชอบ

ในด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น แม้ว่ารายได้ท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนและรัฐบาลจัดเก็บให้ ขณะที่รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเทียบกับรายได้จากแหล่งอื่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลัง ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพทางการเงินการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งปรับปรุงพัฒนาการเพิ่มรายได้จากแหล่งรายได้เดิมที่มีอยู่และการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ เพื่อลดอัตราการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ซึ่งจะส่งผลให้ อปท. สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในอนาคต

การกระจายอำนาจฯ ของประเทศไทยยังคงต้องดำเนินการต่อไปทั้งที่เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับอยู่ แต่ในแง่ความสำคัญของการกระจายอำนาจฯ ที่มีต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมแล้วคงต้องมีการเพิ่มศักยภาพ (Capacity Building) ทั้งในด้านการเงินการคลัง การกำกับตรวจสอบประเมินผล ที่เกิดจากการกระจายอำนาจฯ ที่ผ่านมา ทั้งความสำเร็จและปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจฯ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การออกแบบเชิงนโยบายของการกระจายอำนาจฯ ในอนาคตต่อไป โดยเฉพาะการเชื่อมโยงการกระจายอำนาจฯ เข้ากับกับเป้าหมายการพัฒนาที่ระบุไว้ในแผนฯ ๑๑ ที่มุ่งให้เกิดการพึ่งตนเองของชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ การสร้างระบบคุ้มครองสวัสดิการ (Social Welfare Protection) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทสำคัญในการร่วมรับผิดชอบร่วมกับรัฐบาล และชุมชนในการจัดระบบสวัสดิการและดูแลตนเองของชุมชน ที่จะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ทั้งนี้มีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ ดังนี้

๑. เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังและเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังมากขึ้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นรายได้จัดเก็บเอง รายได้ประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนประเภทต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังบนพื้นฐานของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในด้านการดูแลคุณภาพชีวิต ด้านการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นที่มั่นคงจะเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศในองค์รวม

๒. เพื่อลดความทับซ้อนในการทำงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการปรับแผนยุทธศาสตร์ให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานเข้ากันได้ รวมทั้งการมีกระบวนการตรวจสอบ การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน และสร้างการสื่อสารผ่านช่องทางที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานเพื่อปรับมุมมองใหม่ให้ชัดเจนตรงกัน ขณะเดียวกันจะต้องมีการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่

๓. เนื่องจากปัจจุบันศักยภาพในการบริหารจัดการของท้องถิ่นแต่ละแห่งมีไม่เท่ากัน ดังนั้นเพื่อเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาฯ ในระยะต่อไปควรมีการกำหนดกลุ่มท้องถิ่นตามศักยภาพ เช่น กลุ่มที่มีศักยภาพสูง กลาง ต่ำ เป็นต้น และการกำหนดพื้นที่พิเศษ เช่น กลุ่มการค้าชายแดน กลุ่มท่องเที่ยว เป็นต้น

๔. การเร่งส่งเสริมศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่นที่ยังมีความจำเป็นในการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ที่รวมทั้งการกำกับตรวจสอบที่ไม่ใช่เพียงการตรวจตามระเบียบราชการ แต่มุ่งเพื่อเกิดความสามารถจัดการตนเองได้ และเสริมสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ในการทำหน้าที่ร่วมกันในทุก ๆ ภาคส่วนของท้องถิ่น เพื่อมุ่งให้เกิดความคุ้มค่าของงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พงศ์ไพยม วาศุกูตี

- อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย
- อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- อดีตอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ประธานกรรมการปฏิรูป การปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗



การกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายการเมืองมากเกินไป

ผมคิดว่าตั้งแต่มี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ แล้วก็ที่แก้ไขเมื่อปี ๒๕๔๙ ก็มีความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดจากของเดิม แต่ต้องยอมรับว่าตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ จนกระทั่งถึงปี ๒๕๕๖ ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ ไม่ได้อยู่ในระดับเดียวกัน บางครั้งก็เร่ง บางครั้งก็ไปแบบเรียบ ๆ เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ประธานมาจากฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพราะฉะนั้นมันก็อยู่ที่ทัศนคติและนโยบายของฝ่ายการเมืองค่อนข้างมากไป รวมทั้งสถานการณ์ที่รัฐบาลในแต่ละช่วง ซึ่งไม่เหมือนกัน หรืองานเร่งด่วนของรัฐบาลที่ไม่เหมือนกัน ก็เลยทำให้โฟกัสความสนใจของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้นำของเรื่องกระจายอำนาจมีมากมีน้อยแตกต่างกันไป ทำให้การเดินตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ไม่เป็นไปตามที่เขียนไว้ สรุปคือ ผมเห็นว่า การกระจายอำนาจ มีพัฒนาการ แต่ว่าการพัฒนามากหรือน้อยนั้นเป็นช่วง ๆ ไป ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมืองและสถานการณ์ สำหรับวิธีการกระจายอำนาจที่ถูกต้องก็คือให้ส่วนกลาง ส่วนราชการถอยออกมา แล้วก็ให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเอง ส่วนกลางหรือส่วนราชการก็คอยคุม ช่วยเหลือ แนะนำ กำกับดูแล ถ้ามีอะไรก็คอยช่วยท้องถิ่น ผมว่าประเทศไทย เจริญแน่ แล้วก็มีความเสี่ยงน้อย

แปลกใจที่ฝ่ายวิชาการและฝ่ายท้องถิ่นไม่ผู้เรื่องการกระจายอำนาจเท่าที่ควร

สมัยที่ผมเป็นกรรมการใน ก.ก.ถ. ผมเป็นโดยตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่มีอะไรหือหาว่าเท่าไร เพราะช่วงนั้นจะเห็นว่ามีการต่อสู้ของรัฐบาลกับกลุ่มประชาชนกลุ่มหนึ่ง ทำให้โฟกัสเรื่องการกระจายอำนาจไม่มีและนิ่ง ๆ ไป แต่ตอนนี้ที่เป็นรัฐบาลเพื่อไทย ผมคิดว่า ๒ ปีของรัฐบาลเพื่อไทยก็ไม่ได้พูดเรื่องการกระจายอำนาจเลย อาจจะมีหลายเหตุผล แต่ก็ไม่ทราบเหมือนกันว่าทำไมเขาถึงสนใจเรื่องการกระจายอำนาจน้อย จนกระทั่งมีท้องถิ่นเดินขบวนเรียกร้องก็จะมี การขับเคลื่อน ผมมองว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ มีทั้งฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำไมไม่ผลักดันอะไรที่เห็นว่าเป็นปัญหา ผมก็แปลกใจและ

เคยต่อว่ากรรมการฝ่ายท้องถิ่นว่าทำไมไม่ค่อยสู้ สำหรับส่วนราชการผมเฉย ๆ ผู้แทนส่วนราชการที่เข้าไปร่วมประชุม ก็คงไม่ได้ต่อต้านอะไรมากมาย คงดูทิศทางของฝ่ายการเมืองว่าทิศทางจะเป็นอย่างไรก็พร้อมจะทำตาม อาจมีข้อเสนอแนะข้อท้วงติงบ้าง แต่ไม่ถึงขนาดต่อต้านเรื่องการกระจายอำนาจ แต่ที่ผมแปลกใจคือฝ่ายวิชาการ และฝ่ายท้องถิ่นเองก็ไม่ได้ต่อสู้เรื่องนี้มากเท่าที่ควร เหมือนกับพอใจกับที่เป็นอยู่เพราะสนใจแต่เรื่องเงินอุดหนุนที่จะได้มา แต่จริง ๆ แล้วการกระจายอำนาจไม่ใช่เรื่องเงินอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ บทบาท ภารกิจ ซึ่งน่าจะค่อย ๆ เรียกร่อง

การกระจายอำนาจที่แท้จริงคือทำอย่างไรให้ประชาชนเข้มแข็ง

ผมขอสารภาพเลยว่า ผมเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมา ๓๗ ปี อยู่ฝ่ายปกครองเป็นนายอำเภอ เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอธิบดี เป็นปลัดกระทรวง ผมตั้งใจช่วยเหลือประชาชน ช่วยเหลือพื้นที่ แต่ไม่ได้ช่วยให้ประชาชนลุกขึ้นยืนด้วยตัวเอง อย่างเช่น น้ำท่วมก็ไปช่วยเหลือให้ถุงยังชีพ แต่ไม่ได้ไปดูว่าทำไมถึงท่วม จะมีวิธีป้องกันอย่างไร ประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างไร ตรงนี้ไม่ได้ทำ น้ำแล้งเราก็เอาน้ำไปให้ แต่ไม่เคยไปดูว่าทำไมตรงนี้ถึงแล้ง ชาวบ้านไม่นิยมทำที่เก็บน้ำฝนรีเปลา นี่คือความเลวร้ายที่ผมมองย้อนไปในอดีต ซึ่งเราไม่ได้ตั้งใจให้เป็นอย่างนั้น แต่พอออกจากระบบมาถึงได้เห็นว่า สิ่งที่เราทำมันถูกหรือไม่ เหมือนที่เขาพูดว่า ถ้าอยากได้ปลา แทนที่เราจะเอาปลาไปให้ ทำไมไม่เอาเบ็ดไปสอนให้ตกปลา แต่ผมคิดไปไกลกว่านั้นคือ หัดเลี้ยงปลา ไม่ต้องคอยไปตก ให้ปลาอยู่ในบ่อหน้าบ้านเลย แบบนี้เราทำน้อยมาก เพราะอาจจะมีส่วนราชการเขามีแผนงานทำอยู่แล้ว ผมเองก็ดูให้มันเรียบร้อย แต่ว่าจะเน้นไปที่การช่วยประชาชนลุกขึ้นยืนด้วยตัวเองและเข้มแข็งนั้นไม่มี ไม่ค่อยทำ ทำให้ประชาชนอ่อนแอและคอยพึ่งพาคนอื่น ก็เลยเกิดโครงการประชานิยม เกิดการแย่งชิงประชาชนกันเพราะประชาชนเป็นคะแนนเสียง

สรุปก็คือว่า การกระจายอำนาจที่แท้จริงคือทำอย่างไรให้ประชาชนเข้มแข็ง ไม่ใช่มุ่งแต่การบริหาร การปกครองเพียงอย่างเดียว ซึ่งตรงนี้ผมเห็นแล้วว่าเรื่องการกระจายอำนาจ เรื่องพื้นที่จัดการตนเอง จังหวัดจัดการตนเอง เรื่องของการเรียกร่องที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารแก้ไขปัญหาชีวิตของตนเอง ผมมีความเชื่อว่า ประเทศจะต้องเข้มแข็งด้วยประชาชน ไม่ใช่เข้มแข็งด้วยราชการหรือเอกชนแต่เพียงอย่างเดียว ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ที่มีพื้นที่ ๕๐๐ - ๖๐๐ ตารางกิโลเมตร แต่เขาก็เป็นอันดับต้น ๆ ของโลกได้ในแทบทุก ๆ ด้าน เพราะเขาไม่มีอะไรเลย มีแต่ทรัพยากรมนุษย์อย่างเดียว เพราะฉะนั้นคนเขาก็ต้องเก่งอย่างแน่นนอน ทำมาหากิน เก่ง ฉลาด เจริญ พุดคุย ความคิด ซึ่งผมคิดว่าคนไทยเราไม่แพ้ชาติอื่นหรอก แต่เราไม่ได้เปิดช่องให้เขาได้แสดงความคิด ซึ่งนี่คือเรื่องแรกที่อยู่ในใจผม ทำอย่างไรให้ประชาชนเข้มแข็ง

การทำให้ประชาชนเข้มแข็งโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีที่ง่ายที่สุด

ถ้าถามว่าวิธีที่ทำให้ประชาชนเข้มแข็งนั้นมีหลายวิธี แต่วิธีหนึ่งก็คือการผ่านช่องทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีที่ง่ายที่สุด เพราะเป็นสถาบันที่มีกฎหมายการปกครองรองรับ มีคน มีเงิน มีอำนาจหน้าที่ มีตัวบทกฎหมาย เพราะฉะนั้นทำไมเราไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น ประชาชนก็จะได้เรียนรู้มากขึ้น

เราเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่ความเป็นประชาธิปไตย ผมว่ามันเป็นวิถีชีวิต ต้องอยู่ในความเข้าใจและลมหายใจของประชาชน เหมือนในประเทศอังกฤษเขาไม่มีรัฐธรรมนูญ เขามีแต่กฎหมายธรรมดา (Common Law) แต่ทุกคนรู้ว่ากฎหมายธรรมดาอยู่ตรงไหน เพราะฉะนั้นผมคิดว่าประเทศไทยก็ต้องอยู่ในลมหายใจอยู่ในวิถีชีวิตได้ต้องให้เขาฝึก โรงเรียนที่ดีที่สุดคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ว่าเราไม่ได้เปิดโอกาสให้เขามีส่วนร่วมเท่าที่ควร ผมมีความเชื่อว่าชาวบ้านเขาไม่รู้ว่าเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของใคร ความรู้สึกของการเป็นเจ้าของนั้นน้อย เหตุที่เป็นอย่างนี้เพราะว่าเราไปทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นราชการ เป็นส่วนหนึ่งในสามส่วนของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแบ่งออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พอเอาคราบบาราชการไปครอบคนที่เป็นลูกหลานชาวบ้านก็เลยกลายเป็นอำมาตย์ใหม่ขึ้นมา ต้องมีรถประจำตำแหน่ง ต้องมีเครื่องราชย์ มีเบี้ยประชุม มีค่าเดินทาง ที่พักอะไรพวกนี้ จะประชุมกันทีก็ต้องมีหนังสือนัดประชุม ก็ไม่รู้เป็นความผิดของใคร มันเกิดมาอย่างไรก็ไม่รู้ ความเป็นลูกหลานชาวบ้านมันก็หายไป

ท้องถิ่นคิดแต่เรื่องเงินเพราะคิดเล็กไม่คิดใหญ่

ย้อนกลับมาเรื่องที่ว่าทำไมท้องถิ่นคิดแต่เรื่องเงิน ก็เพราะว่าคิดเล็ก (Think small) ไม่คิดใหญ่ คิดว่าเพราะได้รับการเลือกตั้งจึงได้เข้ามาที่สำนักงานท้องถิ่น สำนักงานนี้ก็ครอบเขาไปแล้ว เพราะคิดแต่เพียงว่ากรอบหน้าที่มีอะไร กฎหมายเขาว่าอย่างไร ท้องถิ่นขาดเงิน ขาดคน ก็พูดอยู่แต่เรื่องนี้ โดยเฉพาะเรื่องเงินก็เลยไปไม่ถึงไหน การกระจายอำนาจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเราก็เลยไม่สามารถเพิ่มพูนศักยภาพอะไรได้ เพราะเขาคิดอยู่ในกรอบ แล้วก็คิดเล็กไม่คิดใหญ่

ตอนนี้ก็มีคนชวนให้เริ่มคิดใหญ่ ๆ เช่น เรื่ององค์ความรู้การกระจายอำนาจ เครือข่ายประชาชนที่เรียนรู้ อะไรมาเยอะก็ไม่ค่อย ผมไปคุยกับหลายเวที ผมว่าวิธีการง่ายที่สุดเลยก็คือกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนซักฉบับได้หรือไม่ ผมอยากเห็นการมีส่วนร่วมแบบใกล้ชิด ไม่ใช่เลือกตั้งที่ ๔ ปีเจอกัน ผมว่ามันไม่ใช่ การเรียนรู้จึงไม่เกิด เพราะฉะนั้นเราต้องเปิดประตูเปิดหน้าต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเท่าที่เป็นไปได้ ถ้ารัฐบาลและส่วนราชการมีความจริงจัง ต้องสร้างกฎเกณฑ์นี้ขึ้นมา

ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้สัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ประชาชนว่าจะทำอะไรบ้าง

หากผมเป็นผู้บริหารท้องถิ่น สิ่งแรกที่ผมจะต้องทำคือ ผมจะต้องมีการให้สัญญา (Promising) อะไรบางอย่าง และต้องออกประกาศ (Statement) เป็นลายลักษณ์อักษรให้ประชาชนรู้ว่า ๔ ปี ผมจะทำอะไรบ้าง พอครบปีก็มีรายงานออกมาแถลงเลยว่า ตามที่ได้สัญญาประชาคมไปนั้นได้ทำอะไรสำเร็จบ้าง ทำอะไรไม่สำเร็จ และไม่สำเร็จเพราะอะไร อธิบายให้ประชาชนฟังอย่างจริงใจเลย ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นบริหารงานเข้าข้างประชาชน หากขัดแย้งกับสภาท้องถิ่น ประชาชนก็จะมาบีบสมาชิกสภาท้องถิ่นเอง การประชุมของท้องถิ่นน่าจะเปิดโอกาส

ให้ประชาชนนั่งฟังในที่ประชุมเป็นเรื่องเป็นราว เว้นแต่ถ้าเป็นการประชุมลับ แต่ถ้าเป็นเวทีทั่วไปที่มาร่วมคุยกันหาทางให้บ้านเมืองเรามากกว่าเดิม หรือการดำเนินโครงการที่ต้องมีการจัดซื้อจัดจ้าง ก็ควรมีการตั้งประชาชนเป็นผู้ช่วยผู้ควบคุมงานได้หรือไม่ จะได้รับรู้ถึงรายละเอียดโครงการนั้น ๆ ประชาชนก็จะเริ่มเรียนรู้ว่าจะทำอะไรต้องมาคุยกันก่อน เช่นเดียวกัน ความรู้สึกเช่นนี้ก็จะไปถึงระดับรัฐบาล ว่ารัฐบาลจะทำอะไรต้องมาคุยกับชาวบ้านก่อนนะ ไม่ใช่อยากทำอะไรก็ทำ การเรียนรู้พวกนี้ต้องปลูกฝังเข้าไป

ปัญหาในพื้นที่แก้ไม่ได้โดยราชการ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแก้ปัญหากับเอง

ย้อนกลับไปในช่วงก่อนที่ผมเป็นนายอำเภอ ผมก็เป็นประธานสภาเทศบาลด้วย เป็นผู้ว่าผมก็เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ลักษณะนี้เรียกว่าการสวมหมวกสองใบ ผมว่าถ้าย้อนกลับไปเป็นอย่างนี้ไม่ได้แบบนั้นเป็นการรวมศูนย์อย่างเดียวเลย คือเป็นทั้งภูมิภาคและท้องถิ่นอยู่ในคน ๆ เดียวกัน เหมือนเรามีลูกแต่เราไม่หัดให้ลูกทำอะไร พ่อแม่ทำให้หมด ถ้าเราเป็นอะไรไปลูกจะอยู่ได้หรือไม่ ต้องลองปล่อยให้ลูกคลานเอง ล้มลุกไปซึกอาทิตย์ผมว่าก็เดินได้ ท้องถิ่นเองก็เหมือนกัน ผมว่าเวลานี้ประชาชนเก่งและมีความเชื่อว่าปัญหาในพื้นที่แก้ไม่ได้โดยราชการ เช่น ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเป็นหมื่น ๆ ไร่ เราจะรู้ได้อย่างไรว่าใครไม่มีที่ดินทำกินจริง แต่ถ้าเราเปิดโอกาสให้ประชาชนเขาแก้ไขปัญหากับเอง เขาจะรู้และแก้ไขปัญหาก็ได้ หรือปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษา ถ้าเราให้โรงเรียนทุกแห่งยกเว้นโรงเรียนของมหาวิทยาลัยเป็นของท้องถิ่นทั้งหมด ผมอยากถามว่าจังหวัดไหนจะยอมให้ลูกหลานของตัวเองเิ่งกว่าอีกจังหวัดหนึ่ง คณะกรรมการศึกษาของโรงเรียนซึ่งมาจากชุมชนเขาจะดูแลคุณภาพการสอนของครู ถ้ากระทรวงศึกษาธิการยังมีโรงเรียนอยู่ก็ควรให้มีหลักสูตรท้องถิ่นร่วมกับหลักสูตรกลาง ส่วนกลางทำหน้าที่คุมมาตรฐาน คอยเป็นพี่เลี้ยง และคอยเตือนให้ท้องถิ่นทำงานให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน เพราะฉะนั้นเรื่องท้องถิ่นเป็นไปไม่ได้หรือไม่ที่ราชการจะถอยออกมาจากการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือและกำกับดูแล โดยอาศัยมาตรฐานที่มีกฎหมายรองรับ

ควรมีภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการด้วย

ผมอยากให้เพิ่มฝ่ายประชาชนเข้าไปในองค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ รวมเป็น ๔ ฝ่าย นอกเหนือจากฝ่ายราชการ วิชาการ และท้องถิ่น โดยดูที่มาของฝ่ายประชาชนด้วย แต่ควรจะเป็นในรูปแบบของเครือข่าย จะเป็น NGO ก็ได้ NGO ที่สนใจเรื่องนี้มีจดทะเบียนแล้ว ให้เขาเลือกกันเองมาเป็นตัวแทน แต่ละฝ่ายควรมีตัวแทนที่ถ่วงดุล (Balance) กันได้ แต่อาจจะไม่ต้องมีจำนวนเท่ากันทั้ง ๔ ฝ่าย และวิธีการได้มาซึ่งตัวแทน ควรเปิดโอกาสให้เขาเลือกกันเอง ไม่ใช่ราชการมาคัดเลือกออกไป ฝ่ายการเมืองหรือราชการต้องจริงใจ

การคอร์รัปชันของท้องถิ่นเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ

ผมไม่เห็นความพยายามของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ที่จะแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของท้องถิ่น ซึ่งผมว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ประชาชนทั่วไปหรือคนอื่นไม่อยากจะสนับสนุนการกระจายอำนาจ เช่น การเรียกร้องผลประโยชน์จากการขออนุมัติ อนุญาต การซื้อเสียง เป็นต้น เรื่องเหล่านี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจไม่ได้ทำอะไรเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจ

ผู้แทนท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจต้องต่อสู้เพื่อท้องถิ่นมากขึ้น

ผมคิดว่าผู้แทนท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ไปยอมฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการมากเกินไป ถ้าผู้ทรงคุณวุฒิรวมกับผู้แทนท้องถิ่นก็น่าจะชนะอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นแม้การกระจายอำนาจจะเป็นเรื่องดี แต่ท้องถิ่นต้องสู้มากกว่านี้ จริง ๆ แล้ว ท้องถิ่นมีอำนาจจากบาท ถ้าท้องถิ่นตั้งพรรคการเมืองแล้วเน้นเรื่องท้องถิ่นก็ชนะอยู่แล้ว ท้องถิ่นสามารถบีบให้รัฐบาลให้ทำตามที่ท้องถิ่นต้องการได้ แต่ไม่ใช่ด้วยการเดินขบวน ต้องบีบด้วยการเสนอนโยบายและการเลือกตั้ง เพราะท้องถิ่นมีเครือข่ายอยู่ในพื้นที่

วิธีการกระจายอำนาจที่ถูกต้องของรัฐเดี่ยวคือให้ท้องถิ่นทำแล้วคอยช่วยเหลือ

ผมมีความเชื่อเรื่องรัฐเดี่ยว ชอบพูดกันจริง ๆ ว่าจะมีการแยกประเทศ ถ้าแยกประเทศค่าใช้จ่ายมากมายมหาศาล แต่ค่าใช้จ่ายด้านการทูตก็แยกแล้ว ที่สก็อตแลนด์กำลังจะมีการลงประชามติเรื่องนี้ แต่เขาจะแยกหรือตั้งนั้น เรื่องรัฐเดี่ยวผมว่าวิธีการกระจายอำนาจที่ถูกต้องก็คือ ราชการถอยออกมาให้ท้องถิ่นทำแล้วทางราชการก็เข้าไปคอยช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ กำกับดูแล ถ้าจริงใจที่จะช่วยกันผมว่าประเทศไทยเจริญแน่ และมีความเสี่ยงจากการมีศูนย์กลางความเจริญเพียงแห่งเดียวน้อย เช่น ยึดกรุงเทพมหานครได้ประเทศไทยก็เสร็จเลย

การกำกับดูแลท้องถิ่นเชิงสังการต่อน้อยลง

ผมอยากเห็นภาพการกำกับดูแลท้องถิ่นในเชิงสังการต่อน้อยลง เวลานี้หนังสือสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเยอะแยะไปหมด แล้วสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ไปหยิบมาเล่นงานท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ระเบียบเป็นแค่หนังสือสั่งการ ท้องถิ่นเขาอึดอัดจะตาย เราควรกำหนดกรอบไปตามที่กฎหมายกำหนด ท้องถิ่นจะไปจัดการเองไม่ต้องไปบังคับอะไรเขามากหรอก ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทะเลาะกับท้องถิ่นไม่ได้ เพราะท้องถิ่นเขาดูแลท้องถิ่นของเขาเอง งานประเพณี งานสำคัญของทางราชการ ท้องถิ่นเขาจัดทั้งนั้น ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ดีก็ให้ประชาชนตัดสิน เป็นไปไม่ได้ที่ราชการจะคุมราชการ ต้องให้ประชาชนซึ่งเป็นคนเลือกเขาคุม ท้องถิ่นก็ต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างเปิดเผย ฝ่ายตรงข้ามและสื่อมวลชนก็จะคอยเล่นงานเอง ผู้บริหารท้องถิ่นก็จะมีคุณภาพมากขึ้น ลองนึกภาพดูว่าถ้าสถานพยาบาล โรงเรียน ส่วนราชการสำคัญ ๆ ไปอยู่กับท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่มีความรู้ก็จะอยู่ไม่ได้ ในที่สุดเราก็จะได้คนที่มีคุณภาพดีกว่าเดิมมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

เพราะฉะนั้นถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมาก ๆ ผมเชื่อท้องถิ่นไม่ต้องห่วง และไม่ต้องกลัวว่าจะออกนอกกลุ่มนอกทางการเมืองระดับชาติก็จะลดความรุนแรงลงเพราะนักการเมืองระดับชาติจะลงไปเล่นการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้น นี่แหละประชาธิปไตยที่แท้จริง

ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรแก้ไขได้หลายวิธี

ปัญหาเรื่องการถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการไปสังกัดท้องถิ่น สมมุติข้าราชการครูไม่อยากไปอยู่ท้องถิ่น เพราะทนผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ เราก็เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นรับสมัครครูท้องถิ่น โดยให้คนท้องถิ่นได้รับโอกาสก่อน คนเชียงใหม่จะได้กลับไปอยู่เชียงใหม่ ท้องถิ่นต้องโฆษณาให้ลูกหลานกลับมาพัฒนาบ้านเกิดของตัวเอง

การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมี ๒ ระบบ คือ ระบบจ้าง กับระบบสายวิชาชีพ (Career) ระบบจ้าง อาจมีระบบพิเศษ เช่น แม่ฮ่องสอนไม่มีใคร หากคนที่มีความรู้ไม่ได้ก็อาจตั้งเงินเดือนให้เป็นแสนเพื่อดึงดูดคนเก่ง แต่ต้องเป็นไปตามกรอบ ชาวบ้านก็ต้องรับรู้ ชาวบ้านก็จะไปกดดันกันเอง เราไม่ต้องไปออกกระเปียบหรือว่าต้องเป็นดอกเตอร์ ต้องอย่างนั้นอย่างนี้ หรืออาจเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจ้างคนในท้องถิ่นที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่นมา ถ่ายทอดวิชาให้ลูกหลานในท้องถิ่น เช่น เปิดเป็นโรงเรียนมัธยมชวามาแทนที่จะเป็นโรงเรียนมัธยมเตรียมอุดมศึกษา สอนลูกให้รู้จักวิธีขายข้าวไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ รู้ข่าวสารบ้านเมือง ฉลาดทันคนแต่ก็ยังเป็นชวามา เป็นต้น

ให้ท้องถิ่นกำหนดแล้วภูมิภาคจะเหลือบทบาทอะไรในพื้นที่

ปัญหาเรื่องโครงสร้างถ้าให้ท้องถิ่นกำหนดแล้ว ภูมิภาคจะเหลืออะไรนั้น ผมคิดว่าก็เปลี่ยนแปลงไปได้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจเป็นผู้ตรวจการจังหวัด นายอำเภอก็เป็นผู้ตรวจการอำเภอ คอยกำกับดูแลช่วยเหลือท้องถิ่นและทำงานที่ส่วนกลางสงวนไว้ไม่ให้ท้องถิ่นทำ เช่น เรื่องความมั่นคง การไกลเกลี่ยข้อพิพาท การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ฯลฯ ผมว่าบทบาทตรงนี้ยังมีความสำคัญอยู่นะ

ควรยุบภูมิภาคเพราะภูมิภาคกับส่วนกลางคืออันเดียวกัน

ผมเห็นว่าควรยุบภูมิภาค คำว่ายุบไม่ได้หมายความว่าไม่ต้องมีคนทำงาน เพราะผมมองว่าภูมิภาคกับส่วนกลางคืออันเดียวกัน ให้เลิกความเป็นส่วนภูมิภาค เป็นส่วนกลางเสีย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ถ้าเป็นส่วนกลางก็ทำงานได้ วิธีที่ทำให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้ดี ผมมองเห็นว่าถึงเวลาให้ท้องถิ่นเขาทำเอง เขาจะได้เก่ง จะได้เข้มแข็ง และไม่ควรถือระบบราชการไปครอบท้องถิ่น เพราะจะกดขี่ประชาชนหนักเข้าไปอีก วิธีทำให้การกระจายอำนาจได้ดี ต้องทำให้ประชาชนรู้เห็นมากที่สุด โดยการรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนรู้ และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด อีกวิธีที่จะช่วยให้การกระจายอำนาจไปได้ดีขึ้น คือ การให้คะแนน (Rating) และการจัดลำดับ (Ranking) การทำงานของท้องถิ่น โดยอาจจะมีส่วนราชการที่เป็นสถาบันอิสระ อย่างเช่นสถาบันพระปกเกล้า หรือตั้งสถาบันกลางขึ้นมาคอย Rating สมมุติว่าหน้าที ๔๐ อย่าง ทำได้เกรดอะไร พอถึงสิ้นปีก็ประกาศออกมา ว่าเทศบาลนี้ดีเรื่องอะไร สอบผ่านเรื่องอะไร มันก็จะเป็นเครื่องมือให้คนสงสัย และถาม เอาทุกเรื่องเลย ว่าได้คะแนนเท่าไรก็ประกาศไป ส่วนเรื่องของ Ranking เช่น เทศบาลตำบลในจังหวัดนี้

๑๐๐ แห่ง ใครได้ทีอปเห็น ก็ประกาศว่าเป็นยกย่องอันนี้ แต่ที่ไหนได้อันดับใกล้ ๙ ก็อาจจะส่งเป็นส่วนตัวไปว่า คุณได้อันดับใกล้ ๙ นะ ทีอปเห็นเอาไว้ประกาศ แต่อันดับล่าง ๆ เอาไว้แจ้งส่วนตัวเพราะฉะนั้นผมว่า เรื่องการปรับปรุงท้องถิ่นที่พูดมาทั้งหมด สรุปว่ามันต้องมีขั้นตอน มีระยะที่ ๑ ๒ ๓ ช่วง ๕ ปีแรก ๑๐ ปีแรก โดยส่วนกลางจะต้องลดบทบาทลง และให้ทำหน้าที่กำกับดูแลมากขึ้น ให้ท้องถิ่นได้จัดการเรื่องของเขาเอง สิ่งที่เป็นห่วงที่สุดก็คือ ความอ่อนแอของบ้านเมือง คือผมว่านักการเมืองเขาชอบที่ประชาชนเป็นแบบนี้ เพราะว่า จะได้ฟังเขา เพราะอย่างนี้นักการเมืองก็ไม่อยากให้ประชาชนเก่ง ให้ประชาชนเข้มแข็ง เพราะฉะนั้นข้าราชการ ก็เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ประชาชนอ่อนแอ คิดเองทำเองไม่เป็น ผมก็มองเรื่องนี้เพียงเรื่องเดียว คือ อยากเห็น ประชาชนแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของตัวเองได้

พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ

- นายกเทศมนตรีนครยะลา
- กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



“ทัศนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ผมคิดว่าจริง ๆ แล้วการกระจายอำนาจไม่ได้จบที่ตัวผู้นำท้องถิ่น เพราะผู้นำในท้องถิ่นเองก็ต้องกระจายอำนาจไปสู่ชุมชน ซึ่งเป็นกระบวนการเรียนรู้และฝึกหัดให้ชุมชน เพราะฉะนั้น วันนี้ตัวผู้นำใหม่ ๆ ที่เข้ามาสู่ท้องถิ่นก็ดี และเป็นสิ่งที่เป็นข้อครหาว่ามีการใช้เงินในทางที่ผิดก็ดี จะเป็นการสอนให้ประชาชนเรียนรู้และรู้จักการกลับมาตรวจสอบผู้นำ และรวมทั้งตระหนักในอำนาจที่ประชาชนเขามีอยู่

โดยเฉพาะประเด็นที่มองว่ามีการใช้เงินผิดพลาด ต้องยอมรับว่า ในปัจจุบัน กฎ ระเบียบ ที่นำมาใช้กำกับดูแลท้องถิ่น กฎหมายหลายฉบับไม่สอดคล้องกับบริบทที่เป็นจริงในสังคม และไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน เช่น แม้จะมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่บางครั้งการวินิจฉัยก็ยังกลับไปสู่หลักของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งทำให้ผู้นำท้องถิ่นหลายคนที่มีมุมมองในการพัฒนาท้องถิ่นแบบก้าวหน้า ตัวอย่างเช่น อยากทำสนามบินของท้องถิ่นเอง ก็ติดปัญหาไม่สามารถทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาลบังคับเฉพาะทางน้ำและทางบก ไม่ได้ครอบคลุมทางอากาศ หรือเทศบาลอาจจะใช้เงินรายได้ที่มีอยู่ไปในลักษณะที่สร้างรายได้ที่ดีกว่าการนำเงินไปฝากธนาคาร ก็ไม่สามารถทำได้ สิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าบางครั้งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม ในส่วนของการใช้เงินผิดประเภท คำว่าผิดประเภทก็คือ ใช้เงินไม่ถูกต้องหรือทุจริต วันนี้ต้องยอมรับว่ากระบวนการตรวจสอบงบประมาณ โดยเฉพาะสังคมเมืองมีความเข้มข้นมาก และตระหนักรู้มากขึ้น จะเห็นได้จากผลการเลือกตั้ง ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น จะมีการเปลี่ยนผู้บริหารหน้าใหม่ประมาณ ๖๐ - ๗๐ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นสิ่งที่บอกว่าเป็นจริง ๆ แล้วประชาชนตรวจสอบผู้นำท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลาแต่เขาไม่พูดเพราะเป็นลักษณะสังคมไทยไม่เหมือนสังคมตะวันตก แต่วันที่ประชาชนพูดก็คือวันเลือกตั้ง โดยจะปรากฏในผลการเลือกตั้ง

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นแรงดึงดูดให้คนหน้าใหม่เข้ามาช่วยพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น

วันนี้จะมีคนเริ่มมาสมัครเป็นประธานชุมชน ซึ่งในอดีตต้องขอร้องกันมาเป็นประธานชุมชน สิ่งเหล่านี้เป็นวิวัฒนาการ เป็นพื้นฐานของความเข้าใจ ความรักท้องถิ่น และเห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี เพราะประชาชนเขามองว่าการเข้ามาเป็นประธานชุมชนเขาสามารถทำอะไรได้มากขึ้นจากสิ่งที่

มีอยู่ มีอิสระมากขึ้น มีการกำกับดูแลที่ให้ความเคารพท้องถิ่น ดังนั้น การที่มีผู้นำท้องถิ่นหน้าใหม่ ส่วนหนึ่งเชื่อว่าบุคคลเหล่านี้ต้องการที่จะทำอะไรให้บ้านเมืองมากกว่าผู้นำท้องถิ่นในอดีต เพราะภารกิจหน้าที่ที่มีการขยายมากขึ้น และมีเม็ดเงินในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น

การมีภารกิจเพิ่มขึ้นจะทำให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถดูแลตนเองได้มากขึ้น แต่เราก็ต้องสร้างภารกิจ ให้มากขึ้น เพราะเราสามารถคิดสร้างรายได้จากภารกิจที่เพิ่มขึ้นได้ ตัวอย่างในท้องถิ่นมีทรัพยากรดี ๆ ก็สามารถนำไป Generate สร้างรายได้ให้กับทรัพยากรที่มีอยู่ สามารถสร้างภารกิจและสามารถจัดเก็บรายได้ได้ทันที เช่นเดียวกับผู้นำท้องถิ่นก็สามารถริเริ่ม (Create) ภารกิจใหม่ที่ไม่ฝืดระเบียบ เป็นภารกิจที่อาจมีลักษณะเฉพาะบางพื้นที่ และเป็นสิ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้ท้องถิ่นได้

การกระจายอำนาจกับการลดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผมคิดว่าการกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากเพราะวันนี้ข้อเสนอของกลุ่มที่เรียกร้องทุกกลุ่ม ซึ่งผมเชื่อว่าเป็นหัวใจของการแก้ปัญหา คือ คำว่า “การปกครองตนเอง” เพียงแต่ว่าจะอยู่ในรูปแบบไหน ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชากรส่วนใหญ่ประมาณ ๘๕ % นับถือศาสนาอิสลาม แต่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศนับถือศาสนาพุทธ ซึ่งตรงข้ามกัน เพราะฉะนั้นถ้าให้เขามีความเป็นอิสระและกระจายอำนาจลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการศึกษาและวัฒนธรรม คนที่จะเข้าใจเรื่องดีที่สุดและเข้าใจบริบทอัตลักษณ์ก็คือ คนในพื้นที่ การกระจายอำนาจจะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคือความรู้สึกรับรองของรัฐบาลกลางได้ ซึ่งผมเห็นว่าเป็นข้อเรียกร้องในรูปแบบที่มีความเหมาะสมและสามารถตอบโจทย์ให้กับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

รูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผมยังต้องการให้มีการกระจายอำนาจ และเป็นการกระจายอำนาจแบบ ๒ ชั้น คือ ชั้นบนและชั้นล่าง รวมทั้งจะต้องมีการกระจายอำนาจในบางภารกิจให้มากกว่าที่มีอยู่ โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา เรื่องวัฒนธรรม และเรื่องศาสนา นอกจากนี้อาจจะต้องมาพิจารณาแนวโน้มด้านการกระจายอำนาจใหม่ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ ซึ่งมักจะได้ยินคำว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” เยอะมาก ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไป สุดท้ายก็อาจนำไปสู่เรื่องจังหวัดจัดการตนเอง แต่ไม่ใช่จะเกิดขึ้นในทันที ต้องใช้ระยะเวลา โดยเรื่องที่สำคัญที่สุด คือ ต้องให้คนในพื้นที่มีความเข้าใจและมีความพร้อม เพราะสิ่งที่น่ากลัวที่สุดก็คือว่าลักษณะปัญหาของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะซับซ้อนอยู่แล้ว ถ้ามีการกระจายอำนาจไปทันที ประชาชนยังไม่เข้าใจหรือไม่ตระหนักรู้ ก็อาจจะเป็นช่องให้ผู้ที่อยากจะเป็นผู้นำคิดไม่ดีต่าง ๆ กับประชาชนก็มีโอกาสที่จะเป็นอันตราย ผมคิดว่าใช้สิ่งที่มีอยู่ แต่อาจจะใช้วิธีการกำกับแบบไม่มากเท่ากับในส่วนอื่น ก็อาจจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากเพราะวันนี้ข้อเสนอ
ของกลุ่มที่เรียกร้องทุกกลุ่ม ซึ่งผมเชื่อว่าเป็นหัวใจของการแก้ปัญหา
คือ คำว่า “การปกครองตนเอง”

ประชาชนต้องรู้และเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น

ผมคิดว่าสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การทำให้ประชาชนเข้าใจความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ผมเชื่อว่าวันนี้คนไทยทั้งประเทศยังไม่เข้าใจภาระหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเห็นได้ว่าประชาชนเลือกผู้บริหาร เลือกผิด เลือกถูก เยอะแยะ แต่ถ้าเมื่อไหร่ประชาชนมีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นว่า มีหน้าที่อะไร ผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่อะไรต่อประชาชน สิ่งเหล่านี้จะเป็นการสอนให้ประชาชนได้รับรู้ และเป็นส่วนหนึ่งที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน

ผมมีความเห็นว่าประเทศไทย มีระดับการกระจายอำนาจมาก น่าจะสูงที่สุดในอาเซียน ทั้งนี้ไม่รวมประเทศสมาชิกใหม่ที่เป็นประเทศสังคมนิยม ผมยังเชื่อว่าในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยเราอยู่ในระดับที่มีการกระจายอำนาจมากเพียงแต่บางประเทศเขามีการเลือกผู้นำโดยตรง เช่น เลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเอง เลือกนายอำเภอ เลือกนายกเทศมนตรีของตัวเอง แต่การปฏิบัติงานจริงยังเหมือนยังไม่กระจายอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีการเลือกตั้ง แต่โครงสร้างของรัฐ ระบบราชการที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้ภารกิจในการปฏิบัติที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังน้อยกว่าประเทศไทยมาก ยกเว้นในบางพื้นที่ เช่น เขตปกครองตนเองของประเทศฟิลิปปินส์ มีการลงนาม MOU ในพื้นที่เสี่ยง แต่ในภาพรวมของทั้งประเทศก็ยิ่งถือว่าน้อยกว่าประเทศไทย เพราะมีปัญหาการดำเนินงานมาก ไม่มีทรัพยากร ประเทศยังยากจน มีหนี้มากกว่าประเทศไทยเยอะ

ข้อเสนอแนะในการผลักดันการกระจายอำนาจ

ประการแรก ผมคิดว่าปัญหาเรื่องของงบประมาณเป็นปัญหาที่ทำให้ท้องถิ่นเกิดความขัดแย้งกันมากที่สุด ดังนั้น ท้องถิ่นต้องมามองด้วยใจเป็นธรรมในเชิงภารกิจว่า แต่ละภารกิจใครมีภาระหน้าที่อย่างไร

ประการที่สอง คือ เรื่องทิศทางของการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องพูดกับรัฐบาลให้ชัดเจนว่าจะเดินต่อไปในทิศทางใด ในปรัชญาของการกระจายอำนาจ หรือในหลักการวางแผนต่าง ๆ ที่ผ่านมา ถือว่าเราได้ทำมาอย่างเป็นขั้นตอน อย่างเป็นระบบ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ผมคิดว่ามันเกิดจากบุคคลซึ่งเข้ามาเป็นผู้ดูแลในรัฐบาลในแต่ละช่วงว่ามีความเข้าใจในภาระหน้าที่ของท้องถิ่นขนาดไหน และมีความเข้าใจว่าท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาบ้านเมืองอย่างไร ถ้าคนที่มาเป็นรัฐบาลมีความเข้าใจว่าจริง ๆ แล้วปัญหาทุกอย่างควรที่จะแก้ไขในระดับท้องถิ่น และมีความเข้าใจว่าคนที่จะแก้ไขปัญหาที่มีความเข้าใจได้ดีที่สุด ก็คือ คนในท้องถิ่น หากมีรากฐานความเข้าใจแบบนี้ มันก็ง่ายที่จะมองว่าท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพดีที่สุด และสนองต่อคนในท้องถิ่น การจัดสรรเม็ดเงินงบประมาณก็จัดสรรได้มากกว่าที่เป็นอยู่ และมีการคลายกฎระเบียบเรื่องการจัดสรรรายได้ เรื่อง การหารายได้ ผมคิดว่าท้องถิ่นที่มีต้นทุนองค์กรที่ดี เช่น เมืองที่เป็นการท่องเที่ยว เมืองชายแดน ก็จะมีโอกาสที่จะหารายได้ให้กับตัวเองได้มากขึ้น ยืนบนขาตนเองได้ เม็ดเงินในส่วนนี้ก็จะสามารถกระจายช่วยให้ท้องถิ่นที่มีฐานะลำบากไม่มีต้นทุนทรัพยากรได้มากขึ้น เพราะฉะนั้นรัฐควรต้องกระจายอำนาจออกไป โดยผ่อนคลายน

กฎระเบียบอย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอน คู่มือถิ่นไหนมีความพร้อม สามารถจัดหารายได้ให้กับตนเองก็อนุญาตไปโดยมีหลักเกณฑ์ควบคุมในระดับหนึ่ง เช่น มีบริษัทกลางประเมินฐานะการคลังของท้องถิ่นตลอดเวลา

ประการที่สาม ในส่วนรายได้ที่รัฐจัดเก็บเอง ต้องมีการประเมินกันใหม่ว่าอัตราที่จัดเก็บมีการแบ่งให้ท้องถิ่นอย่างไร มีความเป็นธรรมกับภารกิจของท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ที่ผ่านมา ๑๐ ปี รัฐยังไม่มีมีการแก้ไข ต้องยอมรับว่าคนมีความต้องการมากขึ้นตามทฤษฎีของ Maslow เพราะฉะนั้นค่าใช้จ่ายในเชิงสาธารณะมันมากขึ้น รัฐต้องมองหาช่องทางเพิ่มรายได้บางตัวที่เป็นสัดส่วนที่รัฐเคยจัดเก็บให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ท้องถิ่นก็จะมีความรู้สึกละอายใจไม่ขาดแคลน เพราะฉะนั้นบางท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าจะขาดแคลนจึงเกิดปัญหา ต้องพยายามต่อสู้เพื่อดึงงบประมาณเข้ามาที่ตัวเอง กลายเป็นความขัดแย้งในส่วนของท้องถิ่น โครงสร้างท้องถิ่นที่มีอยู่อาจต้องปรับปรุง เช่น วันนี้บางท้องถิ่นมีขนาดเล็กนิดเดียว ได้รายได้เท่ากับท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่มหาศาล อาจต้องมีการปรับปรุงให้อยู่ในขนาดเหมาะสมที่ผู้นำท้องถิ่นสามารถดูแลได้ทั่วถึง ให้อยู่ในขนาดที่ใกล้เคียงกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ๆ ควรไปรวมกับ อปท. ที่ใกล้เคียงเพื่อให้ได้ขนาดเหมาะสม

อีกประเด็นหนึ่ง คือ เรื่องความยืดหยุ่นของการหารายได้ วันนี้โครงสร้างของท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลที่อยู่ในสังคมเมืองใหญ่ บางครั้งต้องมองว่า การปกครองท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรที่มีรอยต่อขอบเขต (Border line) ความชัดเจนของรัฐกับเอกชนน้อยที่สุด แตกต่างกับราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นระบบราชการ ๑๐๐ % แต่ท้องถิ่นยังมีภาคการเมืองมาผสมและปกครองโดยมีผู้นำมาจากภาคประชาชน ขอบเขตระหว่างความเป็นหน่วยงานของรัฐกับเอกชนจึงถือว่าเลือนรางมาก ดังนั้นโครงสร้างต่าง ๆ ต้องมีความยืดหยุ่น ให้ท้องถิ่นสามารถไปหารายได้ให้กับตนเองให้ได้ สามารถจ้างคนเก่งคนมีคุณภาพที่ดีได้ แต่ถ้าเอาระบบรัฐไปจัด ปัญหาก็คือต้องจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่จ่ายให้กับราชการซึ่งจะหาคนเก่งลำบากมาก สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จะต้องคิด เช่น ญี่ปุ่น มีบริษัทของท้องถิ่นนำสินค้าออกมาจำหน่าย โดยมีระบบบริหารงานของเอกชน ในมาเลเซียก็มีบริษัทจังหวัดมาเลเซีย เป็นบริษัทท้องถิ่น ถือหุ้นส่งออกสินค้าท้องถิ่นเข้ามาในประเทศไทย สิ่งเหล่านี้ท้องถิ่นต้องมาติดล้อคด้านระบบราชการของไทย วันนี้จุดแข็งของการกระจายอำนาจ คือ เรามีแผนกระจายอำนาจที่มีขั้นตอนที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจในภารกิจต่าง ๆ สู่ภาคท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นเรามีบุคลากรที่เป็นนักวิชาการที่ดี ๆ สามารถให้ข้อคิดเห็นที่จะทำให้ท้องถิ่นเดินไปข้างหน้าเป็นบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ อันเป็นจุดแข็งของการกระจายอำนาจของไทย ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นเรื่องของความรู้สึก เช่น เรื่องของตัวบุคคล นโยบายรัฐบาลในแต่ละยุค แต่ละสมัย ไม่ชัดเจน ในเรื่องการสูญเสียอำนาจ ควบคุมไม่ได้ และที่สำคัญก็คือ การเมืองระดับชาติไปผูกพันกับการเมืองระดับท้องถิ่น ในส่วนภูมิภาคเองก็กลัวว่าถ้าให้ไปหมดรวมไปถึงงบประมาณ ภารกิจก็จะมีและอาจกระทบต่อความมั่นคง แต่หากถามว่าเห็นด้วยไหมกับการกระจายอำนาจ คิดว่าเกินร้อยละ ๙๐ เห็นด้วย แต่ในเชิงภาคปฏิบัติก็กลัวว่าตัวเองต้องสูญเสียเงินงบประมาณ สูญเสียเชิงอำนาจ ก็กลัวจะควบคุมไม่ได้ เกิดปัญหาการกระจายอำนาจ แต่เมื่อเรามีแผนและมีขั้นตอนต่าง ๆ ขบวนการที่ชัดเจน ขบวนการเหล่านี้มันเป็นขบวนการที่ฝึกประชาชนไปด้วยและในฐานะเป็นผู้นำท้องถิ่น ไม่เห็นด้วยกับการให้ไปทั้งยวง แต่ต้องมีขั้นตอนเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายในระยะยาว

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการปกครองท้องถิ่น

ทุกวันนี้มีหลายอย่างที่เดินต่อไปลำบาก เพราะคนที่ทำดีกับคนที่ทำไม่ดีไม่ต่างกันเลยในผลลัพธ์ แต่เมื่อไรก็ตาม ถ้าคนดีทำดี จัดการกระจายอำนาจมาและก็ได้ดีและประชาชนก็มีความพึงพอใจ ผมคิดว่า ผู้นำเหล่านี้ควรที่จะได้รับรางวัลมากกว่าปกติ ในขณะที่เดียวกับคนที่ทำไม่ดีหรือทำแล้วประชาชนเดือดร้อน และสร้างปัญหา ต้องทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้ว่าเค้าเลือกผู้นำไม่ดีจึงเกิดผลกระทบกับเขาแบบนี้และต้องมี บทลงโทษเรื่องการตัดเงินงบประมาณไปให้คนที่ทำดีเพื่อให้ผู้นำเงินนั้นไปทำงานต่อ ยอดต่อไป แต่ปัจจุบัน เหมือนกันหมดไม่ว่าดีหรือไม่ดี

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจในอนาคต

ในฐานะผู้นำท้องถิ่นผมคิดว่า อะไรที่ทำได้ก็ทำเลยไม่ต้องรอ ทำแล้วประชาชน มีความพึงพอใจ ก็ถือว่าเราได้ทำหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ แต่ถ้ามีการจอบหมายมาให้เราเป็นกิจจะลักษณะ ก็ยิ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ดี ผมเชื่อเหลือเกินว่า บางเรื่องท้องถิ่นทำได้มากกว่าที่เข้าใจ ระเบียบต่าง ๆ อาจยังไม่ได้ทำ ในทางสนับสนุน แต่เราพร้อมเป็นตัวหลัก เช่น เรื่องของการรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการที่ทำร่วมกับ หน่วยความมั่นคง เป็นต้น

ความเห็นเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ควรยกระดับบทบาทหน้าที่ สิ่งที่สำคัญต้องมีการรวบรวม ข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการทำวิจัยโดยรวบรวมข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อนำเสนอและพัฒนา เป็นแผนกระจายอำนาจต่อไป ถ้าสำนักงานไปแฝงอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกัน บุคลากรก็ยังมีน้อยมาก เล็กกว่าสำนักบางสำนักของเทศบาลเสียอีก ผมไม่ได้มองว่าสำนักงานมีหน้าที่เป็น ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เท่านั้น แต่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ต้องมีหน้าที่ในเชิงวิชาการด้วย รวบรวมปัญหาและอุปสรรค อปท. ทั้งหมด อย่างน้อยจะต้องมีข้อมูลมากที่สุด เพื่อที่จะได้นำข้อมูลเหล่านี้มาคิดสังเคราะห์เป็นแผนในการพัฒนา สำนักงานต้องมีความพร้อมเรื่องบุคลากร มีที่มิวิชาการ ทีมวิจัย มีงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ เหมือน ๆ กับเป็นสำนักงานที่อิสระเสมือนเป็น องค์กรอิสระ และสามารถเสนอแนวทางและทิศทางการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับบริบทในท้องถิ่น สำหรับ โครงสร้างของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีสัดส่วนของท้องถิ่น อบจ. ๒ เทศบาล ๓ อบต. ๕ กทม. ๑ แพทย์ ๑ ตัวแทนของส่วนราชการโดยหลัก คือ ปลัดกระทรวงต่าง ๆ เข้ามา ที่ผ่านมาในแง่ส่วนราชการยัง ให้เกียรติท้องถิ่นยังต้องฟังท้องถิ่นเป็นหลัก มีอะไรก็ถามท้องถิ่นก่อน ยกเว้นในส่วนของงบประมาณ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิ ผมคิดว่าพอใช้ได้ แต่ปัญหาเกิดจากตัวแทนของกระทรวงที่เข้ามาเป็นกรรมการ การให้ความสำคัญกับมิติที่เกิดขึ้น พบว่ายังมีน้อยและไม่เพียงพอ เป็นเพียงฟังแล้วแล้วก็ผ่านไป เพราะ หลายอย่าง เป็นข้ออ้างดึงของท้องถิ่น ข้อเท็จจริงกลับไม่ได้รับการปฏิบัติแต่อย่างใด

มนุชญ์ วัฒนโกเมร

- อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ปฏิรูประบบภาษีคือวิธีการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น

ผมได้มีส่วนเข้าร่วมเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมี ดร.กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ ประกอบด้วย ดร.อิสระ สุวรรณบล ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล เป็นต้น ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้มอบหมายให้ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล และผมศึกษาทำรายงานแบบกรอบแนวคิด หรือ Conceptual Report เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดร.ปธานฯ และผมได้เสนอให้มีการปฏิรูปภาษีท้องถิ่น และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ อปท. ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายกำหนดให้ อปท. จัดเก็บภาษีอากรเองสี่ประเภท และที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรหรือแบ่งให้สมัยนั้นมีประมาณ ๒ - ๓ ประเภท โดยภาพรวมรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บมีไม่มาก ต้องรอการจัดสรรและการจัดแบ่งภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงจะสามารถมีงบลงทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่มีรายได้น้อยมีปัญหา เพราะรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองไม่เพียงพอแก่การจ่ายเงินเดือนค่าจ้างได้ตลอดปี สรุปเบื้องต้นก็คือ อปท. มากกว่าครึ่งอยู่ได้เพราะเงินอุดหนุน

การยุบรวม อปท. และปรับโครงสร้างภาษีท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ เรื่อง คือ เรื่องแรก อปท. สมัยนั้น มีหลายรูปแบบ และมี อปท. จำนวนมาก ไม่ว่าจะเทศบาลตำบล สุขาภิบาล หรือสภาตำบล เป็น อปท. ขนาดเล็ก มีรายได้น้อยไม่พอเลี้ยงตัว ทำให้ไม่มีงบลงทุนพัฒนา ดังนั้นต้องแก้โดยการยุบรวม แบบ Agglomeration หรือ Merging อย่างที่หลายประเทศ

เขาทำกัน การยุบรวมก็เพื่อความเข้มแข็งด้านการคลัง และมีความสามารถในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ มีงบประมาณพัฒนา เรื่องที่สอง จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีท้องถิ่นควบคู่กับการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ อปท. ให้ชัดเจน พร้อมทั้งให้โอนภาษีที่รัฐจัดเก็บไปให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รวมทั้งต้องเพิ่มประเภทภาษีให้ท้องถิ่น จัดเก็บเอง หรือจัดเก็บเพิ่มแบบ on - top ให้มากขึ้น การปรับปรุงโครงสร้างภาษีแบบนี้จะทำให้ชุมชน มีส่วนร่วมติดตามสอดส่องการใช้จ่ายเงินของ อปท. ไม่ให้รั่วไหล ผมเป็นอนุกรรมการนี้อยู่ประมาณ ๒ ปี จึงได้ ลาออกในกลางปี พ.ศ. ๒๕๒๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผมก็มีโอกาสเข้าร่วมในการกระจายอำนาจอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๖/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๔ แต่งตั้ง คณะกรรมการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจ ซึ่งมีนายอนันต์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการประกอบด้วย นายอเนก สิทธิประศาสตร์ นายอนันต์ อนันตกุล ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ นางทิพาดี เมฆสุวรรณ เป็นต้น โดยผมเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการได้มีการประชุมกัน ๑ ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นในการ กำหนดขอบเขตของการกระจายอำนาจ ผมจึงเสนอการปฏิรูปโครงสร้างภาษีท้องถิ่นและการยุบรวม อปท. ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เห็นชอบให้รวมอยู่ในขอบเขตที่จะทำการศึกษาและทำความเข้าใจเสนอรัฐบาล แต่คณะกรรมการ ชุดนี้ต้องหมดวาระไป เพราะเกิดรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบ บริหารราชการแผ่นดิน และแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ ๔/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๖ โดยมี ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน เป็นประธาน ผมและนพ.อรรถ ทศนาญชลี ร่วมเป็น อนุกรรมการด้วย ประชุมครั้งแรกที่จังหวัดกาญจนบุรี ผมได้นำเสนอแนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างภาษีท้องถิ่น และการยุบรวม อปท. ต่อที่ประชุมนี้อีกครั้ง จำได้ว่าได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการนี้เพียงครั้งเดียว ต่อมาเมื่อมีการยกร่าง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผมจึงเห็นว่าแนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างภาษีท้องถิ่นไม่มีทางจะเป็นไปได้

การกระจายอำนาจ คือการทำให้ท้องถิ่นยับได้ด้วยตัวเอง

ผมได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และประเทศสวีเดน ซึ่งยึดหลักคล้าย ๆ กัน คือการยุบรวมให้ อปท. มีขนาด ที่เหมาะสม ไม่เล็กเกินไปจนมีรายได้เลี้ยงตัวไม่รอด และไม่ใหญ่เกินไปจนเกิดความล่าช้าในการส่งมอบบริการ สาธารณะแก่ชุมชน ตามด้วยการจัดระบบโครงสร้างภาษีท้องถิ่นเพื่อให้ อปท. มีรายได้เพียงพอที่จะส่งมอบ บริการสาธารณะแก่ชุมชน ควบคู่กับการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน จะไม่ให้เงินอุดหนุนแบบหน้า กระดาน หรือ Across the board รัฐบาลบางประเทศเขาจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้เฉพาะ อปท. ที่มีปัญหาเรื่อง งบประมาณเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะให้ชุมชน ส่วนใหญ่แล้วจะใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือจูงใจให้ อปท. ดำเนินโครงการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล หรือร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่เป็นวาระแห่งชาติ หรือวาระสากล เช่น การบำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะให้เป็นพลังงาน เป็นต้น และส่วนใหญ่จะเป็นเงินอุดหนุน แบบที่ท้องถิ่นต้องมีเงินสมทบ

เพราะรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองไม่เพียงพอแก่การจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง ได้ตลอดปี สรุปเบื้องต้นก็คือ อปท. มากกว่าครึ่งอยู่ได้เพราะเงินอุดหนุน

ผมเชื่อว่าระบบภาษีท้องถิ่น เป็นระบบที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีโดยตรงให้ท้องถิ่น จะตื่นตัวเฝ้าระวัง ตรวจสอบการใช้เงินของ อปท. ให้ความคุ้มค่า ไม่ให้รั่วไหล แต่ระบบเงินอุดหนุนแบบหน้ากระดาน ประชาชนในท้องถิ่นไม่ค่อยสนใจตรวจสอบ เพราะเขาไม่ได้เสียภาษีโดยตรง เสมือนว่าเงินมันตกมาจากฟ้า ปัจจุบันเราจึงได้ยินเรื่องการรั่วไหล ความไม่คุ้มค่าของเงิน อยู่บ่อยครั้ง

สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้มแข็ง

ในต่างประเทศมีสมาคม อปท. ที่เข้มแข็งมาก เช่น อังกฤษ และสวีเดน เป็นต้น รัฐบาลที่มีนโยบายที่ต้องการสนับสนุนจาก อปท. ต้องมาตกลงกับสมาคม อปท. ก่อน สมาคมจะได้รับเงินสนับสนุนจาก อปท. ไม่ใช่จากรัฐบาล สมาคมจึงทำงานให้สมาชิกคือ อปท. สมาคมสามารถจ้างนักบริหารมืออาชีพและนักวิชาการ บางครั้งจึงตกลงกับมหาวิทยาลัยให้นักศึกษามาฝึกงานที่สมาคม อปท. ก่อนจบการศึกษา หรือให้อาจารย์มาทำงานให้สมาคมเพื่อสร้างผลงานวิจัย อาทิ สมาคม อปท. ของประเทศสวีเดน (พ.ศ. ๒๕๕๗) จ้างผู้หญิงวัย ๓๘ ปี นักบริหารอาชีพมาเป็น CEO ของสมาคม และจ้างทีมบริหารเงินเดือนสูง เข้ามาทำงาน ส่วนนักวิชาการเป็นศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยที่พักการสอนมาบ้าง หรือลาออกจากมหาวิทยาลัย มาเป็นนักวิชาการประจำสมาคม สมาคม อปท. ของเขาทำหน้าที่เป็นตัวแทน อปท. เจรจากับรัฐบาลในทุกเรื่อง นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้บริการวิชาการ ฝึกอบรม และที่ปรึกษาแก่ อปท. ที่เป็นสมาชิกด้วย

สมาคม อปท. ของเรายังไม่เป็นเอกภาพ มีหลายสมาคม และสมาคม อปท. ของเราก็มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่สมาชิกแบบสมาคมของในต่างประเทศ

อนาคตของการกระจายอำนาจ

เราเดินทางกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยใช้เงินอุดหนุนและการถ่ายโอนภารกิจเป็นเครื่องมือมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๑๕ ปี ยากที่จะถอยหลังกลับไปตั้งต้นใหม่ จึงก็ต้องเดินทางต่อไป สิ่งที่ควรเพิ่มเติมคือการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้จ่ายของ อปท. ให้ใช้จ่ายให้คุ้มค่ามากที่สุดและมีการรั่วไหลน้อยที่สุด

วัลลภ พริ้งพวงษ์

- อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร



ก่อนการกระจายอำนาจ ความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นของส่วนกลางมากกว่า

ก่อนการกระจายอำนาจประเทศไทยมีเทศบาลอยู่ไม่กี่แห่งประกอบกับในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ เน้นในเรื่องของการทำให้ท้องถิ่นเป็นแหล่งดึงดูดการจ้างงาน มุ่งหวังไม่ให้นักลงทุนเข้ามาลงทุน โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเรื่องระบบประปา ไฟฟ้า เพื่อให้เอกชนเข้าไปลงทุน ซึ่งขณะนั้นส่วนกลางโดยสำนักงานพัฒนาเมือง กรมการปกครอง เข้าไปทำให้เลยและให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม แต่คนก็ยังหลั่งไหลเข้ามากรุงเทพฯ อยู่ดี ส่วนกลางลงไปพัฒนาท้องถิ่น โดยจ้างบริษัทที่ปรึกษามาดูเรื่อง การเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งขณะนั้นพบว่ายังไม่ดีเท่าที่ควร มีการกู้เงินจากธนาคารโลกเข้ามาพัฒนาเมืองหลัก ทำให้การพัฒนาดำเนินไปอย่างเป็นระบบ ถ้าพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้วต้องรองรับการหลั่งไหลเข้ามาของคนได้ ดังนั้นจึงต้องไปทำให้องค์กรแข็งแรง ตั้งแต่ระบบภายใน เช่น เรื่องแผนต้องไปสร้างกลไกเรื่องแผน ถ้าไม่มีบุคลากรก็ต้องสร้างเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนขึ้นมา ระบบบัญชีมีการใช้ระบบบัญชีเมืองหลัก เป็นต้น ช่วง ๒๐ ปีที่แล้วมีการดำเนินงานของ อปท. แต่ยังไม่ได้กระจายอำนาจชัดเจนเรื่องที่เราช่วยดำเนินการกับ อปท. สัดส่วนที่ อปท. เข้าร่วมอาจจะไม่มากนัก

ก่อนรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงของสุขาภิบาล โดยประธานสุขาภิบาลจากนายอำเภอที่มาจากแต่งตั้งเปลี่ยนเป็นประธานสุขาภิบาลที่มาจากเลือกตั้ง แต่ยังไม่เป็นนิติบุคคลอย่างสมบูรณ์แบบ ขณะนั้นมีแนวโน้มว่า ฝ่ายการเมืองต้องการยกตำบลทั้งหมดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า ต้องดูพื้นที่ที่มีความเจริญถึงระดับหนึ่งก่อน ต้องดูเป็นขั้น (step) ของการพัฒนา ต่อไปเมื่อสุขาภิบาลแข็งแรงก็ยกฐานะเป็นเทศบาล ต้องดูองค์ประกอบหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ไม่ใช่ยกฐานะพร้อมกันทีเดียว แต่ก็ไม่สามารถทานกระแสการเมืองได้ จึงเกิดเหตุการณ์ความไม่พร้อมของคนท้องถิ่นตามมา ซึ่งเป็นหน้าที่ของมหาดไทยที่จะต้องเข้าไปดูแล

หลังการกระจายอำนาจมีการแบ่งงานชัดเจนมากขึ้น

ในช่วง ปี ๒๕๔๐ - ๒๕๕๐ การเปลี่ยนแปลงยังคงไม่มาก เพราะเป็นเรื่องของการเตรียมการ ยังมีการเรียนผิดเรียนถูกอยู่ จนกระทั่งปี ๒๕๔๕ มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ทิศทางการทำงานของภาครัฐเริ่มชัดเจนขึ้นว่าจะแบ่งภารกิจอย่างไร โดยเรื่องการให้บริการให้เป็นหน้าที่ อปท. เพราะอยู่ใกล้ชิดประชาชน กระทรวง กรมไหนทำงานซ้ำซ้อนกัน ต้องยุบหรือถอนตัวออกไป เช่น มีการยุบสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากมีภารกิจซึ่งซ้ำซ้อนกับงานของท้องถิ่นกรมโยธาธิการ ต้องไปรวมกับกรมผังเมือง เป็นต้น

การกำกับดูแลท้องถิ่นเป็นงานยาก

ตามกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับ ดูแล อบต. และผู้ว่าราชการจังหวัด ดูแล อบจ. และเทศบาล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) จึงมีการทำงานที่ยากลำบาก เพราะไม่สามารถสั่งการ อบต. ได้โดยตรง แต่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนเป้าหมายเวลาวัดความทุกข์สุขของประชาชน การบริหารของ สถ. เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและให้ อบต. ไปตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชน การพัฒนาหรือดูแลท้องถิ่น ๗,๐๐๐ กว่าแห่ง ให้ควบคู่กัน เราจำเป็นต้องทำงานเหมือนมือซ้ายกับมือขวา คือ ทั้งกำกับดูแล และให้ข้อเสนอแนะแก่ อบต. ให้คำนึงถึงเป้าหมายคือทุกข์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง โดยการให้ความรู้และอบต. สามารถนำความรู้หรือวิธีการตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ไปใช้ในการพัฒนาแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

มหาดไทยกำกับดูแล อปท. น้อยมาก

เรื่องการกำกับหรือสั่งการ เราไม่ได้พูดมานานแล้ว เพราะตามกฎหมายเราสั่งเขาไม่ได้ ดังนั้นจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหาร อบต. ถึงแม้กฎหมายจะเขียนเรื่องการกำกับก็ตาม แต่ก็กำกับน้อยมาก ส่วนที่ อบต. มักมองว่ามหาดไทยกำกับเขามากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ นั้น เนื่องจากปัญหาคือเราอยู่ในคนหมู่มาก เราพยายามเอากฎหมายบางตัวมาใช้สำหรับกรณีที่ อบต. ทำนอกเหนือระเบียบ ซึ่งเราต้องพัฒนาในเรื่องของความพร้อมในบางเรื่องให้เขาด้วย เช่น เรื่องความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ บางเรื่องเราจะผ่อนให้มากกว่า อย่างเรื่องการใช้จ่าย การอุดหนุน ถ้าเป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. สามารถใช้ได้หมดเลย แต่สิ่งที่ต้องกำกับ คือ เงินทุกบาททุกสตางค์เป็นภาษีอากร อบต. ไม่สามารถนำไปใช้ในสิ่งที่ไม่อยู่ในกฎ กติกา ถ้าคุณสามารถชี้แจงได้ว่าคุณทำตามอำนาจหน้าที่แล้วเกิดประโยชน์ต่อประชาชน เราก็พยายามตีความช่วยอยู่แล้ว โดยเฉพาะ อบต. ที่ผ่านการประเมินธรรมาภิบาลมา ๓ ปี ในอนาคตอาจต้องยืดหยุ่นต่อไปอีก อาจกำกับให้น้อยลง

เรื่องคุณภาพชีวิตของคน ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของ อปท.

เรื่องนี้ อปท. ทำได้ดีขึ้นเพราะท้องถิ่นดูแลประชาชนตั้งแต่ก่อนเกิดจนตาย

ทำให้ประชาชนคือหลักการทำงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ทุกวันนี้ อปท. มักจะร้องทุกข์เรื่องการทำงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในหลายเรื่อง ก็ต้องยกเป็นเรื่อง ๆ ขึ้นมาว่าเรื่องอะไร ทุกเรื่องจะมีเหตุผลในการอธิบาย บางเรื่องผมก็รับหมดว่าคุณต้องการจะแก้ไขอะไรก็จะแก้ไขให้ ผ่อนผันให้ แต่การผ่อนผันก็ต้องยอมรับว่า การปฏิบัติตามระเบียบมี ๒ ด้านเสมอ มีทั้งส่วนที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ต้องดูว่าส่วนไหนมากกว่ากัน ผมมองประชาชนเป็นที่ตั้ง ทุกวันนี้เราไม่ได้ทำเพื่อ อปท. เราทำให้ประชาชน นี่คือหลักของผม ดังนั้น อะไรก็ตามที่สามารถตอบได้ว่าจะทำให้บริการประชาชนได้ดีและมีประสิทธิภาพ ถ้าจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ไม่มีปัญหาเลย แต่สิ่งที่สะท้อนกลับมาขณะนี้กลายเป็นเรื่องของการแก้ไขเพื่อให้บุคลากรที่ทำงานเป็นหลัก ถึงได้บอกว่าเรื่องเหล่านี้เอาไว้ก่อนได้หรือไม่ เพราะถ้าเราทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้นมาได้ ก็ไม่มีใครปฏิเสธที่จะให้บุคลากรของท้องถิ่นดีขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงของ อปท. หลังการกระจายอำนาจ

หลังจากการกระจายอำนาจผมคิดว่า อปท. มีความเปลี่ยนแปลงหลายเรื่อง กล่าวคือถ้าแบ่งภารกิจของ อปท. ออกเป็น ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ เรื่องในสำนักงาน ได้แก่ การอนุญาต อนุมัติ การจัดทำทะเบียน และบัตรประชาชน ฯลฯ

ส่วนที่ ๒ การให้บริการนอกสำนักงาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ และ

ส่วนที่ ๓ ที่คิดว่าจะเป็นส่วนสำคัญในอนาคต คือ เรื่องคุณภาพชีวิตของคน ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของ อปท. เรื่องนี้ อปท. ทำได้ดีขึ้นเพราะท้องถิ่นดูแลประชาชนตั้งแต่ก่อนเกิดจนตายซึ่งบางเรื่อง เช่น การดูแลเด็ก คุณภาพชีวิตสมัยก่อนไม่มี แต่อย่างไรก็ตามเมื่อถ่ายโอนไปแล้วคงต้องให้ส่วนราชการเข้าไปดูแลด้วย ทุกวันนี้ท้องถิ่นต้องเรียนรู้ด้วยตนเอง และหลายแห่งทำได้ดีกว่าส่วนราชการเดิม แต่ก็ยังมีช่องว่างมากระหว่างดีที่สุกกับต่ำที่สุด ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องไปขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเข้ามาทำหน้าที่เป็น Change Agent เพราะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีคนน้อย

แนวคิดในการส่งเสริมการกระจายอำนาจ

ผมคิดว่าต้องดูเรื่องคุณภาพของสิ่งที่เรากระจายลงไปให้ อปท. ดำเนินการว่ามีมาตรฐานดีขึ้นหรือไม่ ซึ่งควรมีการประเมินผลออกมาให้ชัดเจน ยกตัวอย่างประเทศฟิลิปปินส์มีการกระจายอำนาจแล้วมีปัญหาเรื่องสาธารณสุขเพราะเขาประเมินแล้วพบว่า แยกเพราะหน่วยงานที่ถ่ายโอนไม่ลงไปช่วยเหลือ

ในประเทศเราปัญหาที่ส่วนราชการไม่ลงไปช่วยเหลือเพราะงบประมาณเปลี่ยนมือไปนั้น ความคิดเช่นนี้ไม่ใช่เมื่อแผนการกระจายอำนาจถ่ายโอนงานไป คนไป เงินไป ส่วนเงินจะไปทิศทางไหนไม่ใช่ประเด็น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความสามารถก็ยังเป็นหน้าที่หน่วยงานต้องลงไปช่วยเหลือ ไม่ใช่จะต้องดูเงินก่อน และหากมีเงินอยู่เหมือนก่อนจะทำงานได้ดีกว่าท้องถิ่น ซึ่งเป็นความคิดแบบเก่าไม่ใช่กระจายอำนาจ

ในหลักการแล้วอยากให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ความสนใจและแนะนำบุคลากรของท้องถิ่นในเรื่องภารกิจที่ถ่ายโอนไป เป็นที่เล็งเขาจนกว่าเขาจะมีความรู้ความสามารถ รวมทั้งพัฒนาระบบงานควบคู่กันไปด้วย ซึ่งส่วนราชการเดิมคงต้องมาร่วมมือกันทำงานนี้

อีกเรื่องหนึ่งคือ เรื่องการบูรณาการงานในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด คือ บูรณาการตัวแผนงาน โครงการ และบูรณาการเม็ดเงินเพราะระบบบ้านเราเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralize) ส่วนภูมิภาคมีงบประมาณไม่มาก องค์กรอิสระหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจกับแผนงานของ อปท. ต้องบูรณาการกัน เพราะเราทำงานให้ประชาชนคนเดียวกัน ปัญหาที่ปัญหาเดียวกัน นี่คือนี่ที่คิดเอาไว้

วีระศักดิ์ เครือเทพ

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อนุกรรมการด้านการติดตามและประเมินผล
- อนุกรรมการศึกษาและกำหนดแนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การกระจายอำนาจในอดีต ถ้าไม่รับอำนาจไม่ได้ทำอีกในวันนี้

ผมมองว่าการกระจายอำนาจของบ้านเรามีส่วนที่ดีและมีส่วนที่เป็นข้อจำกัดในตัว สำหรับส่วนที่ดีก็ต้องเข้าใจว่าประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจของบ้านเราในช่วงก่อนปี ๒๕๔๐ ทุกคนรีบกันทำและช่วยกันทำ เพราะจังหวะและโอกาสเปิด ตอนนั้นรัฐบาลก็สนใจ เกิดความตื่นตัวของส่วนราชการต่าง ๆ ฉะนั้นถ้าตอนนั้นไม่รีบทำ อาจไม่ได้ทำอีกก็ได้ในอนาคต

แต่การรีบในตอนนั้นก็อาจก่อให้เกิดข้อจำกัดทุกวันนี้ หลายเรื่องจึงยังไม่ตกผลึก แต่ไม่ได้เป็นข้อบกพร่อง เพียงแต่เป็นข้อจำกัดที่อาจจะมาจากการมองไม่รอบด้าน เช่น พอรีบทำเราก็มาคิดว่าอะไรที่จำเป็นต้องถ่ายโอนภารกิจ เราก็บังคับให้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น วันนั้นไม่มีใครรู้ว่าดีหรือไม่ดี ทุกคนมองว่าดีทั้งหมดจึงเขียนกฎหมายว่าให้มีการถ่ายโอนภารกิจ ถ่ายโอนเงิน และถ่ายโอนคน เราทำการกระจายอำนาจแบบยกเข่ง คือทุกอย่างไปเหมือนกันหมด งาน เงิน คนไปเหมือนกันหมด แม้จะรู้ว่าบางท้องถิ่นก็ไม่พร้อมที่จะรับได้ทั้งหมด แต่ด้วยจังหวะที่มันเปิดเป็นช่วงสั้น ๆ เลยต้องรีบทำ พอรีบทำแม้การออกแบบเชิงนโยบายอาจจะยังมีข้อจำกัดอยู่แต่ต้องเดินหน้าทำไปก่อนแล้วค่อยตามมาแก้ไขภายหลัง

วันนี้ผ่านมา ๑๕ ปีแล้ว หากมองย้อนกลับไปก็จะเห็นภารกิจที่ถ่ายโอนไปบางอย่างไม่ดีบ้าง จากการที่ผมได้ลงไปเก็บข้อมูลคลุกคลีในพื้นที่ ผมไม่คิดว่าจะเจอเหตุการณ์ที่ท้องถิ่นหลายแห่งพูดว่า “ไม่ยอมรับถ่ายโอนภารกิจแล้ว” สิ่งที่หลายคนคาดหวังก็ยังเป็นปัญหาติดขัด ผมคิดว่าหลังจากวันนั้นมีการพัฒนาการที่ดีขึ้นเพราะปมที่ผูกเอาไว้ก็ได้รับการแก้ไขเรื่อย ๆ อย่างเช่น เราถ่ายโอนภารกิจแบบเหมาโหล ก็เริ่มคิดแบบมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจ แต่สิ่งที่ต้องคิดหลังจากนั้นก็คือเรื่องการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้ทำงานเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งควรจะมีการทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระยะ แต่ปัจจุบันเรื่องแบบนี้ก็แทบจะไม่เกิดขึ้นมากนักและส่วนราชการเดิมก็ดูเหมือนไม่ค่อยสนใจที่จะทำในส่วนนี้

พอมองหันหลังกลับไป ก็จะทำให้ตอบได้ว่าในยุคแรก ๆ ของการกระจายอำนาจมีหลักคิดแบบหนึ่งในการดำเนินนโยบาย แต่ในช่วงหลัง ๆ นี้ เราเห็นแนวคิดทางเลือกที่เป็นตัวกฎหมายในร่างกฎหมายกำหนดแผน

และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เรื่องการขยายขอบเขตภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการเพิ่มเติมตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่นเองได้ หากความคิดเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อ ๑๕ ปีที่แล้ว วันนี้อาจจะเกิดชุดของการจัดบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นแต่ละแห่งมากขึ้นได้ แต่ไม่ได้โทษอดีตเพราะต้องเข้าใจถึงบริบทเงื่อนไขและข้อจำกัดในวันนั้น และผมมองเห็นข้อดีมากกว่า เพราะถ้าไม่มีวันนั้น วันนี้อาจไม่รู้จะเป็นอย่างไร อาจจะเพิ่งเริ่มนับ ๑ ในเรื่องการกระจายอำนาจก็ได้

งานที่เป็นภารกิจพื้นฐานในพื้นที่ไม่มีองค์กรใดทำงานได้ดีกว่าท้องถิ่น

งานที่เป็นภารกิจพื้นฐานของท้องถิ่นอยู่แล้ว เช่น ขยะ ความสะอาด การส่งเสริมอาชีพ การศึกษา ขั้นพื้นฐาน ฯลฯ ผมบอกได้เลยว่าไม่มีที่ไหนทำได้ดีกว่าท้องถิ่น ข้อมูลล่าสุดที่ผมทำวิจัยไว้ก็ยืนยันเช่นนั้น แต่อย่างไรก็ดี งานที่ยากขึ้นสำหรับท้องถิ่นและก็เป็นงานที่ยากสำหรับราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค เรื่องที่เป็นปัญหาของสังคม ในพื้นที่รอยต่อ ฯลฯ งานเหล่านี้ยังไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจนและยังไม่มีท้องถิ่นใดเป็นพระเอก ในเรื่องนี้ ขณะเดียวกันราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ไม่ได้ทำได้ดีกว่าท้องถิ่น เช่น เรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวเรามักไปเน้น Project Base ทำเรื่อง OTOP ในพื้นที่จังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ทำเป็นงานเฉพาะกิจไป แต่พอไปวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจในระดับพื้นที่จริง ๆ พบว่า สิ่งที่เราเห็นตามมาจากการเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวคือ ค่าครองชีพแพงขึ้น อาหารแพงขึ้น คนที่ได้ประโยชน์จากการท่องเที่ยวมีเพียง ๒๐ % ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก และไม่ใช่นักในพื้นที่ แต่เป็นนายทุนมาจากที่อื่น ผลกระทบที่ได้จากการท่องเที่ยวนอกจากทำให้ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นแล้ว ปัญหาการจราจรและปัญหาอาชญากรรมก็เพิ่มขึ้น กลายเป็นคนในพื้นที่ได้รับผลกระทบทางลบ งานลักษณะนี้ ปัญหาซับซ้อนแบบนี้ยังไม่มีใครดูแลจัดการเป็นระบบ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาเรื่องเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ถ้าตั้งหลักแค่เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยไม่ได้มองถึงผลกระทบในเรื่องอื่น ๆ ก็ต้องถามว่ามาถูกทางหรือไม่ อปท. ต้องวิเคราะห์ว่าเมื่อมีการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นแล้ว อุปสงค์ต่อสินค้าทางการเกษตรจะมากขึ้น วัตถุดิบที่จะเอาไปป้อนธุรกิจท่องเที่ยวจะเอามาจากไหน โรงแรมต้องการบริโภคไข่ไก่วัตถุดิบอาหารเพิ่มขึ้น หากกำลังผลิตในพื้นที่ไม่เพียงพอและต้องนำเข้าจากพื้นที่อื่น ราคาไข่ไก่ราคาอาหารก็จะสูงขึ้น เพราะมีต้นทุนการขนส่ง ซึ่งวงจรเศรษฐกิจแบบนี้ชี้ให้เห็นว่าการส่งเสริมการท่องเที่ยวไม่ใช่มองแค่กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว แต่ต้องมองให้ครบวงจรระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ สิ่งที่มีถูกมองข้ามไปคือ การส่งเสริมภาคการเกษตรในพื้นที่ที่สนับสนุนภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ในพื้นที่ ถ้า อบจ. ตีโจทย์นี้แตกก็ดี หากจะทำเรื่องท่องเที่ยวก็ทำไป แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ละเลยการส่งเสริมกิจกรรมอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจของพื้นที่ที่สนับสนุนการท่องเที่ยว ที่มาหล่อเลี้ยงภาคส่วนอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจของจังหวัด ต้องมองเป็นห่วงโซ่ของการผลิตได้ หาก อบจ. อบต. จะส่งเสริมภาคเกษตรไปด้วยก็จะช่วยลดต้นทุนค่าครองชีพของประชาชนในพื้นที่ลงได้พร้อม ๆ กับการส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมห่วงโซ่การผลิตในพื้นที่ให้ครบวงจร ไม่ให้มีคอขวดหรือรอยต่อ ถ้าทำแบบนี้ก็ได้ก็จะบรรลุเป้าหมายในด้านท่องเที่ยวไปพร้อม ๆ กับการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนในด้านอื่น ๆ เป็นต้น

โจทย์ที่เริ่มซับซ้อนอย่างนี้มีท้องถิ่นไม่มากนักที่มองออกและแก้ปมได้ บางที่รัฐบาลก็มองไม่ออกเหมือนกัน มีแต่จะมองแบบเป็นรายโครงการรายกิจกรรม ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาแบบยั่งยืน ผมคิดว่าด้วยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นอยู่นี้ ส่วนกลางก็คงไม่สนใจมากนัก ส่วนภูมิภาคในพื้นที่อยู่สั้น ๆ มาแล้วก็ไป ก็อาจไม่ได้สนใจที่จะลงมือแก้ปัญหอย่างจริงจัง ช่องว่างนี้เอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเล่นบทบาทที่เป็นพระเอกในเรื่องเหล่านี้ได้

เราคุ้นกับวัฒนธรรมการทำงานแบบตามระบบกฎหมายมากเกินไป

แนวคิดในการกระจายอำนาจในแผนกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๓ ก็เริ่มดีขึ้น เพราะเริ่มเห็นบทเรียนที่ผ่านมา ๑๐ กว่าปี แต่ผมคิดว่ากระบวนการเรียนรู้เราใช้เวลานานเกินไป เราคุ้นกับวัฒนธรรมการทำงานแบบตามระบบตามกฎหมายมากเกินไป อย่างเช่น พอมีแผนแม่บทการกระจายอำนาจ เวลาพูดถึงความสำเร็จการกระจายอำนาจ ทุกคนจะอิงไปที่แผนการกระจายอำนาจว่าถ่ายโอนได้กี่เปอร์เซ็นต์ แล้วก็อาจจะยึดถือเอาว่าถ่ายโอนได้เท่านั้นเท่านั้นเปอร์เซ็นต์แล้วประสบความสำเร็จ ซึ่งจริง ๆ แล้วไม่ใช่ เราไปวัดความสำเร็จของการกระจายอำนาจที่อาจจะผิดจุดหรือไม่ใช่สาระสำคัญ ผลสำเร็จน่าจะดูที่คุณภาพชีวิตประชาชน การกระจายอำนาจ หรือกฎหมายเป็นแค่เครื่องมือที่นำไปสู่การบรรลุผลที่ต้องการเท่านั้น

ที่ผ่านมา เราเดินตามแนวทางกฎหมายค่อนข้างมาก เช่น กฎหมายเขียนแบบนี้เราก็ต้องทำตามทุกคนไปเอาตัวแผนกระจายอำนาจเป็นแม่บทของการทำงาน ซึ่งก็ไม่ได้ผิดอะไร แต่เราไม่ได้มองไปไกลกว่านั้น เราไม่ค่อยได้คิดต่อว่าเมื่อถ่ายโอนภารกิจได้ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ตามแผนแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนหรือไม่อย่างไร จุดเชื่อมระหว่างตัวแผน การทำงานได้ตามแผนกับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นจริง ๆ กับประชาชนในพื้นที่ยังไม่ค่อยชัดเจน เป็นต้น เรื่องแบบนี้ การคิดแบบนี้ยังมีใช้วัฒนธรรมการทำงานแบบราชการในปัจจุบัน ดังนั้นหากต้องการผลักดันเรื่องกระจายอำนาจต่อไป ต้องกล้าเปลี่ยนแปลง ต้องมองกฎหมายเป็นเครื่องมือ ไม่ใช่ข้อจำกัด และช่วยกันเคลื่อนไหวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การกระจายอำนาจได้จริง

ที่ผ่านมา รัฐไม่จริงจังและไม่จริงจังในการกระจายอำนาจ

ค่อนข้างจะชัดเจนว่านโยบายทางการเมืองไม่ต่อเนื่องในเรื่องการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดพัฒนาการการกระจายอำนาจที่ไม่เต็มรูปแบบ หากเรามองย้อนกลับไปในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ - ๒๕๓๕ ช่วงที่มีรัฐประหารนั้น กระแสการกระจายอำนาจค่อนข้างมาแรง อย่างน้อยตอนเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๖ แทบทุกพรรคการเมืองจะต้องมีนโยบายการกระจายอำนาจเป็นหนึ่งในนโยบายในการหาเสียง และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ยังมีประเด็นนี้อยู่และเกิดการดำเนินการจริง ๆ ในช่วงเวลานี้

แต่พอมาถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เรามีรัฐบาลอีกแบบที่มีมาพร้อม Agenda ของเขา ซึ่งหลายเรื่องเป็นเรื่องที่ดี แต่ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจไม่ได้ถูกหยิบยกมาเป็นเรื่องหลักของรัฐบาลนี้ แม้ว่าจะมีการพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจ แต่ก็ไม่ใช่การกระจายอำนาจในความหมายแบบที่เราเข้าใจกัน แต่เป็นแบบ CEO ให้ผู้ว่าฯ เป็น CEO ผมมองว่านี่คือความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและส่งผลไปในระบบบริหารระดับพื้นที่ให้มีลักษณะ

การทำงานที่เปลี่ยนไปจากเดิมในยุคปี ๒๕๔๐ ภูมิภาคเริ่มลดบทบาทลง ก็กลับมาฟื้นคืนชีพใหม่ต่อมาจนถึงปี ๒๕๕๐ ที่รัฐธรรมนูญมาตอกย้ำว่าต้องมีงบจังหวัด ก็กลายเป็นว่าภูมิภาคกลับมาอีกรอบและเป็นสาเหตุให้กระบวนการกระจายอำนาจไม่ต่อเนื่อง

อย่าโทษประชาชนเพราะประชาชนถูกฝึกให้คิดแบบเป็นผู้รับ ไม่ร่วมรับผิดชอบ และไม่ตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

การกระจายอำนาจที่ผ่านมา นอกจากปัญหาจะเกิดในระดับโครงสร้างและในระดับการบริหารจัดการขององค์กรท้องถิ่นแล้ว อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญก็คือประชาชนยังไม่ได้เกิดการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างเช่นในยุคแรก ๆ ที่มี อบต. มีการกระจายอำนาจมากขึ้น มีเงินลงไปในพื้นที่จำนวนมาก ทำให้ท้องถิ่นที่เคยจน อยู่ ๆ ก็รวยขึ้นมา จนไม่รู้ว่าจะใช้เงินอย่างไร เลยออกมาในรูปแบบประชานิยมหลายอย่าง ทำให้ประชาชนถูกฝึกให้เรียนรู้ว่าท้องถิ่นมาพร้อมกับงบประมาณ เงินมาจากไหนไม่รู้ ๆ แต่ว่ามีโครงการมาลง ประชาชนถูกฝึกให้คิดแบบเป็นผู้รับและไม่ต้องรับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง วัฒนธรรมการเมืองภาคพลเมืองของเราถูกทำให้บิดเบี้ยวมาตลอด ๑๐ กว่าปี และถูกส่ำทับด้วยนโยบายระดับชาติด้วยในยุคหลัง ๆ ฉะนั้นตอนนี้จึงแก้ไขได้ยาก เพราะภาคประชาชนที่เราหวังว่าจะเป็นตัวขับเคลื่อนให้ท้องถิ่นทำงานและตอบสนองการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ไม่เข้มแข็งเท่าใดนัก แต่ก็ต้องพยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ เพราะมิเช่นนั้นการกระจายอำนาจก็จะไม่เข้มแข็ง

อย่าโทษท้องถิ่นว่าทำงานไม่ดี เพราะท้องถิ่นมีต้นแบบที่ไม่ดี

การที่จะโทษผู้บริหารท้องถิ่นกับคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าทำให้ประชาชนคิดแบบเป็นผู้รับเสียทั้งหมดก็คงพูดได้ไม่เต็มปาก เพราะว่าแม่ปูเดินอย่างไรลูกปูก็เดินอย่างนั้น รัฐบาลทำให้เขาเห็นว่าทำอย่างนี้ใช้ได้ ส่วนราชการก็เป็นตัวอย่างที่ทำให้เขาเห็นเหมือนกัน อย่างเช่นเรื่องการไปดูงานต่างประเทศ ผมว่าส่วนราชการทำให้เขาดูก่อน พอท้องถิ่นเห็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคทำได้ ก็รู้สึกว่าการที่ท้องถิ่นควรจะทำได้เหมือนกัน ท้องถิ่นไม่อยากทำอะไรที่ต้องริเริ่มใหม่ ๆ เพราะว่าเมื่อทำไปแล้ว สตง. และ ป.ป.ช. ก็จะมาตรวจสอบและใช้เหตุผลง่าย ๆ ว่าไม่ได้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น คำถามก็คืออำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเขียนครอบคลุมทั้งหมดและสอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์ปัจจุบันหรือไม่ หลายเรื่องเป็นปัญหาที่ยากและท้องถิ่นทำงานแก้ไขปัญหาไม่ได้ก็ด้วยเหตุเรื่องอำนาจหน้าที่ ท้องถิ่นส่วนใหญ่พอถูกตีกรอบแบบนี้ก็ไม่กล้าที่จะทำอะไรอีกเลย ส่งผลให้ไม่เกิดแรงกระตุ้นที่จะกล้าคิดอะไรใหม่ ๆ มีเงินอยู่แล้วก็กลับไปทำเรื่องเดิม ๆ กลายเป็นว่าไม่ได้พัฒนาเพราะมีต้นแบบที่ไม่ดี และมีกติกาที่ไปครอบเขามากเกินไป

ในยุคแรก ๆ ที่มี อบต. มีการกระจายอำนาจมากขึ้น มีเงินลงไปในพื้นที่จำนวนมาก ทำให้ท้องถิ่นที่เคยจน อยู่ ๆ ก็รวยขึ้นมา จนไม่รู้ว่าจะใช้เงินอย่างไร เลยออกมาในรูปแบบประชานิยม

ความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

โดยเจตนารมณ์ผมคิดว่าเป็นเรื่องดีที่มีคณะกรรมการระดับชาติในการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจ แต่ถ้ามีภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการก็จะดีมากขึ้น ในยุคแรก ๆ ทั้งในเชิงที่มาและความตั้งใจของกรรมการถือว่าดีมาก หลายคนมีเป้าหมายตรงกันคืออยากเห็นท้องถิ่นมีศักยภาพมากขึ้น แต่พอการเมืองเปลี่ยนไป ที่มาของกรรมการก็เริ่มบิดเบี้ยวไปจากที่ควรจะเป็น เพราะหลายฝ่ายเริ่มเห็นว่าตรงนี้เป็นพื้นที่ที่มีการตัดสินใจที่สำคัญในเชิงงบประมาณจำนวนมหาศาล คนที่เกี่ยวข้องก็เริ่มบิดเบือนในบทบาทหน้าที่ของตนเอง หรือในเป้าหมาย ผู้แทนของท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดเหมือนกันเริ่มมาทะเลาะกันเรื่องของการจัดสรรทรัพยากร เรื่องของภาษี เรื่องของเงินอุดหนุน ซึ่งเปลี่ยนไปจากยุคแรก ๆ ที่คณะกรรมการควรจะต้องคิดในเชิงยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนเรื่องของการกระจายอำนาจที่เป็นโจทย์ใหญ่มาสู่ภาพที่เล็กลงมาในทางปฏิบัติ สำนักงาน ก.ก.ถ. ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการก็ไม่เห็นบทบาทในการเสนอเรื่องเชิงยุทธศาสตร์ขึ้นไปให้ระดับนโยบายตัดสินใจ ส่วนภาควิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิในยุคหลัง ๆ ก็เปลี่ยนแปลงไปเหมือนกัน ทำให้ความคาดหวังที่จะให้ภาควิชาการเป็นภาคีที่สามที่มองในหลักการแบบตรงไปตรงมาก็เริ่มบิดเบี้ยวเหมือนกัน

ในอนาคตควรให้ท้องถิ่นเลือกว่าเราจะอยู่อย่างไร

หากถามผมว่าจะให้ท้องถิ่นเดินต่อไปอย่างไร ผมคิดว่าควรให้ท้องถิ่นเขาเลือกว่าเขาจะอยู่อย่างไร โดยอาศัยกระบวนการในท้องถิ่นที่มีเพียงแต่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เข้มข้นขึ้น ให้เขาเลือกว่าชุมชนท้องถิ่นเขาจะเป็นอย่างไร มีอิสระในการเลือกทิศทางทำให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยท้องถิ่น หลังจากนั้นก็มาออกแบบภารกิจและหน้าที่ของเขา หมายความว่าท้องถิ่นต้องเป็นแบบชุมชนที่เขาอยากเป็น ซึ่งจะต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ใหม่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำให้ครบทั้งระบบ เรื่องภารกิจกับการคลังต้องไปด้วยกัน เงินที่จะมาใช้ในการจัดบริการท้องถิ่นต้องหาด้วยลำแข้งของเขา ซึ่งจะมาจากภาษีท้องถิ่น หรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ก็ไม่เป็นไร แต่อย่างน้อยต้องมาจากเศรษฐกิจในพื้นที่ของเขา กระบวนการทางภาษี จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ประชาธิปไตยในท้องถิ่น ถ้าเขาอยากได้รับบริการที่ดีขึ้นก็ต้องคิดว่าวิธีหาเงินมาใช้ในการจัดบริการเขาต้องคิดแบบรับผิดชอบมากขึ้น ไม่ใช่แบบปัจจุบันที่เรียกเรื่องเงินเพียงอย่างเดียว

วุฒิสภา ตันไชย

- รองศาสตราจารย์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
- อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. ๒๕๕๐
- สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗
- อดีตประธานคณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แผนการกระจายอำนาจ คือ การวางหลักและกรอบแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

การทำแผนการกระจายอำนาจ คือ การวางหลัก วางกรอบแนวคิด (Concept) เรื่องการกระจายอำนาจ เพราะในกฎหมายมีเพียงประโยชน์ที่ประโยชน์เท่านั้น ซึ่งระบุว่าให้ทำแผนแล้วจากนั้นให้ถ่ายโอนภารกิจที่ซ้ำซ้อนของรัฐให้ท้องถิ่นไป ดังนั้น แผนการกระจายอำนาจจึงเป็นแผนที่วางหลักการทั่วไปในเรื่องการกระจายอำนาจทั้งหมด วางหลักการว่าการกระจายอำนาจควรจะไปอย่างไรควบคู่กับการคิดว่าภารกิจใดที่จะต้องถ่ายโอน ซึ่งในขณะนั้น การกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ มีการทำงานประมาณไว้ล่วงหน้า และมีโครงการจำนวนมาก ที่สำคัญงบประมาณได้ตัดและถ่ายโอนงบประมาณลงท้องถิ่น และเรื่องที่ใหญ่ที่สุดเป็นเรื่องอาหารกลางวัน นมโรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่ถ่ายโอนไปจากกรมการพัฒนาชุมชน ทำให้รัฐบาลสามารถนำเงินลงไปท้องถิ่นได้ตามเป้าหมาย ๒๐% แต่ต้องยอมรับว่าในปี ๒๕๔๒ แผนกระจายอำนาจยังไม่ได้เริ่มขึ้น ฉะนั้นภารกิจแรกที่ทำคือ ทำแผนการกระจายอำนาจตาม มาตรา ๓๐ ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจมีมากกว่าเรื่องการถ่ายโอน

ผมคิดว่าแผนการกระจายอำนาจทุกข้อมีการอธิบายเพื่อปิดช่องว่างของการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมด เพราะถ้าดูรายละเอียดในแผนก็จะเห็นว่าแต่ละข้อมีความพยายามที่จะวางหลักไว้ จากนั้นก็กลับมาทำแผนเรื่องของการพัฒนาเรื่องอื่น เช่น รายได้ การคลัง วินัยการคลัง บุคลากร โครงสร้างท้องถิ่น ซึ่งเรื่องเหล่านี้จะอยู่ใน ส่วนที่ ๒ ของแผนการกระจายอำนาจปี ๔๓ ในช่วงแรกของการกระจายอำนาจ ทุกคนสนใจแต่เรื่องถ่ายโอน ทะเลาะกันเฉพาะเรื่องการถ่ายโอนอย่างเดียว เรื่องงานโอนไม่โอน เลยไม่มีเวลาที่จะมาจัดระบบหรือจัดความเข้าใจ แผนในส่วนที่ ๒ ตรงนี้เป็นเรื่องที่น่าเสียดายเพราะความจริงแล้วแผนในส่วนที่ ๒ ต้องทำไปพร้อมกัน และจะช่วยเสริมเรื่องความสามารถของท้องถิ่นให้เป็นระบบบริหารที่สนับสนุน แผนนี้เมื่อทำเสร็จเราก็เสนอ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา และเสร็จในปี ๔๓ ซึ่งใช้เวลาในการทำเกือบ ๑ ปี จากนั้นก็เริ่มมาทำแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการไม่ได้เริ่มต้นที่ปัญหาแต่เริ่มต้นแบบมีหลักคิด

เราเริ่มต้นทำแผนปฏิบัติการจากความคิดที่ว่าภารกิจใดที่ควรเป็นเรื่องขององค์กรท้องถิ่น หลังจากนั้นเราจึงไปดูจากหนังสืองบประมาณवादแดง ว่าในแต่ละกรมมีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้าง แล้วมาเทียบกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏใน พ.ร.บ. จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ดูว่าภารกิจใดที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ภารกิจใดที่รัฐไปทำในเขตท้องถิ่นหนึ่งแล้วกระทบท้องถิ่นอื่น หรือภารกิจใดที่เป็นไปตามนโยบายรัฐ ซึ่งผมเชื่อว่าเกือบทั้งหมดเป็นเรื่องที่ทำในเขตท้องถิ่นทั้งสิ้น เพราะอยู่ในขอบเขต มาตรา ๑๖, ๑๗ ของ พ.ร.บ. กระจายอำนาจ แปลว่า จริง ๆ นั้นผ่านหมด แต่สิ่งที่เราคิดคือว่าเนื่องจากองค์กรท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ภารกิจที่ควรไปเบื้องต้นควรเป็นอย่างไร มีอะไรบ้างจากหนังสืองบประมาณवादแดง จากนั้นก็มาตั้งโจทย์ว่าถ้าภารกิจนี้ควรถ่ายโอนไปท้องถิ่น และควรถ่ายไปยังท้องถิ่นรูปแบบใดก่อนหลัง และองค์กรท้องถิ่นจะต้องปรับตัวอย่างไร ทั้งหมดนี้เราก็จะคิดถึงเรื่องที่จะเป็นตามลำดับความสำคัญว่าภารกิจใดควรไปตอนไหน โดยการระบุเงื่อนไขของระยะเวลาว่าปีใดให้งานใดไปบ้างตามความแตกต่างของท้องถิ่น จากนั้นจึงมองมาว่าปัญหาของการถ่ายโอนมีอะไร เช่น ความพร้อมหรือไม่พร้อม ศักยภาพท้องถิ่น จำนวนบุคลากร อันนี้เป็นเรื่องที่เราตั้งใจว่าเราไม่ได้เริ่มที่ปัญหาเพราะถ้าเราเริ่มจากกล่องของปัญหาก่อนเราอาจตอบได้ว่าท้องถิ่นไม่ควรถ่ายโอนมาเลย เราจึงเริ่มต้นแบบมีหลักคิดและการวางหลักการทั่วไป

ต้องทำแตกต่างกันได้ คิดไม่เหมือนกันได้ ต้องทำต้องแก้ปัญหาได้ ขึ้นอยู่กับภูมิสังคม บริบทของเขา

หลังจากนั้นเราจึงนำเอาสาระที่ดึงมาจากเอกสารงบประมาณवादแดงที่เตรียมไว้แล้วมาหารือเจรจาทึ่ส่วนราชการ ถ้าตกลงในหลักการกันได้เราก็ขอให้กรมเขียนรายละเอียดขอบเขตงาน ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา ๓๒ ของกฎหมายกระจายอำนาจ โดยเราให้กรมที่เป็นเจ้าของภารกิจเป็นผู้เสนอแล้วเอามาแลกเปลี่ยนคุยกัน เพราะฉะนั้นใช้เวลานานพอสมควรในการทำเนื่องจากต้องต่อรองกับกรมต่าง ๆ ที่จะถ่ายโอนภารกิจไป ภารกิจที่เป็นปัญหาใหญ่ยืดเยื้อ มี ๒ เรื่อง คือ การถ่ายโอนโรงเรียน กับการถ่ายโอนระบบสุขภาพ โดยเฉพาะเรื่องสาธารณสุข เป็นจังหวัดเดียวที่มีมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล คือ เรื่องการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ๓๐ บาท รักษาทุกโรค ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากเราทำแผนปฏิบัติการเสร็จแล้ว เลยทำให้การถ่ายโอนระบบสุขภาพถูกชะลอออกไป เพราะฉะนั้นแผนปฏิบัติการมาสำเร็จในปี ๒๕๔๕ ก็ใช้เวลาหารือกันอยู่ปีกว่า จึงเริ่มปฏิบัติได้จริง

การเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนของท้องถิ่น

เรื่องเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นเราทำ ๒ ส่วน คือ (๑) จัดทำคู่มือการถ่ายโอนและจัดอบรมบุคลากรของท้องถิ่นทั่วประเทศ (๒) จัดหลักสูตรเพื่อให้แต่ละกรมไปชี้แจงให้ท้องถิ่น เป็นการอธิบายวิธีการทำงาน ซึ่งเราจัดหลักสูตรทั่วประเทศ แต่ส่วนที่ว่าเราทำน้อย คือ การพูดถึงการจัดระบบอื่น เช่น ระบบการคลัง เรื่องของเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก เงินอุดหนุนเพื่อเป็นแรงจูงใจท้องถิ่นให้ทำดี เรื่องเหล่านี้เราเขียนไว้ในแผนมากพอสมควร หากแต่ว่าไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาในการกระจายอำนาจ เพราะตอนนั้นเวลาส่วนใหญ่หมดไปกับปัญหาเรื่องการถ่ายโอนงาน โอนคน การแก้ไขกฎหมาย ทำให้ในช่วงนั้นเป็นการจัดระบบใหญ่ที่ไม่ใช่เรื่องการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่น ส่วนระบบกลางที่เป็นระบบการบริหารจัดการองค์กรท้องถิ่นเดินไปไม่พร้อมกัน ทำให้วันนี้เราเจอปัญหาที่ละเอียด เพราะคนไปเข้าใจว่าการกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนภารกิจ

การกระจายอำนาจที่ผ่านมาขาดเจตนาธรมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน

ปัญหาที่สำคัญของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา คือ การขาดเจตนาธรมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนในการจะเดินเรื่องการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจของประเทศเราเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายบังคับ แต่การจัดระบบไม่เป็นไปอย่างที่กฎหมายออกแบบไว้ เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (กกด.) ควรมีอำนาจในการกำหนดสัดส่วนการเติบโตเรื่องรายได้ของท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริงแล้ว กกด. กลายเป็นเพียงหน่วยรับเงิน และได้มาก็เปอร์เซ็นต์ก็ทำหน้าที่จัดสรรให้ท้องถิ่น ซึ่งหลักการแบบนี้ไม่ตรงกับเจตนาธรมณ์ตามกฎหมาย การกระจายอำนาจที่ผ่านมาปัญหาและอุปสรรค คือ เรามีรูปแบบทางความคิด (Paradigm) ที่ไม่ตรงกัน ตัวอย่างเรื่องการศึกษา ที่เราพิสูจน์ได้ว่าการศึกษาที่จัดโดยท้องถิ่นประสบความสำเร็จนั้นกว่าจะมีการถ่ายโอนได้ล่าช้ามาก ถึงขนาดนายกรัฐมนตริต้องพูดเรื่องหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมของท้องถิ่น ทำหลักเกณฑ์การประเมินเสร็จแล้วยังต้องเห็นชอบโดยบุคลากรและกรรมการสถานศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งที่เกินกว่าที่เขียนไว้ในแผนการกระจายอำนาจ แต่เกิดขึ้นเพราะแรงกดดันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม จากปี ๒๕๔๓ มาถึงวันนี้ ผมคิดว่ายังมีสิ่งดี ๆ ที่เห็นชัดเจนขึ้น ประการแรก คือ องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทชัดเจนมากขึ้น พิสูจน์ตัวเองให้เห็นว่าสามารถจัดกิจกรรมได้ และสามารถบูรณาการกิจกรรมได้มากกว่าที่ส่วนราชการทำ ประการที่สองที่ชัดเจนวันนี้ คือ ภาวะของความตระหนกตกใจเรื่องของการถ่ายโอนหายไป ความคิดของส่วนราชการต่าง ๆ ยอมรับเรื่องการกระจายอำนาจมากขึ้น กรอบความคิดของประชาชนก็เริ่มเห็นว่าการกระจายอำนาจดีขึ้น ภาพที่ผ่านมาถึงจะไม่เป็นไปตามเป้า แต่ผมคิดว่าก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ทำให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ชัดเจน ในการรับผิดชอบชีวิตประจำวันของประชาชน ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้เป็นผลพวงจากความพยายามมาลิบกว่าปีของการผลักดันเรื่องแผนการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจที่แท้จริง คือ การเอาอำนาจในการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา

หลักการกระจายอำนาจจริง ๆ คือ เอาอำนาจในการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา หรือการเอาอำนาจที่จะจัดการบางอย่างไปไว้กับเจ้าของปัญหา ซึ่งก็คือ ประชาชนนั่นเอง ฉะนั้นเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ คือ ได้มอบอำนาจการตัดสินใจ การคิดในการแก้ปัญหา มอบทรัพยากรไปให้เขา ปัจจัย (Factor) สำคัญในการกระจายอำนาจ ตัวแรก คือ ความมีอิสระ ท้องถิ่นต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการจัดการ คำว่าอิสระนี้ยึดโยงกับปัจจัยที่สอง คือ สิ่งที่เราเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างราชการ (Intergovernmental Linkage) ความหมายจริง ๆ คือ การกำกับดูแล แต่ปัจจัย ๒ ตัวนี้ คือ การกำกับดูแลและอิสระจะไม่ไปด้วยกัน กำกับมากก็อิสระน้อย ถ้าอยากอิสระมากก็ลดการกำกับดูแล ส่วนปัจจัยตัวที่ ๓ คือ เรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การไปทำให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากขึ้น ซึ่งก็คือมีการบริหารจัดการที่ดีสนองความต้องการของประชาชนได้ เมื่อทำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นการกำกับดูแลก็ต้องลดลง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นเรื่อย ๆ เงื่อนไข ๓ ประการนี้ ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ ผมคิดว่ามาถึงวันนี้ท้องถิ่นก็มีอิสระมากขึ้น แต่เป็นอิสระที่มีขอบเขตพอสมควร ผมเรียนว่าการปกครองท้องถิ่น นอกจากเป็นการเอาอำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้กับปัญหาแล้ว ที่สำคัญต้องทำแตกต่างกันได้ คิดไม่เหมือนกันได้ ต้องทำต้องแก้ปัญหาได้ ขึ้นอยู่กับภูมิสังคม บริบทของเขา เพราะฉะนั้นลักษณะงานแบบนี้ สิ่งที่เราควรเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่เป็นความก้าวหน้าของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่เขาทำงานแบบบูรณาการ เอาเนื้องานตั้ง เอาพื้นที่ตั้ง เอาตัวปัญหาเป็นที่ตั้ง โดยที่ไม่ถูกแยกส่วนราชการ ซึ่งเป็นสิ่งที่อยากเห็นประสิทธิภาพท้องถิ่น คือ บริหารอย่างมีธรรมาภิบาล ไม่คอร์รัปชัน มีนวัตกรรมของการแก้ปัญหาตามความจำเป็น หรือความเชื่อมโยงของเขา ซึ่งผมคิดว่าจุดนี้เรายังไปไม่ถึง

การกระจายอำนาจในอนาคตต้องพัฒนาระบบการคลังและการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

ทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตผมคิดว่า มี ๒ เรื่อง ที่ต้องพูดถึง

เรื่องแรก คือ เรื่องของระบบการคลังท้องถิ่น ผมคิดว่าต้องมีการปฏิรูป เพราะหากท้องถิ่นจะมีอิสระก่อนอื่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บ วันนี้คนโต้แย้งกันว่าท้องถิ่นหาเงินได้นิดเดียว แต่ในทางกลับกันต่อให้หาเต็มทีก็หาเงินได้ไม่พอใช้ เพราะโครงสร้างภาษีเราไม่ได้เอื้อให้ท้องถิ่นมีรายได้ ฉะนั้นโครงสร้างรายได้ใหญ่มีความจำเป็นต้องทำ อาจจะต้องกลับมาพูดกันว่าภาวการณ์รวมจะแบ่งกันอย่างไร ภาษีตัวใดบ้างควรย้อนกลับมาเป็นภาษีท้องถิ่นเลย ควรมีรายได้จากค่าธรรมเนียมใหม่ ๆ หรือไม่ ท้องถิ่นควรมีโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นการลงทุนที่ทำให้เกิดรายได้ เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องท้าทาย

เรื่องที่สอง คือ การจัดรูปแบบบริการสาธารณะของท้องถิ่นในอนาคต วันนี้ต้องยอมรับว่าปัญหาท้องถิ่นเราเป็นปัญหาที่เราไม่สามารถบอกได้ว่าขนาดที่เหมาะสม (Optimum size) ของท้องถิ่นควรเป็นเท่าไร เราควรมีการแบ่งขนาด ความแตกต่างของท้องถิ่นที่ชัดเจน เช่น ไม่ถึง ๑ ตร.กม. ไปจนถึง ๒๐๐ ตร.กม. ความรับผิดชอบประชากรตั้งแต่ ๙๐๐ คน ไปจนถึง ๕๐,๐๐๐ คน รายได้ของท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ก็บรรยายได้

ของท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เรื่องนี้เป็นปัญหา เพราะการสถาปนาท้องถิ่นในอดีตไม่ได้คิดเรื่องพวกนี้มาก่อน ฉะนั้นการคิดเรื่องรูปแบบการจัดบริการสาธารณะให้เกิดความประหยัดตามขนาด (Economy of Scale) การจัดการร่วมในกิจกรรมบางอย่างของท้องถิ่น ๒ - ๓ แห่ง โดยใช้ทรัพยากรร่วม เช่น ดับเพลิง น้ำเสีย ขยะ การจัดตั้งโรงเรียนที่เป็นองค์การมหาชน การทำรถไฟฟ้าสายต่าง ๆ รูปแบบเหล่านี้จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีการจัดการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น และทำให้เกิดรายได้ในการพึ่งพาตนเองให้มากขึ้น

ถ้าทำ ๒ เรื่องนี้ได้ จะเข้าหลักที่เรียกว่า การปกครองตนเอง (Self Governance) จริง ๆ คือ ไม่ใช่เพียงแค่มีภารกิจ แต่ต้องหารายได้เองได้และบริหารจัดการได้ด้วย สิ่งก็ตามมาแน่นอน คือ การได้ความเป็นเจ้าของ (Ownership) การสร้างความเป็นเจ้าของให้กับประชาชน ประชาชนจะตื่นตัวและเข้ามาดูแลองค์กรท้องถิ่น ซึ่งจริง ๆ แล้วเป้าหมายของการกระจายอำนาจน่าจะเป็นตรงนี้ การถ่ายโอนภารกิจเป็นเพียงเครื่องมือของการเปลี่ยนผ่านของการทำให้บทบาทองค์กรท้องถิ่นชัดเจน และลดบทบาทของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคลง การถ่ายโอนภารกิจสำเร็จตามแผน จึงไม่ใช่การกระจายอำนาจสำเร็จ เพราะเป็นเพียงเครื่องมือในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) เท่านั้น สิ่งที่ต้องทำต่อไป คือ การทำให้ท้องถิ่นสามารถทำงานเชิงลึก ซึ่งแปลว่า สมบูรณ์ขึ้นได้ และสามารถรู้ได้ว่าควรจะทำอะไรต่อไปได้จึงจะเป็นความสำเร็จที่แท้จริงของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจจากท้องถิ่นไปยังประชาชนและชุมชน

เหตุผลที่มีแนวความคิดว่า การกระจายอำนาจควรไปที่ชุมชนหรือภาคประชาสังคม ผมเข้าใจว่าเป็นเพราะคนรู้สึกว่าการองค์กรท้องถิ่นปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเป็นภาพใหญ่ แต่ว่าความจริงแล้วถ้ามองไปในรายละเอียดแล้วจะเห็นองค์กรท้องถิ่นจำนวนมากก็ทำงานร่วมกับชาวบ้านอยู่ แม้แต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๗ ก็กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหาวิธีการและแนวทางในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพูดถึงเรื่องระบบประชาธิปไตย จนถึงขั้นประชามติ ซึ่งแปลว่า องค์กรท้องถิ่นต้องขยับทิศจากการเป็นองค์กรราชการ ให้มาเป็นองค์กรของประชาชน ความเป็นราชการต้องลดลง และต้องทำให้เป็นองค์กรของประชาชน (People Organization) ให้มากขึ้น การเขียนกฎหมายควรให้องค์กรท้องถิ่นมีความยืดหยุ่น ให้องค์กรท้องถิ่นสามารถคิดที่จะริเริ่ม (Create) ทำอะไรได้ ให้้องค์กรท้องถิ่นรับผิดชอบ (Accountable) ต่อประชาชนเอง กรณีที่ทำผิดก็ต้องถูกฟ้องเอง ไม่ใช่เอาระเบียบไปควบคุมองค์กรท้องถิ่นทั้งหมด ทุกวันนี้ท้องถิ่นเหมือนส่วนราชการเลย ซึ่งหลักการนี้ไม่น่าถูกในระยะยาว มันถูกในระยะเปลี่ยนผ่าน การดำเนินการดังกล่าวอาจเริ่มต้นกับท้องถิ่นที่มีความพร้อมก่อน เช่น เทศบาลนครให้เขามีอิสระและมีความรับผิดชอบมากขึ้น

อีกส่วนหนึ่งที่ประชาชนปฏิเสธท้องถิ่น คือ เขารู้สึกว่าสภาท้องถิ่นเป็นสถานการณ์เมือง ไม่ใช่สภาที่ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะฉะนั้นวันนี้แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่พูดเรื่องประชาสังคม คือ การพูดเรื่องการทำอย่างไรให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ที่เราใช้คำว่า Inclusive ทำอย่างไรให้ทุกฝ่ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ของการตัดสินใจขององค์กรท้องถิ่น ซึ่งจริง ๆ องค์กรท้องถิ่นทำได้อยู่แล้ว

ทีนี้หากจะขยับให้ประชาชนทำเองได้หรือไม่ ผมคิดว่าก็ทำได้ ด้วยการที่ท้องถิ่นกลับมาคิดเรื่องการทำงานร่วมกับประชาชน (Public-Private Partnership) ท้องถิ่นก็ไม่ควรทำเองทุกอย่าง ท้องถิ่นต้องแบ่งงานให้องค์กรชุมชน ประชาชนทำงาน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ เทศบาลนครขอนแก่น มีโครงการเทศบาลเล็กใน

ท้องถิ่นดูแลประชาชนดีมากจนบางครั้งดีเกินความจำเป็น จนทำให้สวนทางกับหลักอีกหลักหนึ่ง คือ หลักการพึ่งพาตนเองของประชาชน

เทศบาลใหญ่ ให้ชุมชนจัดการกันเอง พอถึงเวลาก็มาเบิกเงินไปทำ คือ การให้อำนาจประชาชนไปจัดการ เป็นการลดกำลังคนและภาระงานของเทศบาลในขณะที่ได้งานที่ดีและตอบสนองได้รวดเร็วกว่า เช่น หลอดไฟฟ้า สาธารณะในหมู่บ้านเสีย คนของเทศบาลก็ไม่ต้องวิ่งไปเปลี่ยนหลอดไฟให้ ประชาชนแค่ถ่ายรูปหลอดไฟฟ้าที่เสีย แล้วลงชื่อกัน พอเปลี่ยนเสร็จก็มาเบิกเงินคืนเดือน หลักการแบบนี้ คือ หลักการมีส่วนร่วมให้ประชาชนไปทำ

สิ่งที่น่าเป็นห่วงมากวันนี้ คือ ท้องถิ่นดูแลประชาชนดีมากจนบางครั้งดีเกินความจำเป็น จนทำให้สวนทางกับหลักอีกหลักหนึ่ง คือ หลักการพึ่งพาตนเองของประชาชน เพราะกลายเป็นประชาชนพึ่งพาท้องถิ่นมากเกินไป อยากได้อะไรก็บอกท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ทำให้หมดกลายเป็นการเมืองล้วน ๆ ในขณะที่หลักของการปกครองท้องถิ่นต้องกลับมาพูดเรื่องประชาชนต้องทำเองด้วย หลักการพึ่งตนเองสูญหายไปจึงเป็นความท้าทายประการหนึ่งที่จะต้องดูว่าเราจะจัดการเรื่องนี้อย่างไร

จังหวัดจัดการตนเอง เป็นความพยายามให้เกิดการปกครองตนเอง

เรื่องจังหวัดจัดการตนเอง ก็เป็นแนวคิดที่อ้างอิงอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ แต่ผมคิดว่าแนวคิดนี้เป็นความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดการปกครองตนเอง (Self Government) เพียงแต่ว่า ในรายละเอียดในร่างกฎหมาย ต้องไปดูอีกที่ว่ามันมีผลกระทบต่อภาพรวมอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องระบบการคลัง เพราะเท่าที่รับฟังในร่างที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ ภาษีฐานร่วมร้อยละ ๗๐ เป็นของจังหวัด ถ้าเป็นอย่างนี้จะมีปัญหาเรื่องช่องว่างความไม่เสมอภาคกันของจังหวัด บางจังหวัดก็มีการเจริญเติบโต แต่บางจังหวัดที่ต้องพึ่งพาระบบการอุดหนุนก็จะอยู่ยาก แต่ก็มีความพยายามที่ดีที่จะเดินเรื่องนี้ต่อไป แต่ถ้าทำจริงก็อาจมีจังหวัดที่นำร่องได้ ยกตัวอย่าง จังหวัดภูเก็ตขนาดก็พอดีมี ๓ อำเภอ คนไม่มาก พื้นที่เป็นเกาะไม่ติดกับใคร สถานะทางเศรษฐกิจก็เหมาะสมกับทิศทางการเติบโต คือ การท่องเที่ยวซึ่งมีอัตลักษณ์ของตัวเอง ถ้าจะนำร่องก็สามารถทำได้

การปรับโครงสร้างท้องถิ่น ต้องทำให้บริการดีขึ้นและต้นทุนลดลง

เรื่องนี้เชื่อมโยงกับเรื่องที่ผมพูดเมื่อสักครู่ว่า เราไม่มีตัวเลขที่อธิบายว่าขนาดที่เหมาะสม (Optimum size) ขององค์กรท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร ต้องดูวิวัฒนาการ เช่น ประเทศญี่ปุ่น จากที่เคยมีองค์กรท้องถิ่นประมาณ ๓๐,๐๐๐ แห่ง วันนี้เหลือไม่กี่พัน ความสำเร็จของญี่ปุ่นในการควมรวมองค์กรท้องถิ่นเกิดขึ้นภายหลังจากประชาชนมีความเป็นพลเมืองมากขึ้น เข้าไปดูแลและเป็นเจ้าของท้องถิ่นมากขึ้น เรื่องประชาธิปไตยถ้าท้องถิ่นขนาดเล็ก

ประชาธิปไตยก็ดี มันใกล้เคียง แต่ถ้าห่างประชาธิปไตยก็ห่างไป ในขณะที่ท้องถิ่นเล็กข้อดี คือ การมีส่วนร่วม การใฝ่ระวิงดี แต่พอเริ่มใหญ่ก็เริ่มห่าง เพราะฉะนั้นถ้าใหญ่ ต้องทำเรื่องของการตื่นตัวของประชาชนให้แน่น เรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมืองให้ดี ซึ่งแนวโน้มรูปแบบของไทยนั้นการสถาปนาเทศบาล เป็นการสถาปนาตามแนวคิดเรื่องความเป็นเมือง ตรงไหนเจริญก็ให้เป็นเทศบาล แต่เวลาเราจัดตั้ง อบต. เราจัดตั้งตามเขตการปกครอง เพราะฉะนั้นที่มาไม่เหมือนกัน ซึ่งเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นจากเรื่องที่มาของสมาชิก เพราะฉะนั้นหากจะคิดเรื่องของขนาด ผมคิดว่าเมื่อครบแล้วโจทย์คือต้องบริการดีขึ้น และต้องลดต้นทุนการให้บริการได้จริง ปัญหาของการครบวงองค์กรท้องถิ่นของไทยอีกประการหนึ่ง คือ ความเป็นห่วงเป็นใยของนักการเมืองว่าจะไม่มีที่ยืน ส่วนใหญ่ที่ครบวงคือการลงตัวกันพอดี ตกลงกันว่าไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ แต่ถ้าจะครบวงแบบบังคับ ผมคิดว่ายาก

การถ่ายโอนบุคลากรเป็นเรื่องที่จับเคลื่อนยากที่สุด

ถ้าพูดถึงเรื่องการถ่ายโอน งาน เงิน คน และกฎหมายแล้ว เรื่องที่เราอาจจะต้องคิดใหม่ คือ เรื่องการถ่ายโอนคน เพราะความคิดเดิมมัน เมืองงานไปคนไป หลักการนี้ไปไม่ได้ เพราะวัฒนธรรมของข้าราชการ ส่วนภูมิภาคและข้าราชการท้องถิ่นเป็นคนละวัฒนธรรมกัน ฉะนั้นตอนหลังเรื่องคน เรื่องโรงเรียน เราก็บอกว่างานไปตำแหน่งไปก็แล้วกัน คนไปเลือกกันเอาเอง เพราะในที่สุดงานไปคนไปไม่สำเร็จ แต่ที่พอจะโอนได้เป็นหลักเป็นฐานก็คือ กรมเร่งรัดพัฒนาชนบท เนื่องจากถูกยุบ แต่วันนี้ดีขึ้น เพราะท้องถิ่นอาจจะมีแรงจูงใจบางตัว เช่น ผลตอบแทนเรื่องโบนัส ก็ทำให้คนเริ่มตัดสินใจไปอยู่ที่ท้องถิ่น คนที่ไปแล้วมีอิสระในการทำงาน เช่น คนจากกรมการพัฒนาชุมชน ผมคิดว่าเรื่องวิเคราะห์งานกับอัตรากำลังต้องเดินขนานกัน การควบคุมโครงสร้างโดยกพร. ต้องเข้มแข็งพอ ทิศทางการกระจายอำนาจและการปฏิรูปต้องเดินไปด้วยกัน ถ้าอยากเห็นกระจายอำนาจก้าวหน้า ก็ต้องรับกระแสนี้ แล้วกลับมาพูดเรื่องการปรับโครงสร้างและการปรับระบบของบุคลากร ในที่สุดไม่ต้องบังคับโอนให้สมัครใจไปเลย สำหรับทางฝั่งราชการที่มีคนล้นงานอยู่ ผมเสนอว่าให้ Buy Out หรือ การซื้อออก รัฐต้องลงทุน ฝั่งท้องถิ่นก็ไปจ้างใหม่เขาจะได้คนที่เข้ามาใหม่ จะได้คนที่มีความเต็มใจกับฝั่งท้องถิ่นไป ๒ ช่องทางนี้ ผมคิดว่าเรื่องคนนี่บังคับให้ไปด้วยกันยาก ส่วนการให้ยืมตัวไปช่วยราชการจนเกษียณจะมีปัญหาทางปฏิบัติ เช่น ๒ ชั้น ใครจะให้ การให้คุณให้โทษจะอย่างไร ถ้าเราแก้รายละเอียดพวกนี้ได้ก็เป็นสิ่งที่ดี เพราะการไปช่วยราชการองค์กรท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มียอยู่แล้ว แต่นั่นหมายถึงโครงสร้างทางเงินเดือนหรือการบริหารงานบุคคลต้องใกล้เคียงกัน วันนี้ท้องถิ่นมี Incentive ดีกว่าการที่จะเทียบกับข้าราชการพลเรือน ส่วนเรื่องการแก้ไขกฎหมาย เราไม่สามารถควบคุมเวลาได้ นอกจากนี้การแก้กฎหมายก็เป็นการยึดแนวทางแบบเดิม การแก้กฎหมายต้องเอากฎหมายหลักไว้ก่อนก็เลยทำได้ช้า และเป็นข้ออ้างสำคัญ สำหรับเรื่องเงินก็เป็นเรื่องที่ ๓ ซึ่งถ้าไม่แก้โครงสร้างใหญ่ ก็เป็นเรื่องยาก

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

- รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อนุกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ทัศนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ผมมีความเห็นว่าการกระจายอำนาจถ้าจะขับเคลื่อนไปได้ดี ส่วนหนึ่งต้องมีแรงสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองมาก ๆ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มข้าราชการบางส่วนจากหน่วยงานยังไม่เพียงพอที่จะมีแรงส่งหรือแรงที่จะขับเคลื่อนไปได้ อย่างในกรณีช่วงสมัยปี ๒๕๔๒ ที่ขับเคลื่อนได้เพราะบรรยากาศทางการเมืองเอื้ออำนวย ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามหากถามว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมาสุมบูรณ์แบบใหม่ ก็ยังไม่สมบูรณ์แบบปัญหาที่ยังมีให้เห็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีคิดเรื่องกระจายอำนาจ การถ่ายโอน เราคิดในกรอบของการมอบหมายงานให้ไปทำมากกว่า การถ่ายโอนอำนาจจริง ๆ คือ มอบให้ไปทำตรงนี้แทน โดยไม่ใช่การกระจายอำนาจ ยกตัวอย่างการดูแลผู้สูงอายุ ไม่ได้คิดเรื่องการถ่ายโอนอำนาจเป็นการมอบอำนาจกันทำ ถ้าถ่ายโอนจริงรัฐต้องมอบงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุ เช่น ให้คนละ ๖๐๐ บาทต่อเดือน ให้ท้องถิ่นเอาไปบริหารจัดการเอง คิดแผนเอง ผู้สูงอายุอยากได้อะไรก็จะจัดหาให้ ไม่ต้องจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพเดือนละ ๖๐๐ บาท การที่เอาเงินไปให้ท้องถิ่นแล้วจ่ายให้ผู้สูงอายุเป็นเดือน ซึ่งเป็นกรมอบหมายงานให้ทำแทนไม่ใช่การกระจายอำนาจเพราะท้องถิ่นยังยึดติดกับกรอบความคิดของราชการการว่าถ้าทำอะไรที่แปลกใหม่อาจทำให้ถูกตรวจสอบจาก สตง. ได้ จึงทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางเท่านั้น แต่ก็มีบางพื้นที่ที่จัดทำเอง ทำแบบกรอบของเขา แต่ก็ต้องมาพบปัญหาที่ สตง. อยู่ดี เช่น อบจ. จันทบุรี ที่ประกันราคาพืชผลทางการเกษตรก็อาจมีความเสี่ยงเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ ถ้าเราไม่ได้คิดจะถ่ายโอนจริง ๆ เราคิดแค่ว่ามอบหมายงานให้ไปทำ

แนวทางการแก้ไขปัญหารื้อรังเรื่องการกระจายอำนาจ

ในร่างแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๓ ได้มีการหยิบยกปัญหาที่ไปอภิปรายในที่ประชุมและได้เสนอให้มีการแบ่งประเภทของภารกิจ และอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ภารกิจแบบไหนเป็นภารกิจมอบขาดหรือไม่ขาด คือให้ใส่ไว้ในภารกิจแต่ละประเภทที่มีการถ่ายโอนด้วย เช่น ถ่ายโอนไปเลยเป็นภารกิจของท้องถิ่น หรือเป็นการทำร่วมกัน หรือเป็นการมอบหมายให้ไปทำแทน หรือเป็นเรื่องริเริ่มใหม่ควรจัดกลุ่มให้ชัดเจนไม่เช่นนั้น ก็จะเป็นแบบเดิมอีก

ภาคประชาชนควรจะมีส่วนร่วมผลักดันการกระจายอำนาจ

ปัญหาใหญ่ คือ ประชาชนคิดแตกต่างกัน ถ้าในพื้นที่ต่างจังหวัดที่ได้รับบริการจากท้องถิ่นก็อยากเข้าไปมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น หรืออีกอย่างคิดว่าไม่อยากจะเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้มีอำนาจทางท้องถิ่น คิดว่าทำอะไรไม่ให้ น้ำท่วม หรือท่วมแล้วมีการช่วยเหลืออย่างทันท่วงที โดยที่ประชาชนไม่เดือดร้อน ถ้าเราถ่ายโอนอำนาจลงไป มันต้องมีหลักประกันว่าอำนาจมันลงไปถึงประชาชนจริง ๆ ไม่ใช่อยู่ในอำนาจนักการเมืองท้องถิ่น การที่มีเลือกตั้ง เลือกผู้บริหารท้องถิ่น เลือกสภาท้องถิ่น มันไม่ได้มีการพิสูจน์ว่าอำนาจจะไปอยู่กับประชาชน อำนาจจบในมือของนักการเมืองท้องถิ่นประชาชนก็จะมองว่าแล้วแต่ผู้นำท้องถิ่นเอาไรก็ตามนั้น สิ่งที่เราต้องปรับคือทัศนคติของประชาชนในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง มันต้องใช้เวลา ต้องมีตัวอย่างมีแบบอย่างให้ศึกษา ต้องพูดให้มาก ๆ ต้องริเริ่ม ต้องทำเลยในวันนี้ ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ก็มีส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาชน เวลาพูดถึงภาคประชาชนก็จะมีปัญหาของคนกลุ่มหนึ่ง ที่เชื่อในแนวคิดของภาคประชาชน แต่ในคนในกลุ่มนี้สุดโต่งภาคประชาชนเป็นภาคที่เป็นอิสระจากรัฐ ซึ่งมองว่าไม่ถูกต้อง เราควรสร้างภาคประชาชนที่สามารถอยู่ร่วมกับภาครัฐได้ โดยต้องไม่ปฏิเสธบอกว่าไม่เอา อบต. อบจ. แต่ในทางกลับกันต้องเข้ามาอยู่กับท้องถิ่น หรือให้มีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น ร่วมมาเป็นกรรมการ ร่วมมาเป็นสภาที่ปรึกษาภาคประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีพื้นฐานที่ยืดหยุ่นหรือยอมรับโครงสร้างทางการ ต้องเอาภาคประชาชนมาอยู่ในโครงสร้างทางการให้ได้ ปัญหาใหญ่ กลุ่มคนที่สนับสนุนภาคประชาชนพยายามจะสอนว่าภาคประชาชนต้องเป็นอิสระ ต้องปลดแอกจากภาครัฐส่วนมากจะเป็นเช่นนี้ กลุ่มนักเคลื่อนไหวต่าง ๆ นักสิทธิมนุษยชน กลุ่ม NGO ซึ่งมองว่าไม่ดี ต้องส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจโครงสร้างทางราชการ ว่าราชการทำงานอย่างไร เพื่อที่จะได้เข้ามาทำงานร่วมกับราชการ เข้าใจโครงสร้างท้องถิ่น ร่วมทำงานกับท้องถิ่นทำแผนร่วมกัน ไม่รู้สิกว่าท้องถิ่นเป็นเรื่องน่ารังเกียจ การทำงานร่วมกันประชาชนไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานที่จะคอยตรวจสอบอย่างเดียว สามารถเข้ามาทำงานร่วมกับท้องถิ่นได้ ไม่มองว่าท้องถิ่นเป็นคู่ต่อสู้หรือศัตรู โดยตัวท้องถิ่นเองต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปประชุมร่วมรับฟังความคิดเห็น

อุปสรรคในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

ผมมองว่าตัวองค์กรและบุคคลกรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำของท้องถิ่นยังไม่มีศักยภาพในแง่การทำงานที่ดีเพียงพอ ทั้งเรื่ององค์ความรู้ วิธีการสร้างคน ใช้คน รวมไปถึงทัศนคติด้วย ท้องถิ่นยังอ่อนซึ่งการขาดศักยภาพ ทำให้ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาครัฐ ภาคสังคม ที่จะมอบความไว้วางใจให้ ซึ่งในเรื่องนี้ไม่ใช่หน้าที่ของภาครัฐจะไปทำ ตัวท้องถิ่นเองต้องช่วยกันทำผ่านองค์กร สมาคม การจัดสัมมนาวิชาการของท้องถิ่นในแต่ละปีต้องช่วยร่วมกันคิดแผนพัฒนา พัฒนาองค์ความรู้

เรื่องธรรมาภิบาลกลายเป็นรอยด่างที่ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจไม่สามารถขับเคลื่อนได้ เพราะว่าคนไม่ไว้วางใจ เนื่องจากท้องถิ่นจำนวนหนึ่งไม่มีธรรมาภิบาล ผู้บริหารอาจขาดคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งทำให้เกิดการมองท้องถิ่นอย่างเหมารวม ดังนั้น ท้องถิ่นเองต้องแก้ภาพลักษณ์เหล่านั้นออกไป มันเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขเพื่อสร้างความเชื่อมั่นกลับมา หากเป็นปัญหาเรื้อรังจะแก้ไขลำบาก บางครั้งการกระจายอำนาจต้อง

เราควรจะสร้างภาคประชาชนที่สามารถอยู่ร่วมกับภาครัฐได้

โดยไม่ต้องไม่ปฏิเสธบอกว่าไม่เอา อบต. อบจ.

แต่ในทางกลับกันต้องเข้ามาอยู่กับท้องถิ่น หรือให้มีส่วนร่วมในการบริหาร

ขับเคลื่อนจากข้างบน แต่ขณะนี้ข้างบนก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจเท่าไร ฝ่ายข้างบนต้องดูทิศทางให้ชัดเจนว่าจะเอาอย่างไรในเรื่องของกระจายอำนาจ ถ้าปล่อยก็เหมือนว่าแล้วแต่กระแสลมที่จะพัดไปทางซ้าย พัดไปทางขวา เราก็ไม่เห็นความก้าวหน้าอย่างที่ควร ถ้ามีทิศทางที่ชัดเจน ต้องจัดความสำคัญว่าสำคัญลำดับที่เท่าไร จากนั้นนโยบายต้องกำหนดเลยว่าจะทำ ๕ ปี ๗ ปี หรือ ๑๒ ปี หรือในสมัยที่ตนเองเป็นรัฐบาลต้องมีแผนการในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกระจายอำนาจซึ่งไม่ได้หมายถึงแผนการกระจายอำนาจ แต่เป็นแผนของรัฐบาลที่ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเอาไว้

ลำดับความสำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศไทย

ถ้าไปดูประวัติศาสตร์ ในหลายประเทศการกระจายอำนาจเกิดเนื่องจากมีความจำเป็น สถานการณ์หรือเงื่อนไขบางอย่างบีบให้ต้องกระจายอำนาจ ถ้าพูดตรงไปตรงมาก็คือถ้าไม่มีประเด็นปัญหาที่มากระตุ้น การกระจายอำนาจก็จะกลายเป็นเรื่องท้าย ๆ ที่การเมืองจะสนใจ ในฝรั่งเศส ญี่ปุ่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ที่มีการกระจายอำนาจได้มากเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่วนในประเทศไทยตอนนี้ความสำคัญของการกระจายอำนาจยังไม่ร้อนแรงหรือเป็นที่น่าสนใจ ยังมีภาระอื่นเร่งรีบกว่าอีกเยอะ ประเทศไทยที่ผ่านมา มีความขัดแย้งทางการเมืองสูง จึงคิดว่าการกระจายอำนาจยังไม่เป็นที่น่าสนใจของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลต้องไปแก้ปัญหาความขัดแย้งก่อนอะไร และมองเรื่องการกระจายอำนาจเป็นเรื่องปกติหรือเป็นงานประจำ อยุ่อย่างไรก็ดี ในภาวะที่การเมืองระดับชาติไม่ได้มาสนใจเรื่องการปฏิรูปท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจ เราก็อาจต้องมาพิจารณาถึงแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้ และศักยภาพของท้องถิ่นให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป รวมถึงการทบทวนภารกิจต่าง ๆ ที่ได้ถ่ายโอนลงไปให้กับท้องถิ่นว่าท้องถิ่นยังสามารถทำในเรื่องเหล่านั้นได้ดีอยู่หรือไม่ ซึ่งหากไม่ดีก็ต้องมีแผนในการปรับปรุงภารกิจที่ถ่ายโอน เป็นต้น

สภนธ์ วัลญญูวัฒนา

- ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประธานอนุกรรมการกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการการกระจายอำนาจ

ผมได้เข้ามาร่วมกระบวนการการกระจายอำนาจของประเทศไทยเมื่อตอนสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็น รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แต่จริง ๆ ผมทำเรื่องนี้ตั้งแต่สมัยเรียนหนังสือ ถ้านับจากจุดเริ่มต้นที่เข้ามามีส่วนร่วมเรื่องกระบวนการการกระจายอำนาจและเรื่องของการช่วยท้องถิ่นก็ตั้งแต่ปี ๒๕๓๐ - ๒๕๓๑ ตอนกลับมาประเทศไทยใหม่ ๆ ได้มีโอกาสไปช่วยหาวิธีการพัฒนารายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรปราการ จึงได้เห็นสภาพเมืองไทยจริง ๆ เป็นการสัมผัสท้องถิ่นในประเทศไทยครั้งแรก หลังจากนั้นได้มีโอกาสดำเนินงานวิจัยเรื่องพัฒนาเงินอุดหนุน พัฒนาเมือง จนกระทั่งมีการปฏิรูป ที่เป็นต้นตอของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ตอนนั้นนายอภิสิทธิ์ชักชวนให้ไปเขียนกรอบการกระจายอำนาจว่าควรมีประเด็นอะไรบ้าง เขียนกรอบต่าง ๆ เอาไว้ โดยเฉพาะด้านการบริหารรายได้และด้านการเงินการคลัง ซึ่งตอนนั้นเป็นช่วงประมาณปี ๒๕๓๗ - ๒๕๓๘ ซึ่งยังไม่มีรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และยังไม่มีการกระจายอำนาจ แต่พอมีรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ก็ได้มีโอกาสเป็นกรรมการร่างกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ที่มาสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ

ตอนที่ร่างกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการถกเถียงกันเยอะเรื่องที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๕ ตอนนั้นมีการดำเนินการคู่กัน ๒ สาย สายหนึ่งคือการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น สายที่สองคือการปฏิรูปส่วนราชการ โดยสายปฏิรูปซึ่งมีท่านโกศล พลกุล เป็นประธาน บอกว่าต้องเอาเงินให้จังหวัดและให้พื้นที่ท้องถิ่น ถ้าจำไม่ผิดคิดเอาไว้ว่าต้องมีการโอนเงินเพื่อให้พื้นที่มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๘ จากเดิมซึ่งขณะนั้นท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้อยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๑ - ๑๒ ตัวเลขร้อยละ ๑๘ นั้นชุดท่านโกศลเสนอขึ้นมาโดยไม่มีใครรู้ว่ามาจากไหน ชุดยกร่างแผนการกระจายอำนาจก็สงสัยว่าทำไมต้องร้อยละ ๑๘ จึงเสนอเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๐ เป็นการเริ่มต้น และมีเจตนาให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จึงสร้างแรงกดดันให้เกิดการขับเคลื่อน จึงกำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๕ ภายใน ๕ ปี ที่มาที่ไปคือแบบนี้

เพราะฉะนั้นถ้าถามว่าตัวเลขร้อยละ ๓๕ มาจากไหน ก็พอตอบได้ว่ามาจากการทาบตัวเลขของชุดปฏิรูประบบราชการที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๘ ซึ่งขณะนั้นตัวแทนสำนักงบประมาณที่อยู่ในชุดยกร่างก็บอกว่าทำได้ เลยเป็นที่มาของตัวเลขร้อยละ ๓๕

ในสมัยนั้นคิดกันว่างานโรงเรียน งานสาธารณสุขควรโอนไปให้ท้องถิ่น ดังนั้นหากเอาตัวเลขของสาธารณสุขกับตัวเลขของการศึกษารวมเข้าไปด้วยตัวเลขมันเกินร้อยละ ๓๕ อยู่แล้ว จึงคิดว่าตัวเลขร้อยละ ๓๕ น่าจะมีความเป็นไปได้และไม่เกินความเป็นจริง เป็นกรอบที่เราคิดว่าทำได้ โดยเอารายจ่ายเป็นตัวตั้ง เอาเฉพาะตัวเลขของการศึกษาชั้นประถม มัธยม สาธารณสุขก็เอาเฉพาะปฐมภูมิ ตัวเลขก็เกินแล้ว

จุดยืนและแนวทางการกระจายอำนาจ

ผมคิดว่าต้องทำความเข้าใจก่อน เพราะบางคนคิดเพียงว่าการกระจายอำนาจเป็นเพียงการให้งานให้เงินกับท้องถิ่นอย่างเดียว แต่ความจริงต้องเข้าใจปรัชญาของการกระจายอำนาจก่อนว่า การกระจายอำนาจคือต้องให้คนท้องถิ่นคิดเอง ทำเอง แก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง เรื่องของท้องถิ่นเป็นเรื่องของคนท้องถิ่นต้องดูแลจัดการเอง ในประเทศที่พัฒนาแล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีประเทศใดไม่มีการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายอำนาจไม่ใช่กระแส โดยพื้นฐานของการพัฒนาการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ต้องทำ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้สามารถระดมทรัพยากรในพื้นที่ที่รัฐบาลเอื้อมมือเข้าไปไม่ถึง เป็นการเปิดโอกาสให้เราได้สามารถเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นคิดเองทำเองได้ ตัดสินใจได้ด้วยตัวเองสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดผลตามมาก็คือ ประการแรกทรัพยากรในประเทศเพิ่มขึ้น ประการต่อมาคือรัฐบาลไม่ต้องช่วยเหลือในเรื่องเล็กน้อย และประการสุดท้ายที่สำคัญที่สุดคือ ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและทำให้เกิดความรับผิดชอบ (accountability) ซึ่งผมมองว่าเป็นหัวใจของบ้านเมืองและสังคมไทยของเราให้กับคนทำงาน กระบวนการตรงนี้คือการส่งต่อความรับผิดชอบในพื้นที่ให้ท้องถิ่นดูแลตัวเองเป็นตัวช่วยเสริมวินัยของคนในประเทศ

เราจะต้องสร้างเครื่องมือให้ประชาชนได้เห็นว่า ประชาชนคิดอะไร

อยากทำอะไร อยากได้อะไร แล้วจะต้องได้จริง ต้องมีแผน

กระบวนการ หลักคิด แนวคิดเหล่านี้สามารถนำไปใช้ในเรื่องของการคลังได้ คือ เราจะต้องสร้างเครื่องมือให้ประชาชนได้เห็นว่า ประชาชนคิดอะไร อยากทำอะไร อยากได้อะไร แล้วจะต้องได้จริง ต้องมีแผนคือคิดอยากทำอะไรต้องเห็นภาพว่าทำแล้วจะเกิดขึ้นจริง คำถามคือ ทำให้เกิดขึ้นแล้วทรัพยากรหรือเงินจะมาจากไหนแน่นอนว่าในเบื้องต้นใหม่ ๆ ไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐบาลต้องเข้าไปช่วยท้องถิ่นก่อน แต่กระบวนการเหล่านี้ไม่ใช่เป็นเพียงแค่ให้เงินกับท้องถิ่นต้องให้งานกับท้องถิ่นด้วย และต้องออกแบบให้ดี ออกแบบให้คนในท้องถิ่นคิดเองทำเอง ตัดสินใจเอง รู้ว่าตัวเองมีทรัพยากรพอหรือไม่พอ รู้จักตัดสินใจด้วยพื้นฐานของความเป็นจริงว่าตัวเองมีศักยภาพมากน้อยเพียงใด ถ้าเกินไปควรทำอย่างไร จะลดขนาดหรือไม่ จะเลื่อนเวลาทำหรือไม่ หรือจะหา

งบประมาณมาจากไหน สิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่ประชาชนต้องคิดตระหนัก ไม่ใช่ร้องขอให้มีการช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว การกระจายอำนาจการเงินการคลังมาถึงขนาดนี้ผมว่าเป็นสิ่งที่ดีมากแล้ว หลายคนอาจไม่เห็นด้วยกับผม แต่ผมมองว่าการมาได้ไกลขนาดนี้ซึ่งใช้เวลาเพียงประมาณ ๑๕ - ๑๖ ปี ทำให้คนท้องถิ่นรู้จักท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รู้จักบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ผมว่าการกระจายอำนาจมาได้ไกลมากแล้ว ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศที่มีการกระจายอำนาจมาก่อน เช่น ประเทศญี่ปุ่นใช้เวลา ๖๐ - ๗๐ ปี ประเทศฝรั่งเศสทำมาเป็นร้อยปี สหรัฐอเมริกา ๒๐๐ - ๓๐๐ ปี ของเรา ๑๐ กว่าปีได้ขนาดนี้ผมว่าก็ไม่เลวนะ แต่ถ้าถามว่ามาเร็วเกินไปหรือไม่ จะปรับปรุงแก้ไขขนาดไหนนั้น ผมว่าช่วงนี้เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ เพราะถ้ารู้ทิศทางว่าจะเป็นอย่างไร รู้ว่ามีปัญหาอะไร รู้แล้วไม่รีบแก้ไขก็จะเหมือนกับสังคมไทยโดยทั่วไป คือจะเสพติดและแก้ไขยาก ซึ่งผมมองว่าขณะนี้ยังไม่ติดมาก

แนวคิดในการปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง

สิ่งแรกสุดที่ผมคิดว่าต้องทำ คือ ต้องออกแบบระบบรายได้ท้องถิ่นใหม่หมดเลย ทั้งระบบและโครงสร้างระบบที่ว่านี้ระบบแรกคือ ระบบข้อมูลการทำหน้าที่ของท้องถิ่นว่า ท้องถิ่นใช้เงินไปแต่ละปี ๆ แล้วเกิดอะไรขึ้นบ้าง ต้องเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ให้ชาวบ้านได้รู้จริง ๆ เพราะจะทำให้ประชาชนรู้ว่าท้องถิ่นทำอะไร ไม่ทำอะไร และทำให้ประชาชนหันมาสนใจท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ประเด็นที่สองที่ผมคิดว่าเป็นเรื่องใหญ่ไม่แพ้กันก็คือ การทำต่อเนื่อง โดยการลงไปดูรายละเอียดว่างานไหนควรโอนไปให้ท้องถิ่น และท้องถิ่นมีการทำงานนั้นจริงหรือไม่ รวมทั้งควรวิเคราะห์ด้วยว่างานที่โอนไปนั้นควรใช้เงินเท่าไร หรือการวิเคราะห์ขนาดของเงินที่เหมาะสมต่อรายจ่ายนั่นเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำ เพราะนอกจากจะทำให้ได้เห็นขนาดเงินที่เหมาะสมกับงานที่ท้องถิ่นรับไปแล้ว ยังจะทำให้เห็นถึงความยากง่ายของแต่ละท้องถิ่นในการทำหน้าที่ที่ไม่เหมือนกัน แต่เสียดายที่คณะอนุกรรมการชุดแรกไม่ได้วางกรอบเรื่องเหล่านี้ไว้

สำหรับเรื่องโครงสร้าง ต้องตัดสินใจว่ารายได้ท้องถิ่นจะให้โตจากรายได้ส่วนไหน โตจากรายได้เก็บเอง หรือภาษีจัดสรร เงินอุดหนุนไม่ควรโตเพราะต้องใช้เพื่อทำกิจกรรมพิเศษ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่ต้องมีวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนแต่ละประเภท เงินอุดหนุนทั่วไปก็ทั่วไปจริง ๆ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเล็กไม่ได้เพราะเป็นอำนาจรัฐบาล แต่ต้องมีรายละเอียดมากกว่าในปัจจุบันที่ให้ตามฐานของโครงการ (Project Base) ซึ่งไม่ผิดแต่อยากให้อย่อนไปสมัยก่อนที่ท้องถิ่นเป็นผู้ร้องขอเงินส่วนนี้ไม่ใช่ส่วนราชการเป็นผู้ร้องขอและไม่ใช้รัฐบาลขอ เพื่อให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น ระบบพี่เลี้ยงที่เราพูดกันมาโดยตลอดจะได้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ท้องถิ่นควรพึงตัวเองให้มากที่สุดเรื่องค่าธรรมเนียม คือ ท้องถิ่นต้องคิดงานของตัวเองอย่าทำงานง่าย ๆ เพราะท้องถิ่นต้องเป็นที่พึ่งของประชาชน เช่น เรื่องการศึกษา สาธารณสุข การดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การเชื่อมต่อโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ท้องถิ่นต้องมีวิสาหกิจของตนเองได้และไม่ได้เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน แต่เป็นการหารายได้จากบริการที่ถูกกฎหมายเพื่อดูแลคนในพื้นที่ตัวเอง ซึ่งส่วนราชการทั้งหลายต้องเข้าใจท้องถิ่นด้วย

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรนับอยู่ในสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นหรือไม่

การกระจายอำนาจไม่ใช่เรื่องของท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นเรื่องของรัฐบาลด้วย การที่รัฐบาลเอาเงินให้ท้องถิ่นในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แม้จะเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ถ้าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหลักของผมเรื่องของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ถ้าประโยชน์เกิดขึ้นในท้องถิ่นต้องนับอยู่ในสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ซึ่งที่ถูกต้องเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะต้องเป็นเงินที่ท้องถิ่นเป็นผู้ขอ แต่วันนี้ท้องถิ่นไม่รู้เรื่องเลย เป็นสิ่งที่รัฐบาลบอก เพราะท้องถิ่นมองแต่ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นเอง บางเรื่องทำแล้วส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นอื่น รัฐบาลจึงต้องเข้ามาบอกให้ทำในภาพรวม สรุปแล้วเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต้องแยกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ท้องถิ่นขอส่วนหนึ่ง กับส่วนที่รัฐบาลให้ทำอีกส่วนหนึ่ง เพราะรัฐบาลจะเห็นภาพของการพัฒนาที่นอกกรอบของท้องถิ่นและเห็นความจำเป็นของภารกิจหลาย ๆ อย่างที่ท้องถิ่นต้องทำ การให้เงินอุดหนุนต้องดูที่วัตถุประสงค์เป็นสำคัญ ถึงแม้รัฐบาลให้เงินแก่ท้องถิ่นโดยตรงเป็นโครงการ แต่โครงการที่ลงในท้องถิ่นเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น โครงการก่อสร้างเตาเผาขยะของเทศบาลนครภูเก็ต เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นโดยรอบด้วย อย่างนี้ไม่นับไม่ได้ หรือการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา ถึงแม้จะเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่คนได้ประโยชน์คือคนในท้องถิ่น และเป็นภาระกันขึ้นต่ำของคุณภาพ ประกันชั้นต่ำของการบริการ ซึ่งเป็นหัวใจของการให้เงินอุดหนุน จะไม่นับเป็นเงินท้องถิ่นไม่ได้

ภาพรวมการกระจายอำนาจที่ผ่านมาและข้อเสนอแนะ

ภาพใหญ่ผมถือว่าสอบผ่าน ใช้ได้ เพราะตอนนี้ไม่มีใครในประเทศไทยที่ไม่รู้จักองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ซึ่งแตกต่างจากก่อนมีการกระจายอำนาจมาก เมื่อก่อนสุขภาพคืออะไร ไม่มีคนรู้จัก แต่เดี๋ยวนี้คนรู้จักบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น ถือว่าประสบความสำเร็จใช้ได้ การเปิดเผยข้อมูลให้ชาวบ้านได้รับรู้และรับทราบผลที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ประชาชนควรได้รับรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้มีสิ่งที่ผมอยากฝากไว้ ๔ ประเด็น คือ เรื่องระบบประเมินผล เรื่องการปรับสูตรเงินอุดหนุน เรื่องท้องถิ่นต้องหาเงินเอง และเรื่องการสร้างระบบจูงใจ

ประเด็นที่ ๑ เรื่องระบบประเมินผล สิ่งแรกที่จะให้ประชาชนเข้าใจถึงปัญหา ถึงสิ่งที่เกิดขึ้น และมองถึงอนาคตได้นั้น สิ่งหนึ่งที่ผมอยากให้เห็นมาก ๆ เลย คือ ระบบประเมินผล ระบบประเมินผลไม่ใช่บอกข้อมูลแค่ท้องถิ่นทำดีหรือไม่เพียงอย่างเดียว ต้องบอกให้ชาวบ้านได้เห็นว่าเป็นเงินแต่ละบาทที่นำไปใช้นั้น ผลที่เกิดขึ้นคืออะไร เมื่อมีการประเมินผลก็ต้องมีระบบติดตามด้วย ระบบแบบนี้ไม่ใช่ระบบแบบจับผิด แต่ต้องบอกว่าทำแล้วมันเกิดอะไรขึ้น ส่วนการติดตามประเมินผลด้านการกระจายอำนาจนั้น ไม่ใช่ทำทีเดียวแต่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง เรื่องพวกนี้ผมว่าเป็นเรื่องที่ใหญ่มาก ๆ ที่ขาดไป เพราะการติดตามและประเมินผลจะโยงเข้ากับสิ่งที่รับผิดชอบกลับมาจากการกระจายอำนาจ

ประเด็นที่ ๒ เรื่องการปรับสูตรเงินอุดหนุน ต้องมีการเปลี่ยนสูตรเรื่อย ๆ ไม่ใช่สูตรเดียวตายตัว สูตรเงินอุดหนุนทั่วไป เช่น ต่อหัว ต่อคน ต้องมีการปรับเล็กน้อย ต้องมีรายละเอียดมากขึ้น เช่น ถ้าเพื่อเสริมบริหารก็อาจจะต่อหัวต่อคน แต่ถ้าต้องปรับก็เพราะว่าปัญหาท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อาจจะเปลี่ยนทุก ๔ หรือ ๕ ปี

ไม่ใช่ว่าเปลี่ยนทุกปี ในการเปลี่ยนสูตรจะต้องมีการทบทวนอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนจะต้องมีเกณฑ์มาตรฐาน คือ ทุกคนสามารถคาดเดาได้ว่าจะได้เท่าไร เปลี่ยนเพื่ออะไร เปลี่ยนเพื่อให้ตามภาระต้นทุน เปลี่ยนตามความยากง่าย หรือตามสถานการณ์ที่เปลี่ยน ทั้งนี้จะต้องเปลี่ยนอย่างเหมาะสม สำหรับการเปลี่ยนสูตรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับเหตุผล วัตถุประสงค์ จึงไม่ควรให้ตายตัวหรือเป็นก้อน เพราะการให้ไปเป็นก้อนแบบนั้นจะทำให้ท้องถิ่นเกิดความเคยชิน เรียกได้ว่าได้เงินมาง่าย ๆ โดยที่ตัวเองไม่ต้องออกแรง

ประเด็นที่ ๓ เรื่องท้องถิ่นต้องหาเงินเอง ในการหาเงินตรงนี้เป็นเรื่องใหญ่ ท้องถิ่นต้องหาเงินของตัวเองให้มาก ๆ มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ดังนั้น ต้องดันต่อในเรื่องของกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ต้องเปิดโอกาสช่องให้ท้องถิ่นได้ลงทุนหาเงินได้

ประเด็นที่ ๔ เรื่องการสร้างระบบจูงใจ โดยรัฐบาลหรือท้องถิ่น อาจจะทำสร้างแรงจูงใจในรูปแบบของเงินรางวัลจูงใจให้ทำงานร่วมกัน เพราะจะประหยัดทรัพยากรได้มาก เช่น การฝึกอบรม การทำศูนย์บรรเทาสาธารณภัย การทำศูนย์บำบัดน้ำเสีย การทำศูนย์กำจัดขยะ และศูนย์โอท็อปของตำบล อำเภอ ที่เป็นของท้องถิ่นเอง ไม่ใช่ของราชการ เป็นต้น

ทิศทางกระจายอำนาจในอนาคต

ไม่ว่าจะเกิดปัญหาอะไรการกระจายอำนาจอย่าหยุด การกระจายอำนาจต้องกลับมาแน่นอน เพียงแต่จะช้าหรือเร็วต้องกลับมาแน่นอน ต้องทำ และเข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ผมมองว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน ท้ายที่สุดต้องแก้ปัญหา ปัญหาที่ว่าท้องถิ่นนัยเสีย ชาวบ้านเคยตัว ท้ายที่สุดพวกนี้ต้องแก้บ้านเมืองอยู่ไม่ได้และจะไม่รอดหากคนไม่รู้จักมีสำนึก ไม่รู้จักดูแลตัวเอง มีอะไรก็วิ่งมาหาแต่รัฐบาล เพราะฉะนั้นกระจายอำนาจต้องเข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่ แล้วจะสังเกตเห็นได้อย่างหนึ่งก็คือว่า เมื่อไรที่พูดเรื่องปฏิรูปประเทศไทย เมื่อไรที่พูดถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลง เรื่องการพัฒนาประเทศ การยกระดับประเทศ ทุกครั้งที่มีการพูดเรื่องนี้ต้องมีคำว่า “กระจายอำนาจ” ปรากฏทุกครั้ง เพราะกลไกขับเคลื่อนประเทศตอนนี้ไม่ได้อยู่ที่รัฐบาล แต่อยู่ที่พื้นที่ สิ่งที่ผมชูเรื่องนี้มาตลอดก็คือเรื่องของพื้นที่ของท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจไม่ใช่การกระจายความเจริญ คนเข้าใจเรื่องนี้ผิดมาก ๆ การกระจายอำนาจเป็นการให้ท้องถิ่นเขาดูแลตนเอง ฟังตนเอง เขาจัดการอะไรของเขาเองได้โดยไม่ต้องมาเป็นภาระให้กับรัฐบาล เพราะฉะนั้นเป็นไปได้ที่จะไม่ทำเรื่องการกระจายอำนาจต่อไปในอนาคต เพราะหัวใจในการพัฒนาประเทศในอนาคตและสังคมไทยอยู่ที่เรื่องการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจไม่ใช่การกระจายความเจริญ คนเข้าใจเรื่องนี้ผิดมาก ๆ

การกระจายอำนาจเป็นการให้ท้องถิ่นเขาดูแลตนเองฟังตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์

- ศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญต้องเขียนในรัฐธรรมนูญ

ตอนที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการตั้งคณะกรรมการยกร่าง จำนวน ๙๙ คน มีอดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน อาจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นเลขานุการ และผมเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และได้มีการแบ่งงานออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ ๑ เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการกระจายอำนาจ กลุ่มที่ ๒ เรื่ององค์กรทางการเมืองการปกครอง และกลุ่มที่ ๓ เรื่องการตรวจสอบ ตอนนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ตั้งแต่ท่านอานันท์ฯ อาจารย์บวรศักดิ์ฯ ผมและ อาจารย์แก้วสรร อดีโทธิ เห็นด้วยตรงกันว่า การกระจายอำนาจนั้นเป็นเรื่องสำคัญ ต้องเขียนในรัฐธรรมนูญและต้องพยายามทำให้การกระจายอำนาจก้าวหน้าไปมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และรู้ว่าว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องทางการเมือง คือไม่ต้องเขียนในรัฐธรรมนูญก็ได้ ถ้าศึกษาในรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๘ ฉบับ จะพบว่ารัฐธรรมนูญที่มีหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกัน ๕ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ , ๒๕๒๑ , ๒๕๓๔ , ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ที่มีหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่นไม่มีเรื่องท้องถิ่นเลย

หลายคนที่ไม่ได้ร่างรัฐธรรมนูญจะเข้าใจผิดและต่อว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าเรื่องการปกครองท้องถิ่นไม่ต้องเขียนรัฐธรรมนูญ และคิดว่าผิดในเรื่องทฤษฎีอะไรต่าง ๆ ซึ่งผมก็คิดว่าจริงในเรื่องของทฤษฎีไม่จำเป็นต้องเขียนในรัฐธรรมนูญก็ได้ แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้นมีความเห็นเพื่อให้การกระจายอำนาจ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิเสรีภาพของประชาชน หมายความว่าถ้าการกระจายอำนาจดี ระบบการเมืองการปกครองของประเทศก็จะดีขึ้นด้วย เราจึงพยายามทำเรื่องนี้ให้ดีที่สุดเท่าที่จะดีขึ้นได้ และพยายามวางรากฐานไว้ โดยยึดแนวคิดของ ศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์ ซึ่งเขียนไว้ในหนังสือแนวคิดทางออกของประเทศไทย คือคิดว่ามีปัญหาอะไรในเรื่องนั้นก็เขียนรัฐธรรมนูญเพื่อไปแก้ไขปัญหานั้น ๆ ให้ได้ คณะผู้ร่างฯ จึงตั้งโจทย์กับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ว่าจะไปแก้ปัญหการกระจายอำนาจในเรื่องอะไรบ้าง ตั้งแต่เรื่องโครงสร้าง

ตัวอย่างแนวคิดการกระจายอำนาจ

ขอยกตัวอย่าง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะนั้นเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) อีกตำแหน่งหนึ่ง หรือในช่วงที่ร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วย เลือกลง ๗ คน แต่งตั้ง ๘ คน ก็หมายความว่าทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจ มีคนแต่งตั้งดำรงตำแหน่งอยู่เป็นจำนวนมาก เราก็ไปเขียนรัฐธรรมนูญบังคับให้คนที่มาจากการแต่งตั้งออกไป ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพ้นจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอต้องพ้นจากสุขาภิบาล ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญ หรือคิดว่าท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคลก็ไปเขียนรัฐธรรมนูญการบริหารงานบุคคล มาตรา ๒๘๘ ซึ่งเป็นการเขียนเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และทำให้เกิดคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (กถ.) ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยด้วยเช่นเดียวกันระบบราชการ มี กพ. ตำรวจ มี กตร. อัยการ มี กอ. แต่ปรากฏว่าคนอยู่ท้องถิ่น มี ก. ของท้องถิ่นกระจายกันหมด เช่น กทม. ก็มี กก. เทศบาลก็มี กพ. อบจ. ก็มี กจ. แต่กลับไม่มี ก. ที่รวมกันของท้องถิ่น จึงมีความคิดว่า ต้องมี ก. ของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังคิดว่าทำไมการบริหารงานบุคคลของตำรวจก็ทำโดยตำรวจ กตร. ประกอบด้วยตำรวจ ๑๐๐% ก.พ. ก็ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน ๑๐๐% กอ. ก็มีอัยการ ๑๐๐% แต่ทำไม ก. ของท้องถิ่นประกอบด้วยคนของ ก.พ. ทั้งนั้น ไม่มีคนของท้องถิ่นเลย จึงสร้างระบบของไตรภาคีขึ้น

ประเด็นปัญหาของท้องถิ่น

เรื่องที่สำคัญของท้องถิ่นมีหลายเรื่อง แต่เรื่องที่สำคัญที่สุดคือเรื่องของอำนาจหน้าที่และรายได้ ดูจากกรุงเทพมหานคร (กทม.) ผู้ว่า และสภา กทม. ก็มาจากการเลือกตั้ง แต่ทำไมทำอะไรไม่ได้เลย ปัญหาใหญ่อยู่ที่อำนาจหน้าที่กับเรื่องรายได้ จึงไปเขียนบทบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการให้มีการกระจายงาน กระจายเงินให้กับท้องถิ่น วิธีการกระจายงาน เราทำ ๒ วิธี คือ (๑) ไปเขียนไว้ในมาตรา ๒๘๙ - ๒๙๐ ว่าต้องโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้ท้องถิ่น ในเรื่องการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม (๒) เขียนให้มีกฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา ๒๘๔ กฎหมายฉบับนี้ กำหนดหลักการสำคัญ คือ ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกรรมการไตรภาคีมีอำนาจหน้าที่ในการโอนงาน โอนเงิน ให้ท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่มีการพูดถึงองค์กรคน

เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายการกระจายอำนาจ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ แล้วต่อมาได้มีการเขียนกฎหมายการกระจายอำนาจขึ้น และผมก็เป็นผู้หนึ่งที่ย่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งขณะนั้นมีบุคคลที่มีบทบาทอยู่หลายท่าน เช่น อาจารย์อเนก เหล่าธรรมทัศน์ อาจารย์วุฒิสาร ตันไชย และอีกท่านหนึ่งเป็นรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ แต่ได้เกษียณไปแล้ว ตอนนั้นมีผู้ร่วมร่างอยู่ด้วยกันประมาณ ๓ - ๔ คน โดยคิดถึงหลักการสำคัญ ๆ คือ

๑. ทำอย่างไรให้การกระจายอำนาจสามารถกระจายอำนาจ กระจายเงิน ให้ท้องถิ่นได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้าจำไม่ผิดมาตรา ๓ ผมพูดชัดเจนว่าต้องพยายามให้กฎหมายฉบับนี้ให้เป็นกฎหมายกลางที่ไปชนะกฎหมายอื่น เพราะฉะนั้นเราพูดได้ว่า กฎหมายการกระจายอำนาจนั้นเหมือนกับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร กฎหมายวิธีปฏิบัติทางปกครอง ซึ่งพอเขียนกฎหมายการกระจายอำนาจแล้วไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมายฉบับอื่นอีก ผมหมายความว่าอย่างนี้ ขอยกตัวอย่างนะ อย่างกฎหมายข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานราชการต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชน กฎหมายธรรมชาติไม่ได้เขียนว่าต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชน กฎหมายเกษตรไม่ได้เขียนว่าต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายมหาดไทยก็ไม่ได้เขียน ถ้าเราต้องไปแก้กฎหมายเหล่านี้จะเสียเวลามาก เพราะฉะนั้นเวลาเขียนกฎหมายการกระจายอำนาจต้องการแบบนี้ คือ ต้องการให้กฎหมายการกระจายอำนาจเป็นกฎหมายกลางไปชนะกฎหมาย พ.ร.บ. ทางหลวง ไปชนะกฎหมาย พ.ร.บ. น่านน้ำไทย หรือไปชนะ พ.ร.บ. อื่น ๆ ตอนหลังคณะกรรมการกฤษฎีกาไปตีความว่ากฎหมายการกระจายอำนาจเป็นกฎหมายเล็กกว่ากฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งผมคิดว่าตีความไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๒. เรื่องของรายได้ ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้เขียนไว้ว่า ภายในสิ้นปี ๒๕๔๔ รายได้ท้องถิ่นต่อรัฐต้องเป็น ๒๐% ปี ๒๕๔๙ ต้องได้ ๓๕% เพื่อผลักดันให้กฎหมายการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้าขึ้นไป ผมก็รู้ดีว่าการเขียนแบบนี้ไม่ถูกต้องหรอก และก็จริงตอนเข้าสู่สภามัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ในสภายังอภิปรายประเด็นนี้เลย ผมยังจำได้ คุณพินิจ จารุสมบัติ อภิปรายเกี่ยวกับว่ามาตรานี้ไม่ถูกต้อง รายได้ท้องถิ่นต่อรัฐบาลเท่านั้นเท่านี้ ชัดกับรัฐบาลและกฎหมายการคลัง ซึ่งจริงตอนนั้นผมก็ยังสงสัยว่าทำไมคุณพินิจฯ ถึงได้มาอภิปรายกฎหมายค้ำรัฐบาลตนเอง ท้ายที่สุดกฎหมายการกระจายอำนาจก็ถูกประกาศใช้ ในปี ๒๕๔๒

การกระจายอำนาจนั้นเป็นเรื่องสำคัญ ต้องเขียนในรัฐธรรมนูญและต้องพยายามทำให้การกระจายอำนาจก้าวหน้าไปมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

เสาหลักของการกระจายอำนาจ

ในปี ๒๕๔๕ มีการแยกกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกจากกรมการปกครอง เรื่องสำนักงานกระจายอำนาจฯ สิ่งที่เราถกเถียงกัน คือ ทำไมไม่สร้างกระทรวงท้องถิ่นขึ้น และให้กระทรวงท้องถิ่นทำหน้าที่หลาย ๆ เรื่องไปพร้อมกัน สำนักงานกระจายอำนาจฯ มีหน้าที่ในการกระจายงาน กระจายเงิน กระจายคน แต่ไม่มีอำนาจไปกำกับ ควบคุม ดูแลอะไรเขาเพราะเราวางบทบาทการควบคุมอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย รวมถึงเรื่องงานการบริหารงานบุคคล คิดว่าควรอยู่ที่ สำนักงานกระจายฯ ก็คือเราคิดว่าเสาหลักของการกระจายอำนาจ ควรแยกออกเป็น ๓ เสา ได้แก่ เสาที่ ๑ เสาของสำนักงานกระจายอำนาจ ซึ่งทำหน้าที่กระจาย กระจายเสร็จคือจบ เสาที่ ๒ ดูแลเรื่องการบริหารบุคคล ซึ่งในระยะยาวเราอยากให้สำนักงานของ กผ. เป็นสำนักงานอิสระไม่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในปัจจุบันไม่ได้เป็นไปตามนั้น เพราะยังคงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย

เสาที่ ๓ เสากำกับดูแล ยังคงอยู่ในกระทรวงมหาดไทยต่อไป เราไม่เคยคิดว่าจะเอา ๓ เสาขึ้นมาอยู่ด้วยกัน เพราะคิดว่า ถ้ายักษ์มีตะบองใหญ่ ๆ ซักอันจะทำให้ความเสียหายมาก ผู้เขียนจึงอยากแยก ๓ เสานี้ออกจากกัน และก็พยายาม ผลักดันให้ดีที่สุดเท่าที่จะดีได้

แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

อีกเรื่องหนึ่งที่เรายากนำเสนอ คือ โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ในกฎหมายการกระจายอำนาจเราเขียนไว้ชัดเจนว่าให้ใครบ้างเป็นกรรมการการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในชื่อของรัฐบาล เพราะไม่ได้ขึ้นตรงกับมหาดไทย แต่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เราไม่ได้ให้นายกรัฐมนตรีมา แต่ให้รองนายกรัฐมนตรีมา สำนักงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทยมาเป็นกรรมการด้วย เราคิดว่าจะให้ทุกฝ่ายมาเป็นกรรมการเพื่อให้เป็นองค์การในการตัดสินใจ ปรากฏว่าในทางปฏิบัติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจไม่ได้ผูกพันใคร สำนักงบประมาณก็บอกว่าไม่ได้ผูกพันใคร พอเข้าคณะรัฐมนตรี ก็อีกเรื่องหนึ่ง

แนวคิดการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

มีคนถามว่า ทำไมสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ต้องไปอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี ก็เพราะเราได้ตั้งเป้าไว้แต่แรกแล้วว่า ให้อยู่กับนายกฯ ไม่ให้อยู่กับกระทรวงมหาดไทย อย่างที่บอกตั้งแต่ช่วงแรกว่า การกระจายอำนาจแยกออกเป็น ๓ เสาหลัก ควรจะเป็นกรม ๑ กรม เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ คือ การทำงานราชการไทย ถ้าเล็กแล้วละก็ไม่มีทางไปบังคับใครได้ ขอยกตัวอย่างเช่น กพร. หน่วยงานต่าง ๆ ให้ กพร. วางเกณฑ์วางฐานต่าง ๆ ให้ กรณีนี้ก็เหมือนกัน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เมื่อมีลักษณะเป็นกรมที่ใหญ่ขึ้น ทำงานก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในช่วงแรกการที่จะตั้งกรมนั้นถือว่าเป็นเรื่องใหญ่ ขณะนั้นการตั้งกรมยังทำไม่ได้ ตอนตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ใหม่ ๆ จึงเป็นเพียงหน่วยงานย่อยในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและเลขาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เท่านั้น

โดยสรุปแล้วเราต้องการเขียนให้กฎหมายฉบับนี้ชนะหรือให้เป็นกฎหมายกลาง คือ (๑) กฎหมายการกระจายอำนาจต้องทำให้เป็นกฎหมายกลาง (๒) วิธีที่จะทำให้กฎหมายการกระจายอำนาจชนะกฎหมายอื่นได้ต้องคิดแบบ พ.ร.บ. รัฐวิสาหกิจ ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น การดูแลลำน้ำปัจจุบันให้เป็นของกรมเจ้าท่า ไม่ใช่ของท้องถิ่น ไม่มีทางเขียนกฎหมายการกระจายอำนาจไปไล่ชนะกฎหมายที่ละฉบับ ๆ ได้ ถ้าคุณทำได้ คุณต้องทำแบบที่มีการปฏิรูปข้าราชการปี ๒๕๔๕ คือ มีภาคผนวกของกฎหมาย และต้องผ่านการศึกษาของทั้งระบบเลย ว่าอำนาจนี้ให้เป็นของท้องถิ่น อำนาจนี้เป็นของใคร ให้เป็นภาคผนวก ซึ่งใช้เวลานานมากกว่าจะศึกษาได้ ผมเองผมก็ใช้วิธีนี้ ตอนผมร่างให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เสนอกฤษฎีกา เรื่องอะไรก็แล้วแต่ที่จะโอนไปให้ท้องถิ่นให้ออกเป็นกฤษฎีกา และให้กฤษฎีกาซึ่งสถานะต่ำกว่า พ.ร.บ. แต่ให้ไปชนะ พ.ร.บ. ได้อันนี้ผมพูดเทคนิคของกฎหมาย

ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

รัชกาลที่ ๕ ทรงเป็นผู้ริเริ่มการปกครองกึ่งท้องถิ่น คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ หรือสุขาภิบาลท่าฉลอม ตอนนั้น เรียกท้องถิ่นไม่ได้ เพราะคนที่ไปทำหน้าที่บริหารเป็นคนมาจากส่วนกลาง คนที่เสนอเรื่องท้องถิ่นจริง ๆ คือ อาร์ ดี เครก ที่ปรึกษากฎหมายของราชการที่ ๗ เป็นผู้ร่าง พ.ร.บ. เทศบาล ของไทย เมื่อร่างเสร็จเรียบร้อย แต่ยังไม่ได้ประกาศใช้ ถ้าถามว่ารัชกาลที่ ๕ ทรงคิดเรื่องกระจายอำนาจไหม ผมว่าท่านยังไม่ได้คิดหรือคิดเพียงอย่างเดียวคือให้อำนาจสูงสุดอยู่ที่ท่าน คือ สร้างภูมิภาคไทย การส่งคนจากส่วนกลางไปปฏิบัติงานในพื้นที่ รัชกาลที่ ๕ ทรงส่งคนของท่านลงไปเรียกว่าเป็นการรวมอำนาจอย่างเข้มข้น (Strong Centralize) นี่คือการสร้างชาติ พระองค์ทรงเป็นรัชกาลแรกของประเทศไทยที่ชัดเจน ประเทศไทยได้ สมัยก่อนประเทศเรา การปกครองโดย เจ้านคร เช่น เชียงใหม่ ลำปาง นราธิวาส และกำนัน ผู้ใหญ่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพิ่งเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ เพื่อให้คนมีสิทธิ ให้คนไม่อยู่ภายใต้ นาย ไม่ใช่ท่านทรงเห็นว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น

จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ

ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้มีการออก พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และให้มีการเลือกตั้งคนในพื้นที่ มาเลือกครั้งแรก คนที่บอกว่าการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ เพราะไปนับว่าสุขาภิบาลคือท้องถิ่น เพราะตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีสุขาภิบาล แต่ความจริงจะเป็นกระจายอำนาจได้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและปกครองตนเอง ถ้าไม่ได้มาจากการเลือกตั้งนั้น ถือว่าเป็นท้องถิ่นไม่ได้ คือเหมือนไปช่วยนายอำเภอปกครอง เรามายกฐานะสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ ๕ ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ พอปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้นำสุขาภิบาลกลับมาใหม่ เพราะเทศบาลล้มเหลว เพราะเทศบาลเลือกตั้งแบบ ๑๐๐% ซึ่งตอนนั้นคนไทยยังเลือกตั้งกันไม่เป็นหรือ จึงเอาสุขาภิบาลกลับมาและให้นายอำเภอเข้าไปนั่งเป็นประธานสุขาภิบาล ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงคราม จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ก็ไปเอาหลักการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ ตามคำแนะนำของ นายชำนาญ ยุวบูรณ์ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายก อบจ. เหมือนกับที่ให้นายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาล แต่การที่ให้ข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายก อบจ. จึงถูกยกเลิกในปี ๒๕๔๐ และสุขาภิบาลที่มีนายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาลถูกยกเลิกในปี พ.ศ. ๒๕๔๒

การกระจายอำนาจต้องรวมศูนย์อำนาจก่อนจริงหรือไม่

ไม่จริง เฉพาะเมืองไทยเท่านั้นที่มีการรวมศูนย์อำนาจก่อนการกระจายอำนาจ ในต่างประเทศต้องกระจายอำนาจก่อนรวมศูนย์อำนาจ ถ้าถามว่าทำไมท้องถิ่นไม่เจริญ คำตอบคือ ส่วนกลางเกิดก่อนท้องถิ่น แต่ว่าในต่างประเทศท้องถิ่นเกิดก่อน ก่อนที่เรามีประเทศ มีชุมชนต่าง ๆ อยู่ก่อนแล้ว เช่น ศรีลังกา ลัย พอมี ราชการส่วนกลาง เราทำลายชุมชนหมด เราไม่ให้ชุมชนเขาปกครองตนเอง ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส

และอเมริกา เขาไม่ได้ทำลายชุมชน ชุมชนปกครองตนเองประเทศแค่ไปเสริม ตัวอย่างเช่น ถ้าคุณอยู่ อบต. ดอนไก่อดีสมุทรสาคร เมื่อเวลาคนถามว่าอยู่ที่ไหน คนไทยมักจะตอบว่าอยู่สมุทรสาคร ไม่มีใครบอกว่าอยู่ อบต. ดอนไก่อดี แต่ถ้าไปถามคนที่อยู่ฝรั่งเศสเขาจะตอบชื่อเทศบาลที่เขาอยู่ เขาจะไม่ตอบจังหวัดที่เขาอยู่ แต่ถ้าบ้านเราต้องบอกอยู่กรุงเทพก่อน และถ้าอยู่ไหนก็อีกทีหนึ่ง เพราะฉะนั้นความรักในท้องถิ่นไม่มี แต่อังกฤษนั้นเขารักท้องถิ่นเวลาถามบอกชื่อท้องถิ่น

ความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ผ่านมาและทิศทางในอนาคต

การกระจายอำนาจทำได้พอสมควร โดยเฉพาะช่วงต้น ๆ สามารถขับเคลื่อนไปได้ดี เช่น กระจายคน กระจายงาน แผนกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ ๑ กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นได้มาก ร้อยยี่สิบกว่า มีการถ่ายโอนงาน มีการยกเลิก รพช. มีการตั้งกรมทางหลวงชนบท เป็นการโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐมาให้ท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลประชาธิปัตย์ และมีรายได้ เป็น ๒๐% ในปี ๒๕๔๔ แล้วหลังจากนั้นมาหยุดนิ่ง แผลวลง ขึ้นกับความสนใจของรัฐบาลว่า รัฐบาลให้ความสนใจมากน้อยแค่ไหน

สมชัย ฤชุพันธ์

- ศาสตราจารย์พิเศษ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อดีตอธิการบดีสรรพสามิต ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- ประธานอนุกรรมการจัดทำกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การกระจายอำนาจต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจกับประชาชน

ผมเห็นการเกิดของ อบต. ตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ แล้วต่อมาก็มี อบจ. แบบใหม่ในปี ๒๕๔๐ สำหรับเทศบาลมีมานานแล้ว ผมได้มาเริ่มทำเรื่องกระจายอำนาจอย่างจริงจังตอนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้ว โดยผมได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกระจายอำนาจในปี ๒๕๔๒ แต่ก่อนผมเป็นข้าราชการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมสรรพสามิต ฉะนั้น ความคิดเรื่องกระจายใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยมีการกำหนดเป้าหมายและกำหนดให้มีแผนไว้อย่างชัดเจน

ในเมืองไทยนั้นแม้กฎหมายจะมีความสำคัญ แต่ก็ไม่ใช่ว่าเมื่อมีกฎหมายแล้วทุกอย่างก็จะทำสำเร็จและเป็นไปตามกฎหมายทั้งหมด กฎหมายที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตาม และกฎหมายที่ถูกต่อต้าน ก็มีไม่น้อย ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การกระจายอำนาจสำเร็จหรือไม่อีกประการหนึ่งก็คือความเข้าใจของประชาชน ขณะนี้คนยังไม่เข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจ คนที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจยังมีอีกมาก จึงได้มีคนต่อต้านและพยายามที่จะชะลอหรือทวนกระแสการกระจายอำนาจ ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจ และมีกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้ว ดังนั้น เราจึงต้องสร้างความคิดและความเข้าใจกับคนอีกมาก และต้องช่วยกันสร้างและพัฒนาองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ตามแนวคิดการกระจายอำนาจ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งหลายให้เป็นองค์กรที่ดีและทำให้คนเห็นความดีของ อปท. เพื่อว่าคนทั้งหลายจะได้เต็มใจทำตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ

ผมไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มและผลักดันให้มีการกระจายอำนาจในตอนแรก ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะในช่วงแรก ๆ ผมยังไม่เข้าใจในแนวคิด (Concept) ของกระจายอำนาจ ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ แล้ว และมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ แล้ว จึงมีการแต่งตั้งผมเป็นกรรมการ ก.ก.ถ. ชุดแรก

ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์

ผมได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ใน ก.ก.ถ. เมื่อปี ๒๕๔๒ เมื่อผมได้เข้าไปทำงานในคณะกรรมการกระจายอำนาจ ผมจึงรู้ว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญมากและก็ควรทำเป็นอย่างยิ่ง แต่ก็มีนักวิชาการสนใจทำไม่มากนัก ผมจึงอุทิศเวลาให้กับเรื่องนี้ การทำงานเรื่อง

การกระจายอำนาจไม่สะดวกสำหรับบางคน เพราะต้องออกไปต่างจังหวัด ไปทำงานกับท้องถิ่น หากเปรียบเทียบกับงานระดับชาติหรือระดับนานาชาติ ซึ่งมีการประชุมตามเมืองใหญ่ ๆ ของโลก เช่น วอชิงตัน นิวยอร์ก เจเนวา หรือโตเกียว และเป็นเรื่องระหว่างประเทศแล้ว เรื่อง อปท. จึงมีคนเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กไป

ในเวลา ๑๐ กว่าปีมานี้ หากผลักดันกันจริง ๆ แล้วการกระจายอำนาจน่าจะก้าวหน้าไปได้มากกว่านี้ อย่างไรก็ตามเป็นเพราะมีรัฐธรรมนูญปี ๒๕ ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจึงได้ก้าวหน้าไปได้มากเท่าที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่ากระจายได้มากกว่าเดิมมาก แต่ก็ยังไม่ได้ไกลเท่าที่กำหนดไว้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และก็ยังมีปัญหาอยู่อีกมาก

ถึงเวลาที่ต้องกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผมเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่เราต้องกระจายอำนาจ และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจและการสร้างเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนของการมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ นอกจากนั้นการกระจายอำนาจสามารถช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ด้วย ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างความเจริญของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเราได้ตระหนักและเราได้พยายามแก้ไขกันมานานมากแล้ว โดยเราได้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ไปแก้ไข เช่น นโยบายการคลัง นโยบายภาษีอากร นโยบายการค้า นโยบายอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ก็ต้องยอมรับว่าเราทำไม่สำเร็จ เพราะตัวการที่ช่วยทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของความเจริญ คือ **อำนาจรัฐ ที่รวมศูนย์** ซึ่งทำให้อะไร ๆ ก็รวมศูนย์หมด จริง ๆ แล้วผมได้พบว่าในประเทศไทยไม่ใช่เฉพาะภาคราชการเท่านั้นที่รวมศูนย์ ภาคเอกชนก็รวมศูนย์ เช่น กฎหมายกำหนดว่าให้แบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บได้ที่จังหวัดใดก็ให้แบ่งให้ อบจ. นั้น ๕% ของภาษีที่เก็บได้ในจังหวัดนั้น แต่ในทางเป็นจริงแล้ว อบจ. ก็ไม่ค่อยได้รับส่วนแบ่งภาษีนี้มากนัก เพราะว่าถึงแม้ภาคเอกชนจะไปประกอบธุรกิจที่ต่างจังหวัดก็จริง แต่การประกอบกิจการที่ต่างจังหวัดก็เป็นเพียงสาขา หรือเป็นที่ตั้งโรงงาน สาขา และโรงงานเหล่านี้เอาฝุ่น ขยะและความแออัดไปให้ต่างจังหวัด แต่ภาษีก็ไปเสียที่ส่วนกลาง เพราะสำนักงานใหญ่จดทะเบียนที่กรุงเทพฯ ภาษีที่เก็บจากการประกอบการในต่างจังหวัดจึงกลายเป็นรายได้ภาษีของส่วนกลางไปหมด อบจ. ไม่ได้มีส่วนแบ่ง เรื่องนี้เกิดขึ้นกับกรณีของภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ด้วยเหมือนกัน ภาษีรถยนต์ที่พยายามจะกระจายให้จังหวัดต่าง ๆ โดยแบ่งตามแหล่งที่จดทะเบียนรถ ในความเป็นจริงก็เอียงเข้าข้างกรุงเทพฯ เพราะประการแรกกรุงเทพฯ มีคนมีรถยนต์และมีกิจการที่มีรถยนต์มาก ประการที่สองคนต่างจังหวัดก็นิยมจดทะเบียนรถโดยใช้ป้าย กทม. ประการที่สามบริษัทที่ไปตั้งกิจการในต่างจังหวัด ก็จดทะเบียนรถ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ซึ่งส่วนมากที่ตั้งอยู่ใน กทม. ประการที่สี่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ในเขตนครหลวง และจดทะเบียนรถในเขตนครหลวง เช่น รถยนต์ของการไฟฟ้า

ถึงเวลาแล้วที่เราต้องกระจายอำนาจ และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจและการสร้างเสริมการปกครอง
ตนเองของท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ

ฝ่ายผลิตที่ซื้ออยู่ที่เขื่อนสิริกิติ์ที่จังหวัดอุตรดิตถ์ หรือที่เขื่อนศรีนครินทร์จังหวัดกาญจนบุรี ก็จดทะเบียนที่สำนักงานใหญ่ และเสียภาษีที่สำนักงานใหญ่ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ กรณีของจังหวัดสมุทรปราการ รถยนต์ส่วนมากที่สมุทรปราการ จะใช้ป้ายทะเบียนกรุงเทพ เจ้าของรถไม่อยากใช้ป้ายทะเบียนสมุทรปราการเพราะเป็นเมืองน้ำเค็ม ทำให้เวลาขายรถเป็นรถมือสองจะขายยาก ธุรกิจต่าง ๆ รวมศูนย์กันอยู่ที่กรุงเทพฯ อย่างมาก เพราะพลังที่ทำให้เกิดการกระจุกตัวมีมาก เพราะฉะนั้นเราต้องหาวิธีแก้ การแก้ไขไม่ใช่แก้ด้วยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องไปลงลึกให้เป็นรูปธรรมที่จะทำให้เกิดผลเป็นจริงขึ้น

การจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่น ต้องจัดสรรเป็นรายได้ ไม่ใช่จัดสรรเป็นรายจ่าย

โดยหลักการแล้วท้องถิ่นควรมีรายได้สองประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นรายได้ที่เป็นส่วนของท้องถิ่นเอง และท้องถิ่นสามารถตัดสินใจใช้จ่ายได้เอง

ประเภทที่สอง เป็นรายได้ที่เป็นส่วนของรัฐบาลที่ส่งให้ท้องถิ่นดำเนินการในท้องถิ่นตามการตัดสินใจของรัฐบาล

รายได้ประเภทที่หนึ่งซึ่งเป็นส่วนของท้องถิ่นเองและท้องถิ่นสามารถตัดสินใจใช้จ่ายได้เองนั้นอาจเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง หรือเป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดส่งไปให้เพื่อให้เป็นส่วนที่ท้องถิ่นตัดสินใจใช้จ่ายเองก็ได้

สำหรับประเทศไทย รายได้ประเภทที่หนึ่งนี้ประกอบด้วยรายได้ ๔ รายการ ดังนี้ คือ

๑) รายได้จากจัดการหารายได้ของท้องถิ่นเอง ด้วยการเก็บภาษีท้องถิ่น หรือด้วยการจัดการหารายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากร

๒) รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ฝากรัฐบาลจัดเก็บ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มหนึ่งในเก้าและภาษีสรรพสามิตตาม พ.ร.บ. จัดสรรภาษี เป็นต้น

๓) รายได้จากภาษีของรัฐบาลที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ เป็นต้น

๔) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนท้องถิ่นให้กับท้องถิ่น เพื่อให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจใช้จ่ายได้เอง

รายได้ในส่วนที่ ๑ นี้ท้องถิ่นควรมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายได้เอง ตามความเห็นดีเห็นงามของผู้บริหารท้องถิ่น ตามกระบวนการและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว ในแต่ละท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่น (เช่น สภา อบจ., สภาเทศบาล และสภา อบต.) และมีฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งได้แก่นายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต. ซึ่งได้เข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำงบประมาณการใช้จ่ายเงินเป็นประจำทุกปี และงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดทำต้องเสนอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาพิจารณาอนุมัติให้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี กระบวนการตัดสินใจใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นได้กำหนดไว้ในกฎหมาย และได้ปฏิบัติอยู่แล้วในทุก อบต.

รายได้ประเภทที่หนึ่งนี้ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ กำหนดให้ท้องถิ่นมีรายได้โดยรวมทั้ง ๔ ประเภทนี้เป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่า ๒๕% ของรายได้ของรัฐบาล และให้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง ๓๕% ของรายได้ของรัฐบาลซึ่งเดิม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ปี ๒๕๔๒ กำหนดให้ท้องถิ่นได้รับรายได้ไม่น้อยกว่า ๓๕% ในปี ๒๕๔๙ แต่ปัจจุบันได้แก้ไขโดยกำหนดให้ท้องถิ่นได้รับรายได้ถึง ๓๕% ในอนาคตโดยมิได้กำหนดว่าเป็นปีไหน

สำหรับเงินรายได้ประเภทที่สองของ อปท. อันเป็นรายได้ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น ส่วนนี้เป็นส่วนที่รัฐบาลดำเนินนโยบายของรัฐบาล และกำหนดการใช้จ่ายโดยตั้งเป็นงบประมาณแผ่นดิน จัดสรรเงินรายได้ของรัฐบาลให้กับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไปใช้จ่ายในการบริหารงานและการพัฒนาประเทศ การพัฒนาประเทศของรัฐบาลก็ต้องทำในประเทศไทย ในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย ซึ่งอาจตกอยู่ในเขตอำนาจของ อบจ. เทศบาล อบต. แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือ กทม. หรือ เมืองพัทยาก็ได้ วิธีการที่รัฐบาลใช้ก็อาจเป็นวิธีการที่ใช้กระทรวง ทบวง กรม จากส่วนกลางไปดำเนินการเอง หรืออาจให้เป็นเงินอุดหนุนกับ อปท. เพื่อให้ อปท. ทำการตัดถนน สร้างสะพาน หรือขุดบ่อน้ำ หรืออื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลก็ได้ กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจว่าจะทำถนน หรือสร้างสะพาน หรือขุดบ่อน้ำ หรือทำการอื่น ณ ที่ใด จังหวัด อำเภอ หรือตำบลใด ส่วนนี้คือส่วนที่เราเรียกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ได้มีการกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ว่าในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐของประเทศไทยนั้น รัฐบาลต้องจัดให้ อปท. มีรายได้โดยรวมทุก อปท. รวมกันเป็นสัดส่วนเท่ากับ ๓๕ % ของรายได้ของรัฐบาล รายได้จำนวน ๓๕ % (ซึ่งขณะนี้จัดสรรให้อยู่ประมาณ ๒๘ %) นั้นเป็นรายได้ประเภทที่หนึ่งของ อปท. ซึ่ง อปท. ควรมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเองตามกระบวนการงบประมาณของ อปท.

สำหรับรายได้ประเภทที่สองของ อปท. ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ไปใช้จ่ายในกิจการที่รัฐบาลกำหนดนั้น ไม่มีกฎหมายใดกำหนดว่าต้องเป็นสัดส่วนเท่าใด คงปล่อยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้ คือ ไม่มีการแยกเงินที่รัฐบาลส่งให้ท้องถิ่นว่าเป็นเงินส่วนของท้องถิ่น หรือเงินส่วนที่รัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจใช้จ่าย โดยใช้จ่ายผ่าน อปท. จึงมีการนับรวมเงินทุกอย่างที่รัฐบาลส่งให้ อปท. เป็นเงินส่วนของ อปท. ไม่ว่าเงินนั้นจะเป็นเงินภาษีหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การทำเช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสนและเกิดความขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา

ผมเป็นห่วงเรื่องการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่น เพราะขณะนี้มีความสับสนมาก อันที่จริงเงินรายได้ที่รัฐบาลส่งให้ท้องถิ่นขณะนี้เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งมุ่งหมายให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น เพื่อให้ อปท. นำไปตัดสินใจใช้จ่ายในการให้บริการประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นจึงเป็นรายได้ประเภทที่หนึ่ง ดังนั้นในการจัดสรรจึงต้องจัดสรรให้เป็นรายได้อย่างแท้จริง คือ ใช้ (Revenue Approach) ไม่ใช่จัดสรรเป็นรายจ่าย (Expenditure Approach) กล่าวคือ ต้องให้เงินท้องถิ่นไปเป็นก้อนเพื่อให้เขาไปตัดสินใจในการใช้จ่ายเอง ทำอย่างนี้จึงจะเป็นการกระจายอำนาจ การให้เงินไปโดยรัฐบาลกำหนดไปแล้วว่าให้ท้องถิ่นเอาเงินไปสร้างถนน สร้างสะพาน หรือขุดบ่อน้ำก็เหมือนกับ อปท. เป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลาง ถ้าเราจะให้ส่วนกลางตัดสินใจแทนท้องถิ่นอย่างนี้ก็คือใช้กลไกของส่วนภูมิภาคดีกว่า แต่ถ้าจะกระจายอำนาจก็ต้องให้อำนาจ อปท. ในการตัดสินใจ เขาจะทำอันไหนก่อนอันไหนหลังถือว่าเป็นเรื่องของเขา เรื่องนี้ยังมีคนไม่เข้าใจอีกมาก แม้แต่ อปท. เองก็พยายามที่จะทำให้ตัวเองเป็นหน่วยของงบประมาณ ซึ่งไม่ควรอย่างยิ่ง เพราะการทำให้ อปท. เป็นหน่วยงบประมาณของรัฐบาล ก็คือการทำให้ อปท. เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล ทำให้การตัดสินใจเรื่องของท้องถิ่นไม่ได้อยู่ที่ท้องถิ่นแต่อยู่ที่ส่วนกลาง เพราะฉะนั้น อปท. ควรจะต้องสู้เพื่อให้มีรายได้มากขึ้นไม่ใช่ต่อสู้เพื่อให้ อปท. เป็นหน่วยของงบประมาณ การต่อสู้เพื่อให้ อปท. ได้รับ

รายได้มากขึ้นนั้นถ้ารายได้นั้นเป็นเงินอุดหนุนก็ควรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ไม่ใช่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการจัดสรรรายได้ ไม่ใช่จัดสรรตามหลักเกณฑ์การจัดสรรรายจ่าย ปัจจุบันมีนักวิชาการ เสนอให้จัดสรรเงินให้ อบต. ตามความจำเป็นในการใช้จ่าย ซึ่งฟังแล้วดูเหมือนมีเหตุผลดี แต่ความจริงแล้วในขณะนี้ยังไม่ใช่ เพราะการจัดสรรเงินจากรัฐบาล ขณะนี้เป็นการจัดสรรไปแทนภาษีท้องถิ่นที่ อบต. ควรจะได้จัดเก็บเอง แต่ขณะนี้ อบต. ยังไม่ได้จัดเก็บ เพราะเรายังมิได้แบ่งสรรอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้ถูกต้อง กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บภาษีมาเป็นส่วนใหญ่ เพราะเดิมเราใช้รัฐบาลนี้แหละไปทำกิจการสาธารณะในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น รัฐบาลก็ทำเองหมด เราจึงต้องเอาเงินเข้าคลังทั้งหมด มาบัดนี้เราบอกว่าเราจะแบ่งกิจการสาธารณะออกเป็น ๒ ส่วน คือ กิจการสาธารณะระดับชาติ และกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยมอบกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่นไปให้ อบต. ทำ จึงต้องแบ่งเงินออกเป็นสองส่วน ส่วนของ อบต. เท่ากับประมาณ ๓๕% ส่วนของรัฐบาลเท่ากับประมาณ ๖๕ % แต่ขณะนี้เรายังเก็บเงินมาเข้าคลังเกือบทั้งหมด จึงต้องส่งเงินที่เก็บมาเข้าคลังนี้บางส่วนไปให้ อบต. เงินที่รัฐบาลส่งให้ อบต. นี้เป็นเงินที่รัฐบาลส่งไปแทนเงินส่วนของ อบต. ซึ่ง อบต. ควรจัดเก็บเอง เพราะฉะนั้นเงินส่วนนี้จึงควรจัดสรรตามกำลังความสามารถ และศักยภาพในการจัดหารายได้ของแต่ละ อบต. ซึ่งเป็นไปตามความสามารถในการเสียภาษี (Taxable Capacity) ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดสรรแบบนี้จะทำให้ อบต. ที่มี Taxable capacity สูง สามารถเป็นอิสระทางการเงินจากส่วนกลางได้โดยเร็ว แต่ถ้า อบต.ใดมีความสามารถในการเสียภาษีต่ำ เก็บภาษีได้ไม่พอ รัฐบาลต้องเอาเงินไปเติม เอาเงินส่วนของรัฐบาลไปให้ ไม่ใช่เอาเงินส่วนของท้องถิ่นไปให้ กล่าวคือจะต้องไม่เอารายได้ท้องถิ่นของภูเก็ตไปให้เป็นที่รายได้ท้องถิ่นของแม่ฮ่องสอน ถ้าภูเก็ตมีฐานะดี มีความพร้อมก็ปล่อยให้ท้องถิ่นภูเก็ตเจริญไปเลย และเป็นอิสระไปเลยโดยไม่ต้องมาพึ่งส่วนกลาง สำหรับแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีความสามารถในการเสียภาษีต่ำกว่า จึงจัดเก็บภาษีไม่ค่อยได้ ส่วนกลางก็ต้องเอาเงินของส่วนกลาง ซึ่งเป็นเงินของชาติไปช่วย การจัดสรรรายได้ประเภทที่หนึ่งให้แต่ละท้องถิ่นจึงต้องจัดสรรตาม Taxable Capacity ของท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ใช่เอาเงินรายได้ท้องถิ่นอันพึงเป็นของภูเก็ต หรือพึงเป็นของท้องถิ่นเชียงใหม่ไปให้ท้องถิ่นแม่ฮ่องสอน ภาษีท้องถิ่นที่เก็บที่ไหนควรใช้ที่นั่น อย่างไรก็ตามขณะนี้ท้องถิ่นยังไม่ได้เก็บภาษีเอง แต่รัฐบาลเป็นผู้เก็บให้ รัฐบาลก็ต้องจัดสรรให้ท้องถิ่น การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บแทนให้จึงควรจัดสรรตามกำลังในการเสียภาษีของแต่ละพื้นที่ ภาษีเก็บที่ไหนได้มากก็คืนกลับไปที่นั่นมาก ต้องแยก Concept ภาษีท้องถิ่นกับภาษีระดับชาติให้ชัดเจน เราไม่เข้าใจตรงนี้ จึงมีความพยายามเอาภาษีท้องถิ่นมาทำหน้าที่เป็นภาษีระดับชาติ

ภาษีบางตัว เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วม คือ บนฐานภาษีเดียวกัน รัฐบาลก็มีอำนาจจัดเก็บ อบต. ก็มีอำนาจจัดเก็บ สำหรับภาษีฐานร่วมนี้การจัดสรรภาษีในส่วนที่เป็นของ อบต. ไปให้แต่ละ อบต. ควรต้องใช้หลักว่าเก็บที่ไหนคืนที่นั่น และต้องไปดำเนินการจัดการให้สถานประกอบการต่าง ๆ เสียภาษี ณ พื้นที่อันเป็นที่ตั้งของการประกอบการ เช่น Supermarket ที่ไปเปิดกิจการที่พิษณุโลกก็ให้เสียภาษีที่พิษณุโลก และส่วนที่ขายที่กรุงเทพฯ ก็ให้เสียภาษีที่กรุงเทพฯ ถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นการจัดสรรที่ยุติธรรม ซึ่งขณะนี้ บาง อบจ. เช่น ที่จังหวัดพิษณุโลกทำได้แล้ว

ภาษี VAT เป็นภาษีที่เก็บจากการขายสินค้าทั่วไปซึ่งมีการกระจายตัวดี ก็ควรจัดสรรตามแหล่งที่เกิด แต่สำหรับภาษีสรรพสามิต การจัดเก็บภาษีไม่กระจายตัวเหมือนอย่างภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะภาษีสรรพสามิตเก็บเมื่อตอนขายออกจากโรงงาน จึงต้องจัดสรรโดยใช้เกณฑ์ที่ต่างกับภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจาก

รถยนต์ น้ำมัน เหล้า ยาสูบ เก็บเมื่อตอนขายออกจากโรงงาน แต่โรงงานผลิตรถยนต์ โรงกลั่นน้ำมัน โรงเหล้า และโรงงานยาสูบ มิได้มีในทุกจังหวัด อย่างไรก็ตามภาวระภาชีสรรสามิตที่เก็บจากรถยนต์ น้ำมัน เหล้า และยาสูบตกอยู่กับผู้บริโภคลินค้ำนั้น ๆ ทั่วประเทศ ถ้าจะให้ดีต้องจัดสรรตามการใช้ ซึ่งบางที่อาจได้ภาษีมากหรือน้อยแต่ไม่เป็นไร เพราะนั่นคือกำลังการเสียภาษีของท้องถิ่นนั้น ๆ แต่เราไม่ได้จัดสรรตามการใช้ เพราะเราไม่ได้เก็บภาษี ณ แหล่งที่ใช้ เราก้เลยไม่รู้ว้าน้ำมันเมื่อออกจากโรงกลั่นแล้วเอาไปขายที่ไหนเท่าไร เราจึงได้จัดสรรโดยใช้ตัวแปรแทน (proxy) เช่น จำนวนประชากรและ GPP เป็นเกณฑ์

ภาชีฐานร่วมทุกประเภท ต้องทำให้ชัดเจนว้ารัฐบาลเก็บเท่าไร และ อปท. เก็บเท่าไร อย่างไรก็ตามเวลาจัดเก็บจริง ๆ ไม่จำเป็นต้องต่างคนต่างเก็บ เพราะจะทำให้เป็นภาระต่อประชาชนผู้เสียภาษีในการที่ต้องไปเสียภาษีหลายที่ ควรจะให้มีการเก็บที่เดียวและฝากกันเก็บได้แต่ต้องรู้ว่าส่วนไหนเป็นของใครเท่าไร

ความสมดุลของการบริหารจัดการเชิงอำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

การบริหารจัดการเชิงอำนาจหน้าที่ (Functional Management) หมายถึง การแบ่งหน้าที่ออกเป็นประเภท ๆ และบริหารจัดการ แต่ละประเภทแยกจากกัน การบริหารจัดการเชิงอำนาจหน้าที่ในประเทศไทย คือ การอาศัยกระทรวง ทบวง กรม เป็นองค์กรบริหาร แยกกันรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ หน้าที่ของใครหน่วยงานนั้นก็ทำ เช่น กระทรวงศึกษามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการศึกษาก้ดำเนินการในเรื่องการศึกษา กระทรวงเกษตรมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกษตรก้ดำเนินการในเรื่องการเกษตร เป็นต้น

การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Area Base Management) หมายถึง การบริหารจัดการที่ถือพื้นที่เป็นหลัก โดยแบ่งประเทศทั้งประเทศออกเป็นพื้นที่ต่าง ๆ เช่น เป็นจังหวัด เป็นเทศบาล และเป็นตำบล เป็นต้น ผู้บริหารพื้นที่จะถือพื้นที่เป็นหลัก ห่วงใย สนใจ และเอาใจใส่ในเรื่องทุกอย่าง ในพื้นที่ของตน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา การสาธารณสุข การอุตสาหกรรม หรือการเกษตรในเขตพื้นที่ของตน ผู้บริหารพื้นที่ก้ต้องสนใจและเอาใจใส่

การบริหารจัดการประเทศที่มีประสิทธิภาพและมีความครบถ้วน รอบด้าน จะต้องมีการบริหารจัดการทั้งเชิงอำนาจหน้าที่ และเชิงพื้นที่ทั้งสองอย่างประกอบกัน อย่งได้สัดส่วนที่เหมาะสม

ปัญหาของประเทศไทย คือ เราให้ความสำคัญหรือให้น้ำหนักมากเกินไป (Over Emphasize) กับการบริหารจัดการเชิงอำนาจหน้าที่ และละเลย (Overlook) การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ที่แล้วมา กระทรวง ทบวง กรม ทำหน้าที่ทั้งบริหารจัดการ กำกับดูแลและปฏิบัติการ ทั่วทั้งประเทศและในทุกพื้นที่ เช่น กระทรวงสาธารณสุขทำการบริหารจัดการ กำกับดูแลและปฏิบัติการในเรื่องสาธารณสุขทั้งระดับประเทศและระดับพื้นที่ สาธารณสุขจังหวัดที่ตั้งอยู่ที่จังหวัด แม้จะดูเสมือนว้าผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งการได้ แต่จริง ๆ แล้วไม่ใช่ จริง ๆ แล้วสาธารณสุขจังหวัดทำตามนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงสาธารณสุขจังหวัดเขาก็ไม่ได้ Accountable ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะคนที่จะทำให้เขาเลื่อนตำแหน่งหรือลงโทษเขาไม่ใช่ผู้ว่าฯ แต่เป็นนายเขาก้กรมหรือกระทรวง เมื่อเป็นเช่นนี้การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ก้ไม่มีความหมาย และถูกละเลย เพราะเราใช้อำนาจเฉพาะด้านตามอำนาจหน้าที่ไปดำเนินการในทุกพื้นที่ ทำให้ไม่รู้ว้าแต่ละพื้นที่ใช้เงินเท่าไร กล่าวคือ

เราไม่รู้ว่าจังหวัด ก.ไก่ ใช้งบประมาณเท่าไรในปีใดปีหนึ่ง เรารู้แต่ว่าในปีนั้น ๆ ประเทศไทยใช้เงินในการสร้างทางเท่าไร ใช้เงินในการสาธารณสุขเท่าใด แต่ใช้ที่จังหวัดไหนเท่าใดไม่รู้

ที่ถูกแล้วราชการส่วนกลางซึ่งแบ่งส่วนราชการตามหลักการบริหารจัดการเชิงอำนาจหน้าที่ (Functional Management) ควรทำหน้าที่บริหารจัดการ กำหนดนโยบาย วางแผน กำกับดูแล ตรวจสอบ กำหนดมาตรฐาน ส่งเสริมคุณภาพ และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ แก่หน่วยปฏิบัติการ โดยทั่วไปราชการส่วนกลางไม่ควรทำหน้าที่ปฏิบัติการเอง การปฏิบัติการ (Operation) ควรเป็นหน้าที่ของหน่วยบริหารจัดการเชิงพื้นที่ เช่น อบจ. เทศบาล หรือ อบต.

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ **ทางด้านการศึกษา** แม้กระทรวงศึกษาธิการจะทำการปฏิบัติในเรื่องการศึกษาได้ดี แต่กระทรวงศึกษาธิการควรหยุดจัดการศึกษา และหันมาบริหารการศึกษา วางแผนการศึกษา กำหนดนโยบาย การศึกษา ประกันคุณภาพการศึกษา ส่งเสริมให้ครูมีการพัฒนา หรือเป็น Supervisor สำหรับ การปฏิบัติหรือ การให้บริการการศึกษาอันได้แก่การจัดตั้ง และดำเนินการโรงเรียน และสถานศึกษาต่าง ๆ ควรให้ท้องถิ่นหรือวัด หรือมูลนิธิ สมาคม หรือบริษัทเอกชนดำเนินการ เรื่องนี้ถ้ามีการพูดจาให้เข้าใจกันและช่วยกันผลักดันก็จะมีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างเต็มที่ เพราะอันที่จริงงานและความสำคัญของกระทรวง ทบวง กรม ก็ไม่ได้ลดลง กระทรวง ทบวง กรม ควรให้ทำเรื่องระดับประเทศ หรือระดับนานาชาติจริง ๆ ส่วนเรื่องระดับท้องถิ่นปล่อยให้ท้องถิ่นทำ

ในต่างประเทศส่วนมากงบประมาณของทางราชการจะให้พื้นที่หรือท้องถิ่นใช้ประมาณ ๗๐% ส่วนกลางใช้ ๓๐ % ดังนั้น ส่วนกลางจึงทำอะไรได้ไม่มาก ทำเฉพาะเรื่องใหญ่ ๆ เรื่องที่สำคัญเท่านั้น ส่วนท้องถิ่นจะเป็นฝ่ายปฏิบัติการและพัฒนาท้องถิ่น แต่ประเทศไทยเราหน่วยกำกับดูแลลงไปทำหน้าที่ปฏิบัติด้วย ก็เลยไม่มีคนกำกับ ไม่มีใครดูแล จึงเกิดปัญหาเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อปท. ต้องพิสูจน์ตัวเอง

การพัฒนาการกระจายอำนาจ ต้องไม่ใจร้อน ควรปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ โดยเริ่มทำจากจุดเล็ก ๆ และจัดการให้มีการพัฒนาตนเอง ขณะนี้ อปท. ต่าง ๆ มีการพัฒนาตนเองขึ้นอย่างมาก ผมมีความเชื่อว่าการกระจายอำนาจ และการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นความถูกต้อง และมีความสอดคล้องกับกระแสโลก และกระแสการพัฒนาตามธรรมชาติของสังคม ดังนั้นในที่สุดการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่นก็จะประสบความสำเร็จ แม้จะต้องใช้เวลาพอสมควร

ตอนนี้มีข่าวเชิงลบเกี่ยวกับ อปท. อยู่เป็นครั้งคราว ความจริงเรื่องที่ดีของ อปท. ทำก็มีมาก แต่เรื่องที่ไม่เป็นข่าว ส่วนเรื่องที่ไม่ดีเป็นข่าว อปท. จึงควรต้องช่วยกันทำความดี และช่วยกันกระจายข่าวดีของ อปท. ให้เป็นที่รับรู้กันทั่วไปในสังคม ซึ่งผมก็เห็นว่า อปท. ได้ทำการพิสูจน์ตนเองให้สังคมได้ทราบถึงคุณค่า และประโยชน์ของการมี อปท. ได้มากขึ้นเป็นลำดับ ขณะนี้งานที่ผมทำก็มีส่วนช่วยให้ อปท. ทั่ว ๆ ไป ทั้งที่เป็น อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และ เมืองพัทยาในการพัฒนาตนเอง โดยการศึกษาเรียนรู้ร่วมกัน อปท. ควรช่วยกันพิสูจน์ตนเองให้สังคมได้เห็นและได้รับรู้ รับทราบ ถึงความมีประโยชน์ และความจำเป็นของการมี อปท. ให้มากยิ่งขึ้น

อปท. ควรมีองค์กรกลางของตนเอง

ผมคิดว่า อปท. จำเป็นต้องสร้างและเสริมความเข้มแข็งขององค์กรกลางของตนเองขึ้นมา องค์กรกลางนี้ต้องเข้าใจและทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับตนเองให้ อปท. มีวินัย ซึ่งเป็นการกำกับและดูแลกันเองของ อปท. ขณะนี้มีองค์กรของ อปท. ระดับต่าง ๆ อยู่แล้ว คือ เรามีสมาคม อบจ. สันนิบาตเทศบาล และสมาคม อบต. สมาคมของ อปท. ต้องมีคนทำงานประจำ ไม่ใช่มีแต่เฉพาะคณะกรรมการ เพราะกรรมการมีงานประจำ อย่างอื่นอยู่มาก สมาคมของ อปท. ต้องสร้างและต้องแสวงหากันที่มีความรู้ความเข้าใจและไม่นำพาให้ อปท. หลงทาง มาช่วย อปท. ทำงาน เพื่อให้ อปท. พัฒนาเจริญก้าวหน้าได้ และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและต่อประเทศโดยส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

การพัฒนาการกระจายอำนาจ ต้องไม่ใจร้อน
ควรปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ
โดยเริ่มทำจากจุดเล็ก ๆ และจัดการให้มีการพัฒนาตนเอง

สมชัย สัจจงพงษ์

- ปลัดกระทรวงการคลัง
- อธิบดีอธิบดีกรมศุลกากร
- อธิบดีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



การมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมทั้งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช ๒๕๔๒

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หรือ สศค. ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ที่กำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบภายในระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึงรายได้ของ อปท. รวมทั้งความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ที่เพิ่มขึ้น

สำหรับการดำเนินการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ดังกล่าว สศค. ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาสัดส่วนรายได้ อปท. การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนระหว่าง อปท. รวมทั้งการศึกษาและเสนอแนะกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับปรุงโครงสร้างภาษีที่มีความสำคัญของ อปท. ให้จัดเก็บมีความทันสมัยและเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. เช่น การยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยให้เก็บภาษีตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. แทน และการแก้ไขกฎกระทรวงปรับปรุงอัตราภาษีป้าย เป็นต้น

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. นับตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ เป็นต้นมา ส่งผลให้สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๒.๖๓ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ เป็นร้อยละ ๒๐.๖๘ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ ๒๗.๓๗. ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗

ทัศนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ผ่านมา

การดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ในรอบระยะเวลา ๑๕ ปี ที่ผ่านมา มีความก้าวหน้ามาตามลำดับ แม้ว่าจะไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เนื่องจากความไม่คืบหน้าในการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรตามแผนการกระจายอำนาจโดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงโครงสร้างรายได้ของ อปท. พบว่ายังไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างความเป็นอิสระด้านการคลังของ อปท. เนื่องจากรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่อรายได้รวมมีสัดส่วนที่ต่ำและมีแนวโน้มลดลงยังต้องพึ่งพารายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง ดังจะเห็นได้จากในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๔ ของรายได้รวม รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้คิดเป็นร้อยละ ๔๗.๖ ของรายได้รวม และรายได้จากเงินอุดหนุนคิดเป็นร้อยละ ๓๔ ของรายได้รวม ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป้าหมายรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองคิดเป็นร้อยละ ๙.๐๔ ของรายได้รวม รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๒๕ ของรายได้รวม และรายได้จากเงินอุดหนุนคิดเป็นร้อยละ ๔๐.๗๑ ของรายได้รวม ดังนั้น แนวทางในการเพิ่มความเป็นอิสระด้านการคลังท้องถิ่น คือ การพัฒนาปรับปรุงเพิ่มรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองให้มีสัดส่วนที่สูงขึ้น

ควรเปิดโอกาสให้ อปท. นำเงินสะสมบางส่วนไปลงทุน ในพันธบัตรหรือตราสารอื่น ๆ ที่มีความเสี่ยงต่ำ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในอนาคต

แนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้ อปท. มีความเข้มแข็ง สามารถรองรับการถ่ายโอนภารกิจรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

ด้านรายได้ ต้องพัฒนารายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองให้มีสัดส่วนที่สูงขึ้น รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ อปท. โดยเร่งพัฒนาและปรับปรุงระบบภาษีอากรที่ อปท. จัดเก็บเองให้มีความทันสมัยและเป็นเครื่องมือในการเพิ่มรายได้ เช่น ปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ให้เป็นภาษีฐานทรัพย์สินอย่างแท้จริง ปรับปรุงภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะ นอกจากนี้ ควรขยายฐานรายได้ประเภทใหม่ให้แก่ อปท. เพื่อเสริมสร้างรายได้หรือนำไปใช้แก้ปัญหาในพื้นที่ เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม การอนุญาตให้ อปท. จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อีกทั้งเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่ อปท. โดยให้ อปท. สามารถปรับเปลี่ยนอัตราภาษีภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด โดยพิจารณาจากความเป็นจำเป็นในการใช้จ่ายของ อปท.

ด้านรายจ่าย อปท. ควรวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และจะต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้บริการสาธารณะตามภารกิจที่รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรายจ่ายได้ด้วย

การกู้ยืมหรือการก่อหนี้ อปท. อาจก่อหนี้เพื่อนำเงินไปพัฒนาในโครงการสำคัญ ๆ ขนาดใหญ่ ที่ต้องลงทุนสูงและมีผลตอบแทนในอนาคต หรือก่อหนี้โดยการออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนซึ่งอาจขายให้แก่ประชาชนหรือสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวก็จะต้องมีการดำเนินการในด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น ต้องมีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของ อปท. ให้เป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินหรือตลาดทุนก่อน และ อปท. ก็ควรคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของตนเอง ซึ่งจะต้องมีการศึกษาและเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้า

การบริหารเงินคงคลังหรือเงินสะสม อปท. บางแห่งอาจมีเงินสะสมค่อนข้างมากและไม่ได้นำไปหาผลประโยชน์อย่างเต็มที่ รวมทั้งไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อให้บริการสาธารณะด้านอื่นที่มีความจำเป็น ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้ อปท. นำเงินสะสมบางส่วนไปลงทุนในพันธบัตรหรือตราสารอื่น ๆ ที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่น พันธบัตรของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดรายได้แก่ อปท. อีกทางหนึ่งแทนการฝากเงินสะสมไว้กับธนาคารซึ่งได้ผลตอบแทนต่ำ โดยกระทรวงมหาดไทยจะต้องแก้ไขระเบียบหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องก่อน นอกจากนี้ควรสนับสนุนให้ อปท. สามารถดำเนินกิจการหรือลงทุนร่วมกับเอกชน / อปท. อื่น ๆ ในโครงสร้างพื้นฐานหรือกิจการพาณิชย์ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่

การเสริมสร้างวินัยทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น อปท. ควรสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในการจัดเก็บภาษีของ อปท. ซึ่งจะเป็นการสร้างควมรับผิดชอบต่อผู้เสียภาษีในขณะที่ประชาชนผู้เสียภาษีจะมีความกระตือรือร้นในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นอันเป็นรากฐานการพัฒนาการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การปรับปรุงโครงสร้างของ อปท. โดยลดจำนวน อปท. ลงจากปัจจุบัน การปรับลดจำนวน อปท. ลงให้มีขนาดที่พอเหมาะ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรต่อการใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างจำกัด ความประหยัดในเรื่องต้นทุนเกี่ยวกับระบบการดำเนินงาน และความคุ้มค่าในการลงทุนดำเนินโครงการต่าง ๆ

การควบคุมคุณภาพการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เนื่องจากหากมีการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. แล้วแต่คุณภาพการให้บริการด้อยลงกว่าเดิม ย่อมจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนในท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล หรือแม้แต่องค์บาลเอง ดังนั้น จึงต้องสร้างระบบการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสร้างมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะที่ให้อปท. สามารถนำไปปฏิบัติได้

บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

บุคคลสำคัญท่านหนึ่งซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. คือ ศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งประธานมูลนิธิสถาบันพัฒนาสยาม (Siam Development Institute : SDI) และเป็นกรรมการในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นประธานในคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งมีผลงานต่าง ๆ ที่สนับสนุนและเป็นประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ตั้งแต่ช่วงแรก ๆ ของการดำเนินการตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จนถึงปัจจุบัน

เรื่องที่ต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์สู่ประชาชน

ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของ อปท. จึงควรให้ความร่วมมือกับ อปท. โดยสนับสนุนการจัดเก็บรายได้ของ อปท. เพื่อให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ควรให้ความสนใจและติดตามการใช้จ่ายของ อปท. ว่า อปท. ได้ใช้เงินภาษีของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมและตรงกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

สาโรช กัชมาตย์

- อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร



ประเทศไทยเริ่มนโยบายการกระจายอำนาจซ้ำกันไป

ถ้าถามว่าถึงเวลาหรือยังที่ควรมีการกระจายอำนาจในบ้านเมืองของเรา ผมคิดว่าเรานำนโยบายการกระจายอำนาจมาใช้ซ้ำกันไป เพราะการกระจายอำนาจอริปไตยของประเทศผ่านมามาก ๖๕ ปี เพิ่งจะเริ่มใช้เราทดลองใช้ประชาธิปไตยในรูปของประชาธิปไตยครึ่งใบในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเทศบาล ร้อยกว่าเทศบาล เราทดลองมานานเหลือเกินตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในระดับประเทศเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่เราเปลี่ยนเฉพาะส่วนบนคือรัฐบาลและราชการส่วนกลาง ส่วนรากฐานในส่วนภูมิภาคและระดับรากหญ้า คือ ตำบล หมู่บ้าน เราไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเลย แต่ที่จริงแล้วการที่จะทำให้ประชาธิปไตยระดับชาติเข้มแข็งหรือเดินไปในทิศทางที่ถูกต้องตามหลักปรัชญาของคำว่าประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องทำในระดับรากหญ้า ในระดับพื้นฐานให้เป็นประชาธิปไตยด้วย ดังนั้น ประชาธิปไตยของบ้านเมืองเราสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่สุดคือ สร้างฐานรากฐานที่เข้มแข็งอยู่ในระดับหมู่บ้าน ตำบล ชุมชน ตามอำเภอจังหวัดต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักร

ไม่ควรพัฒนาท้องถิ่นเฉพาะโครงสร้าง แต่ควรสร้างระบบคุณธรรมในท้องถิ่น

เราเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนภายหลังการออกกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปี ๒๕๓๘ ยกทุกตำบลเป็น อบต. ทั้งหมด ให้เป็นรูปแบบจำลองของประชาธิปไตย มีตัวแทนหมู่บ้านละ ๒ คน มีผู้บริหารและคณะกรรมการบริหาร ซึ่งต่อมาเปลี่ยนมาเป็นนายก อบต. ปรับปรุงสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. บางแห่งเป็นเทศบาลตำบล และยกฐานะเทศบาลตำบลบางแห่งเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และให้ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด สังเกตดูจะเห็นว่าเราจะเน้นเฉพาะเรื่องโครงสร้าง เรื่องของรูปแบบ แต่สิ่งที่ยังขาดไปอย่างยิ่งคือเรื่องของจิตวิญญาณ การสร้างระบบคุณธรรม จริยธรรมให้กับฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐบาลกลางไม่ได้ให้ความสนใจที่จะพัฒนาคนเหล่านี้อย่างเป็นระบบ เมื่อตั้งองค์กรแล้วก็ปล่อยให้ อปท. พัฒนาไปตามตัวของตัวเอง เหมือนกับการเมืองระดับชาติซึ่งมีการแย่งชิงอำนาจทำให้ประชาธิปไตยระดับชาติล้มลุกคลุกคลานจนขณะนี้

ปรัชญาของการกระจายอำนาจส่งผลดีต่อประชาชนและการพัฒนาประเทศ

การกระจายอำนาจที่ทำมา ๑๕ ปี ถือว่าการกระจายอำนาจประสบความสำเร็จในเรื่องการปรับโครงสร้างเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยใช้ระบบเลือกตั้งและมีตัวแทนเข้าไปบริหารท้องถิ่น เช่น เป็นนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น มีการออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยหวังจะให้ เป็นเครื่องมือในการผลักดันการกระจายอำนาจให้สามารถดำเนินไปได้ มีการตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เป็นกลไกในการผลักดันการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีการถ่ายโอนอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปให้อปท. แต่ อปท. เองยังไม่ค่อยเข้าใจว่าภารกิจที่ถ่ายโอนมานั้นต้องปฏิบัติอย่างไร และจะต่อยอดให้ดีขึ้นได้อย่างไร เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ประกอบกับมีการต่อต้านจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค บางหน่วยงาน ทำให้การถ่ายโอนภารกิจในระยะหลัง ๆ ไม่มีความต่อเนื่อง และเริ่มชะลอตัวลง

ท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน

จุดอ่อนของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในบ้านเราประการหนึ่ง คือ วัฒนธรรมของคนไทย และอุปนิสัย ของคนไทยซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น นอกจากนี้บรรยากาศทางการเมืองการปกครองยังไม่เปิดโอกาสให้คนไทยเข้ามามีส่วนร่วมตลอดเวลา ไม่ใช่พอมาใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วหมดวาระก็มาเลือกตั้งกันใหม่ แต่ในระหว่าง ๔ ปีที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วย ตั้งแต่ร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น กำหนดโครงการให้ตรงกับความต้องการของประชาชน การบริหารแผนและการบริหารจัดการ รวมไปถึงการตรวจสอบการทำงานขององค์กรท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ ร่วมกับหน่วยราชการ ท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานท้องถิ่น ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องไม่ลืมว่าต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

คนไทยไม่นิยมเป็นผู้นำ แต่นิยมการเป็นผู้ตาม

สังคมไทยเราฝังรากลึกเกี่ยวกับการเชื่อฟังผู้นำ ตั้งแต่ในอดีตผู้นำพาไปทางไหนประชาชนก็จะไปทางนั้น ประชาชนคนไทยไม่ค่อยนิยมการเป็นผู้นำ แต่นิยมการเป็นผู้ตาม เมื่อมอบอำนาจให้แล้วคุณต้องนำไป นำผิคนำถูก คนไทยไม่ยอมเผชิญหน้า ไม่ชอบพูดในเวทีการมีส่วนร่วมอย่างเปิดเผย หากไม่ชอบผู้บริหาร ไม่ชอบแผนงาน ไม่ชอบทุกอย่าง ไม่ชอบการใช้งบประมาณ ในที่ประชุมจะไม่พูด แต่มาพูดลับหลังจนเป็นนิสัยของคนไทย

ข้าราชการไทยไม่ยอมสูญเสียอำนาจ

ผมคิดว่าจิตใต้สำนึกของข้าราชการไทยส่วนใหญ่ทุกระดับ ทบวง กรม ยังคิดว่าคนไทยไม่พร้อม ไม่มีความรู้ แต่ความจริงอาจเป็นเพราะเมื่อตนเองได้เข้ามาอยู่ในระบบราชการ ระบบของรัฐแล้ว ได้เสวยสุข

ได้เสพอำนาจแล้วก็ไม่อยากสูญเสียอำนาจ เช่น ไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น โดยมักอ้างว่าท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจ และทุจริต แล้วดึงอำนาจไว้ที่ตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ ผมคิดว่า เมื่อเปรียบเทียบกับทุกกระทรวงแล้ว กระทรวงมหาดไทยสนองต่อความเป็นประชาธิปไตย ต้องการให้ประชาชน ตื่นตัวมากที่สุด เพราะได้มีการทดลองตั้งแต่สุขาภิบาล และ อบต. มานานแล้ว มีโครงการพัฒนาประชาธิปไตย และส่งวิทยากรออกไปอบรมชาวบ้านมานานกว่า ๔๐ ปีแล้ว

การกระจายอำนาจในรัฐไทยมาจากนโยบายของฝ่ายการเมือง

กระทรวงมหาดไทยมีการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจน้อยมาก ที่เกิดระบบการกระจายอำนาจใน รัฐไทยอย่างครอบคลุมพื้นที่มาจากนโยบายของฝ่ายการเมือง โดยไปเอาแนวคิดนักวิชาการหรือนักการเมืองที่มี แนวคิด อยู่เดิมเป็นพื้นฐานอีกส่วนหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยก็รู้ว่าถ้าไม่เดินตามการกระจายอำนาจประชาธิปไตย ก็ไปไม่รอด แต่ก็ยังมีความรู้สึกเสียดายที่จะต้องเสียอำนาจไป กระทรวงมหาดไทยในยุคนั้นจึงเห็นว่าการกระจาย อำนาจไปโดยการตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ที่ยังดีกว่าสูญเสียอำนาจไปทั้งหมด จึงค่อย ๆ ยอมปล่อยไปซึ่งต้องใช้ เวลาเพราะไม่ควรปล่อยไปทั้งหมดในทันที ขณะที่บางกระทรวง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข คิดไม่ทันเพราะเขาไม่เข้าใจปรัชญาของการกระจายอำนาจว่าหมายถึงความต้องการให้ประชาชนปกครองตนเอง ดูแลทุกข์สุขของตนเอง มีใช้การแบ่งอำนาจของเขาซึ่งรวมอยู่ที่ส่วนกลางไปให้ลูกน้องตัวเองที่อยู่จังหวัด อำเภอ แล้วเปิดช่องให้มีผู้แทนภาคประชาชนเข้ามาร่วมนิดหน่อย ซึ่งมีใช้ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น คณะกรรมการด้านศึกษาและด้านสาธารณสุขระดับจังหวัด ทำให้ดูเหมือนจะมีการกระจายอำนาจ แต่การกระจาย อำนาจที่จะให้สมบูรณ์ต้องกระจายอำนาจรูปแบบโครงสร้าง กระจายเม็ดเงิน กระจายการตัดสินใจ และกระจายคน เอาคนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม ต้องมีองค์ประกอบหลายอย่าง

รัฐบาลยังไม่มีแนวคิดกระจายอำนาจอย่างจริงจัง

รัฐบาลที่ผ่านมามีหลายรัฐบาลก็ยังไปคิดว่างบประมาณเป็นเงินของตนเอง ดังนั้นความคิดที่จะกระจายเงิน ให้ท้องถิ่น รัฐบาลก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางมิได้ให้เงินท้องถิ่นเป็นก้อนและให้ท้องถิ่นไปคิดทำกันเอง ตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ส่วนกลางยังมีแนวคิดรวมศูนย์อำนาจเหมือนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเองที่มีหน้าที่พิจารณางบประมาณแต่มีแนวคิดรวมศูนย์อำนาจจึงมีการแปรรูปตัดปรับลด เงินงบประมาณของท้องถิ่นปีละหลายหมื่นล้านบาท

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจขัดหลักการกระจายอำนาจ

ผมมีความเห็นว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจขัดหลักการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจต้องการ ให้ท้องถิ่นคิดเองทำเองตัดสินใจเอง รวมทั้งกำหนดแผนงาน / โครงการเองตามปัญหาและความต้องการ ของประชาชน แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ให้ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ส่วนกลางไปคิดให้ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นต้องไป

ดำเนินการในเรื่องใดบ้าง หากไม่ทำก็จะถูกตัดงบประมาณลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เรื่องสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น ยิ่งทำให้ท้องถิ่นต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลมากขึ้น และถูกบีบบังคับให้ต้องทำตามรัฐบาลมากยิ่งขึ้น หากไม่ทำรัฐบาลก็จะเอาไปให้หน่วยงานอื่นทำ เช่น ให้กรมทางหลวงชนบทไปสร้างทาง ให้กรมเจ้าท่าไปขุดคลองแทนท้องถิ่น เป็นต้น ถ้ามีกฎหมายบังคับเรื่องสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ และเพิ่มขึ้นทุกปี ท้องถิ่นก็จะมีสัดส่วนรายได้ตามเป้าหมายไปแล้ว เพราะสามารถนำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นมาทำงานให้กับประชาชนได้มากขึ้น แต่ถ้าองค์กรท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้ เพราะไม่มีงบประมาณ ประชาชนก็จะเสื่อมศรัทธาท้องถิ่นเพราะไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากองค์กรท้องถิ่น

ต้องพัฒนาองค์ความรู้ให้บุคลากรของท้องถิ่น

นอกจากเรื่องงบประมาณแล้วเรื่ององค์ความรู้ของบุคลากรท้องถิ่นเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อ การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งทุก ๔ ปี หากมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ไม่ต่อเนื่อง ฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องเป็นหลัก และนำไปในทางที่ดี ผมจึงคิดโครงการเพิ่มพูนความรู้ทั้งฝ่ายการเมืองท้องถิ่น และฝ่ายประจำทั้ง ๒ ฝ่าย เพื่อจะได้ไม่พูดกันคนละภาษา โดยไปคุยกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งขณะนั้นไม่มีทางมหาวิทยาลัยตอบรับ จนกระทั่งไปพบมหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงได้เริ่มโครงการนี้ออกมา แต่ก็ไม่มีใครสนใจเข้าเรียน ผมจึงริเริ่มให้ท้องถิ่นมีทุนการศึกษาให้บุคลากรของตนเอง เพราะคิดว่ารัฐบาลยังมีการให้ทุนแก่ข้าราชการได้ เช่น ทุน ก.พ. ทุนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยเจริญขึ้นมาได้เพราะคนที่ไม่ไปเรียนต่างประเทศจะเอาความรู้สมัยใหม่กลับมาพัฒนาประเทศ การให้ความรู้แก่บุคลากรของท้องถิ่นจึงเป็นอีกเป้าหมายหนึ่งในขณะนั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการส่งเสริม ไม่ใช่กรมกำกับดูแลท้องถิ่น

สมัยที่ผมเป็นอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผมจะพูดตลอดเวลาว่าให้ดูชื่อของกรมว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่ใช่กรมกำกับดูแล จึงมีหน้าที่ส่งเสริม ประสานงาน ให้คำแนะนำ ให้ความร่วมมือช่วยเหลือตามชื่อของกรม ไม่ใช่มีหน้าที่ไปกำกับดูแลหรือสั่งซ้ายหันขวาหัน แต่พอผมพ้นจากตำแหน่งออกมาคนไม่เข้าใจก็ไปเปลี่ยนแปลงเหมือนกรมกำกับดูแล คิดเหมือนกรมการปกครองคิดว่านโยบายต้องออกไปจากส่วนกลาง แล้วในระดับจังหวัด อำเภอก็ไปปฏิบัติ ส่วนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอาจออกนโยบายไปได้

การกระจายอำนาจไม่ควรเน้นรูปแบบอย่างเดียว
แต่ต้องเน้นจิตวิญญาณ และวิธีปฏิบัติ
ที่จะทำให้ปรัชญาของการกระจายอำนาจสัมฤทธิ์ผล

แต่นโยบายที่ออกไปไม่ใช่มีมาตรฐานเดียว ต้องมีอย่างน้อย ๒ - ๓ มาตรฐาน ให้ท้องถิ่นเข้าไปเลือกหรือต่อยอดเอง หรืออาจจะเอาไปเองคิดเองก็ได้ กรมเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือ แนะนำ เพราะส่วนกลางจะไม่รู้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่อยู่ในแต่ละพื้นที่ ต้องประสานงานกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจอย่างใกล้ชิด ช่วยเสริมกันและกัน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจต้องประชุมบ่อยครั้ง และหารือกันในเรื่องหลักการสำคัญ ๆ

ที่ผ่านมาผมคิดว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจมีการประชุมเพื่อหารือเรื่องสำคัญ ๆ น้อยเกินไป ทำให้การกระจายอำนาจไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร การกระจายอำนาจเป็นเรื่องใหญ่มากแต่ไม่สามารถประชุมได้ทุกเดือน และเรื่องที่เสนอเข้าที่ประชุมส่วนใหญ่ก็เป็นงานประจำเสียมากกว่าจะหารือในเรื่องหลักการหรือนโยบายในการกระจายอำนาจ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะไม่ต้องการให้ใช้เวลาในการประชุมมากเพราะมีภารกิจรออยู่ ดังนั้นผมคิดว่าคณะกรรมการฯ ควรจะต้องมีการประชุมกันบ่อยครั้งมากขึ้น และเรื่องที่ประชุมควรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจที่จะเป็นการปูพื้นฐานประชาธิปไตยในระดับชาติ คณะกรรมการฯ ต้องคิดหลักการกระจายอำนาจแบบใหม่ ๆ และตรงกับความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง

การกระจายอำนาจต้องเน้นจิตวิญญาณ

ผมคิดว่าการกระจายอำนาจไม่ควรเน้นรูปแบบอย่างเดียว แต่ต้องเน้นจิตวิญญาณ และวิถีปฏิบัติที่จะทำให้ปรัชญาของการกระจายอำนาจสัมฤทธิ์ผล ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทุกกระบวนการของการตัดสินใจของท้องถิ่น ถ้าเปิดโอกาสนี้แล้วจะเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยอย่างแท้จริง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อย่างน้อยต้องเป็นหน่วยงานในระดับกรม จึงจะทำหน้าที่เหล่านี้ได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น

ท้องถิ่นต้องการผู้บริหารเลือดใหม่ (New Blood)

ผมคิดว่าปัญหาของผู้แทนท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ประการหนึ่งคือการเข้ามาเป็นกรรมการนานเกินไป ผมจึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ สมัย ซึ่งกว่าจะต่อสู้อีกเป็น ๒ สมัยได้ใช้เวลานานมาก เหตุผลก็คือจะทำให้ได้ผู้บริหารเลือดใหม่ (New Blood) เข้ามาทำงาน แต่เมื่อมีการยกเลิกเรื่องนี้ในเวลาต่อมา คนที่เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นก็จะเป็นคนเก่าแต่มีรากฐานทางการเมืองแน่น เมื่อได้มาเป็นตัวแทนในคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ก็ไม่มีการพัฒนา เพราะเขาจะคิดแบบเก่า ๆ ไม่เปิดโลกทัศน์ ความรู้ของเขาจะเป็นความรู้เก่า ๆ คนพวกนี้ถ้าให้ไปเรียนต่อในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท เขาไม่เรียน เพราะคิดว่าเขาเก่งเขารู้แล้ว แต่พวกที่ไปเรียนต่อ เพราะอยากหาความรู้ ส่วนใหญ่รากฐานทางการเมืองก็ไม่แน่นพอจึงอาจแพ้การเลือกตั้ง

ปัญหาการลงทุนเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ที่จัดได้สำนึก

ผมคิดว่าปัญหาเรื่องการลงทุนเข้าสู่ตำแหน่งมากเกินไปของผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ที่ระบบการเลือกตั้ง ๒ เรื่อง คือ (๑) ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้มแข็งพอหรือไม่ ที่จะปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียง (๒) ประชาชนมีจิตใจเข้มแข็งพอหรือไม่ที่จะรับเงินแล้วไม่เลือก หรือไม่รับแล้วเลือกตามที่ตัวเองประสงค์ ทั้งหมดอยู่ที่จัดได้สำนึกของคนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชน ที่ผ่านมากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไม่ได้ตอกเสาเข็มให้แข็งแรง เพราะเกิดการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างฝ่ายที่แนวคิดใหม่กับฝ่ายอนุรักษ์ของเก่า เช่นเดียวกับการกระจายอำนาจหากต้องการให้มีความก้าวหน้าต้องปฏิรูปหลายอย่างตั้งแต่ การปฏิรูปโครงสร้าง ปฏิรูปจิตวิญญาณ ปฏิรูปแนวทาง และปฏิรูปประชาชนโดยเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นประชาธิปไตย ภาคปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น

สีมา สีมานันท์

- อดีตเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗
- อดีตอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การเข้ามาสู่การกระจายอำนาจ

เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ผมเป็นรองเลขาธิการ ก.พ. ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ก.พ. ขณะนั้นคือ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ ให้ร่วมยกร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีท่านสาโรช คัชมาตย์ จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนำทีม ตอนนั้นท่านยังไม่ได้เป็นอธิบดี ส่วนสำนักงาน ก.พ. ได้เข้าร่วมทำแผนการกระจายอำนาจฯ ในส่วนของการถ่ายโอนบุคลากร โดยมี ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นหัวหน้าทีมและอาจารย์วุฒิสาร ตันไชย เป็นผู้ช่วย มีสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าร่วมด้วย โดยเราศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ คือประเทศฟิลิปปินส์ ยึดหลักว่า งานไป เงินไป คนไป ที่ฟิลิปปินส์ทำได้เพราะว่าคนอยู่ในระบบ Civil Service Commission เหมือนกันทุกคน ระบบเงินเดือน สิทธิประโยชน์ ศักดิ์ศรี สถานภาพความเป็นข้าราชการ มีเหมือนกัน แต่เรามีประเด็นในเรื่องนี้และความต่อเนื่องของระบบบำเหน็จบำนาญ ในตอนนั้นสำนักงาน ก.พ. ได้รับความสนับสนุนจาก UNDP ให้จำลองสถานการณ์การถ่ายโอนงานไปยัง อปท. ต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง ผมจำชื่อเต็ม ๆ ไม่ได้ แต่เป็นการถ่ายโอนภารกิจภายใต้การบริหารกิจการที่ดี ได้ขอความร่วมมือของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตร มาซ่อมถ่ายโอน แต่ละกระทรวงมีคำถามว่าจะถ่ายโอนงานอะไร กิจกรรมอะไรให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ผมว่ารูปแบบการถ่ายโอนโดยยึดหลักธรรมาภิบาลอะไรต่าง ๆ จริง ๆ แล้วถ้าถอดบทเรียนแล้วทำได้ตามนั้นมันจะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ ที่เขาต้องโดนบังคับให้ถ่ายโอนงาน เรื่องนี้ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่เราต้องคิดให้มาก

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ผมในฐานะรองเลขาธิการ ก.พ. ที่ได้รับมอบเข้ามาเป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ซึ่ง สำนักงาน ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผมมีข้อสังเกตว่ามีการเปลี่ยนประธาน ก.ก.ถ. บ่อยที่สุด ซึ่งสะท้อนว่าเป็นเรื่องของการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อผมเกษียณจากตำแหน่งเลขาธิการ ก.พ. ก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล จนกระทั่งมาสิ้นสุดตอนที่ คุณยงยุทธ วิชัยดิษฐ์ เป็นประธาน ซึ่งผมเห็นว่าการได้มาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิ มันไม่ตรงไปตรงมา มันไม่โปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการวิ่งเต้น (Lobby) ให้ได้บุคคลตามที่ต้องการ

ทัศนคติต่อการกระจายอำนาจ

ถ้ามองอดีตแล้วแยกเป็นเรื่อง ๆ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ก็จะเห็นประเด็น ควรจะเน้นหนักเรื่องอะไรควรจะแก้ไขเรื่องอะไร ควรจะคิดใหม่เรื่องอะไรบ้าง

๑. เจตน์จำนงของรัฐ

(๑) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง ตามความต้องการของประชาชนคุณเห็นชุมชนเข้มแข็ง ชุมชนเสนอการปกครองตนเอง ขอเสนอสภาซึ่งไม่มีระบุไว้ในกฎหมาย

(๒) ในรัฐธรรมนูญ ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปสู่การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอีกหลายฉบับ ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา ต้องมีเรื่องท้องถิ่น เรื่องการกระจายอำนาจแน่นอน แต่มีข้อสังเกตว่า เวลาไม่ได้เป็นรัฐบาลนโยบายเรื่องนี้จะเข้มแข็งและผลักดันมาก แต่เมื่อเป็นรัฐบาลแล้วจะเฉื่อยลง ฝ่ายรัฐบาลซึ่งกลายเป็นฝ่ายค้านต้องผลักดันหรือท้องถิ่นต้องร้องเรียก ตอนที่หาเสียงก็จะเน้นเรื่องการกระจายอำนาจ เป็นนโยบายของทุกพรรค นี่คือเรื่องเจตน์จำนง

(๓) การทบทวนกฎหมาย รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก แล้วจึงเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กฎหมายที่ควรจะต้องปรับปรุงให้ทันสมัยก็คือ กฎหมายจัดตั้ง อบท. เอง ได้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. เพราะคนพูดกันมากกว่า ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง รูปแบบของ อบจ. น่าจะเปลี่ยนไป ปัจจุบันเรามุ่งให้เขา อบจ. ทำเรื่องแผน เป็นพี่เลี้ยงต่าง ๆ อยู่ในความคิดแบบเดิม ๆ จึงได้มีการร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่น ผมก็เป็นคนร่วมร่างอยู่ เป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ โดยมีคุณมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ร่างจนเสร็จ ประกอบด้วย หน้าที่ความรับผิดชอบ องค์กรประกอบต่าง ๆ มีการกล่าวถึงเรื่องการบริหารงานบุคคล แต่ว่ากฎหมายท้องถิ่นไม่เคยเสร็จเลย ต้องไปใช้ฉบับเก่า เพราะจะมีปฏิวัติหรือจะมีเหตุอะไรอยู่เสมอ แต่ผมคิดว่า ควรมีกฎหมายที่ทันสมัยเกี่ยวกับการจัดตั้ง การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ การกำหนดรูปแบบขององค์กร คณะกรรมการ และกระบวนการ เพื่อพิจารณาเรื่องความซ้ำซ้อนของพื้นที่ อำนาจหน้าที่ ต้องหยิบยกขึ้นมาปรับแต่งให้กฎหมายทันสมัยขึ้น

(๔) การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น มีความคิดจะปฏิรูป โดยให้เลขาธิการบริหารส่วนภูมิภาค ก็จะเป็นประเทศที่มีแต่ส่วนกลาง เมืองคือท้องถิ่น เรามักจะไปตามแบบอย่างประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน ควรดูให้ดีเพราะบริบทต่างกัน ประเทศเหล่านั้นมีเจ้าผู้ครองนคร เป็นเมืองแล้วจึงมารวมกันเป็นรัฐ แต่ของเราเป็นรัฐเดี่ยวเป็นประเทศก่อน แล้วจึงแยกเป็นจังหวัด เมื่อมีอิสระมากกว่าเดิมต้องมองเมืองของคุณให้เหมือนประเทศ ต้องรู้ GDP จุดอ่อนจุดแข็งเมืองของคุณ เมื่อกล่าวถึงศักยภาพของจังหวัด เราจะรักษาไว้ให้ดีขึ้นได้อย่างไร แก้อ่อนได้อย่างไร ไม่ใช่เป็นการสั่งมาจากส่วนกลาง เวลาที่ผมเห็นท้องถิ่นที่เจริญเป็นเพราะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ ทำได้จริงเหมือนการบริหารประเทศ ต้องดูเรื่องเศรษฐกิจ การมีงานทำ ความสุขของคน ต้องแข่งกันและแข่งกับตัวเองด้วย มีการตั้งเป้าหมาย เพื่อยกระดับขึ้นไปรวมถึงคนที่จะเป็นสภาท้องถิ่นด้วย จึงต้องมีแผนพัฒนาจังหวัดแต่ต้องไม่ใช่แผนที่ทำเพื่อส่งเขาเป็นแบบเดียวกัน ผมนึกถึงกำนันเป๊าะ นายสมชาย คุณปลื้ม อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแสนสุข ที่ทำให้บางแสนมีความเจริญ มีการวางผังเมือง เป็นความเจริญเฉพาะที่ไม่ใช่จังหวัด

เรื่องบทบาทของรัฐกับท้องถิ่นยังมีความสับสน รัฐยังมีข้าราชการส่วนภูมิภาค แนวทางการปฏิรูปในปัจจุบันจะเลิกข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งต้องไปแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ให้แบ่งเป็น ราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น แต่ส่วนกลางยังมีหลายกิจกรรมที่จะต้องทำในพื้นที่ เช่น การเก็บภาษี ฯลฯ พุดง่าย ๆ คือ กระทรวง ทบวง กรม มีสำนักงานในพื้นที่เรียกว่า เขต ภาค หรือศูนย์ภาค Regional Office อาจเป็นเรื่องสับสนเพราะคนคนหนึ่งมีนายสองคน เช่น เกษตรจังหวัด จะมีนายคืออธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร และผู้ว่าราชการจังหวัด สิ่งที่ต้องการกำหนดให้ชัดเจนคือจะแยกท้องถิ่นกับส่วนกลางอย่างไร สำนักงาน กพร. ได้ตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแบบ แต่ก็คิดไม่ออก คิดไม่ได้ เพราะว่าคนคิดเป็นมหาดไทยยังมีความคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำกับ และสั่ง อปท. ได้ด้วย

๒. ปัญหาอุปสรรค

(๑) ส่วนราชการไม่เต็มใจถ่ายโอน การถ่ายโอนภารกิจ ส่วนราชการไม่เต็มใจถ่ายโอน ก็ไปทำอะไรเขาไม่ได้ เช่น กระทรวงสาธารณสุข ก็จะสร้างเงื่อนไขขึ้นมา เดิมต้องการถ่ายโอนสถานีนามัย ให้ท้องถิ่นเข้าไปบริหาร กระทรวงสาธารณสุขได้ใช้คำว่าพวงบริการ ในการป้องกันโรค โรคระบาด ถัดขึ้นมาเป็นโรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลศูนย์ ตอนหลังได้ยกระดับสถานีนามัยเป็นโรงพยาบาลชุมชน ดังนั้น ต้องปล่อยเขาไป ท้องถิ่นมี City Hospital ของตัวเอง ได้แก่ กทม. และหาดใหญ่ ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่น ดูให้ครบวงจรชีวิตคือเรื่องสุขภาพ

การศึกษา เราต้องการให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าของโรงเรียน แต่ระบบการศึกษาของไทยเป็นแบบรวมศูนย์ สถาบันพัฒนาการจัดการนานาชาติ (IMD) ที่เมืองโลซานน์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ จัดลำดับขีดความสามารถในด้านการศึกษาของไทยไว้ต่ำมาก การปฏิรูปการศึกษาไม่ส่งผลไปที่ตัวเด็ก การที่สอนให้เด็กเติบโตในโลกยุคใหม่ ในเรื่องการแสดงออก การคิดอย่างเป็นระบบ การตัดสินใจหรือถูก

ผมไม่กล้าที่จะบอกว่าโรงเรียนต้องไปขึ้นกับท้องถิ่น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นไม่เอาใจใส่ ไม่รู้เรื่องก็ไม่ได้ ก็เลยตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเพื่อวัดความพร้อมทั้งของโรงเรียนที่จะถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยที่จะรับโอนคือท้องถิ่น ใช้ตรงนี้เป็นตัวกันไม่ให้มีการถ่ายโอน โรงเรียนเป็นเหมือนโรงเรียนแต่ถ่ายโอนไปได้ประมาณร้อยถึงสองร้อยโรงเรียน รวมทั้งถ่ายโอนบุคลากรจึงต้องหาวิธีใหม่

กทม. มีตำรวจเทศกิจ จัดระเบียบทางด้านการค้า ดูแลความเรียบร้อย ซึ่งเป็นภารกิจเพียงด้านเดียว ยังมีงานด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมดูแลความสงบเรียบร้อย ให้ประชาชนอุ่นใจ ถ้าต้องการให้มีตำรวจท้องถิ่นก็ต้องไปร่างกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ในคดีพวกจี้ ปล้น ชิง ชิงราว ขโมย เป็นต้น สำหรับการถ่ายโอนดับเพลิงให้กับ กทม. ประสบปัญหาเรื่องระดับเพลิง อาคารสถานที่ ถ่ายโอนเพียงบางส่วน และบุคลากร ก็แก้ปัญหาโดยการขอยืมตำรวจหนึ่งปี เพื่อไปสอนและถ่ายทอดความรู้ ครบหนึ่งปีถ้าใครสมัครใจก็เป็นข้าราชการ กทม. แต่ถ้าไม่สมัครใจก็กลับไปเป็นตำรวจ

การหากลยุทธ์ใหม่ในการถ่ายโอนงาน การอบรมจึงเป็นหัวใจสำคัญ แปลว่าเต็มใจต้องถ่ายทอดวิทยาการความรู้ต่าง ๆ โดยการไปสร้างแรงจูงใจในการถ่ายทอดความรู้ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับคุณภาพและประสิทธิภาพของ อปท. ซึ่งมี ๓ รูปแบบ คือ อบจ. / เทศบาล อบต. / รูปแบบพิเศษ (กทม. และเมืองพัทยา) ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาบางอย่างของรัฐ พวกนี้ต้องกำหนดให้ชัดเจน

(๑) ความซ้ำซ้อนกับงานของส่วนกลาง ปรัชญาในการทำหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นและฝ่ายประจำ คือ ปลัดเทศบาล / ปลัด อบต. ซึ่งไม่ยากเพราะเป็นความก้าวหน้าในอาชีพ (career path) สำหรับนักการเมืองต้องให้นึกถึงว่าเขาเป็นผู้นำของเมืองในการพัฒนาบ้านเมืองหรือธุรกิจการเมือง ให้เขาซึ่งนำหนักให้ดี

(๒) ความเข้มแข็งในการบริหารท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการพัฒนาสร้างความเข้มแข็งในการบริหารท้องถิ่น เป็นคนกลางในการที่จะจัดระบบ เช่น เทศบาลควรจะมีขนาดไหน ใช้คนเท่าไร ต้องมีคนกลาง เมื่อกระทรวงมหาดไทยทำได้ก็ต้องรวมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรเดียว เป็นกรมการกระจายอำนาจหรือกรมสร้างความเข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่ ๒ ประการ คือ ทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งและมีการถ่ายโอนงานไปทางแล้วไม่ทำซ้ำซ้อน พร้อมมาเป็นพี่เลี้ยงช่วยอบรมให้ความรู้ ทำให้มีความเข้มแข็งในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในชุมชนของตน โดยยึดหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส

เรื่องงาน การพัฒนางาน พัฒนาบ้านเมือง จะต้องมีแผน ประเทศยังมีแผนพัฒนา ดังนั้นท้องถิ่นจึงต้องมีแผนพัฒนาที่ถูกต้อง (Valid) เป็นจริง และตอบสนองได้ ทำให้ต้องมีการทบทวนใหม่ มีคนพูดถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ต้องพูดถึง อบจ. ด้วย ถ้ามีทั้ง นายก อบจ. และผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ก็จะมีสับสน ตอนที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ออกกฎหมายจัดตั้ง อบจ. กับกฎหมาย อบต. ยึดหลักเกี่ยวกับอำนาจของประชาชน กระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยเพราะว่ายังไม่พร้อม อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผมเห็นว่าคงต้องค่อยทำคู่ขนานไป บางจังหวัดอาจแต่งตั้งไปก่อน อีกปัญหาคือเรื่องกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ถ้าปรับระบบให้มีแต่ราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะอยู่ตรงไหน เป็นโจทย์ใหญ่

พูดโดยรวม ปัญหาหนักใจที่สุด คือ ชัดความสามารถในการปกครองตนเอง เขียนกฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจรับผิดชอบเรื่องต่าง ๆ ได้หมด ทั้งเรื่องขยะ ป้องกันโรค การศึกษาท้องถิ่น ท้องเที่ยว กีฬาสามารถเขียนได้ทั้งหมด แต่ถามว่ามีความพร้อมหรือขีดความสามารถที่จะทำเรื่องนั้น ๆ ได้หรือไม่ ส่วนเรื่องคลั่งเงินควรจะมาจากรไหน ภาษีอะไรบ้างที่ท้องถิ่นเก็บไว้เองหรือต้องส่งเข้าส่วนกลาง โดยมีการทำความเข้าใจที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีรถยนต์ เป็นต้น ก็จะมีเรื่องความเป็นธรรมที่บางจังหวัดมีอุตสาหกรรม มีนิคม เก็บภาษีได้มากแต่ได้คืนมานิดเดียว ฉะนั้น ต้องพิจารณาเรื่องการพัฒนา ระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

ท้องถิ่นต้องทำในสิ่งที่ควรทำ ไม่ใช่ทำแต่เรื่องโครงสร้างพื้นฐาน

ควรทำด้านคุณภาพชีวิต ทำให้เมืองน่าอยู่

คนมีคุณภาพที่ดี ไม่มาอยู่ในเมืองใหญ่

การถ่ายโอนบุคลากร

ผมเลือกรูปแบบของสหราชอาณาจักรในเรื่องบุคลากร ซึ่งมีสมาคมที่ อปท. มาลงชั้นกันร่วมกันเพื่อเป็นกระบอกเสียงให้ตัวเอง ในการวางมาตรฐานของการบริหารท้องถิ่น สามารถจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (Reengineering) เน้นความโปร่งใส โดยใช้หลัก ๗ Principles of Public Life คล้าย ๆ ธรรมนูญท้องถิ่น เราควรใส่ใจในเรื่องแบบนี้มากกว่า ตอนนี้เรามีสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคม อบจ. แห่งประเทศไทย สมาคม อบต. แห่งประเทศไทย แต่ผลที่ออกมายังไม่ใช้อยู่ เช่น การอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยหลาย ๆ หน่วยงาน นายก อบท. ทั้งหลายจะมาอบรมจนกลายเป็นแพะชั้น

ข้าราชการระดับสูงของไทยจะเป็นบอร์ดของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งมีค่าตอบแทนสูง ในขณะที่สหราชอาณาจักร จะถามว่าคุณใช้เวลาราชการหรือเปล่า เป็นหน้าที่หรือไม่ เป็นอธิบดีกรมนี้หรือเป็นอะไรถึงเป็นบอร์ดนี้ได้ ถ้าเป็นโดยตำแหน่งก็จะได้ค่าตอบแทน

การปฏิรูปประเทศไทยไม่ใช่เรื่องง่าย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ต้องมีแผนกำหนดทิศทางของการปฏิรูปให้ท้องถิ่น การปฏิรูปเรื่องการถ่ายโอนงาน มีประเด็น / กรอบที่ต้องพิจารณา ๑. การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายจัดตั้ง ๒. ทบทวนว่าทำไมถึงทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ ๓. สร้างความเข้มแข็งให้อปท. โดยเฉพาะนักการเมืองต้องให้คิดแบบปรัชญามีความมุ่งมั่น

ท้องถิ่นต้องทำในสิ่งที่ควรทำ ไม่ใช่ทำแต่เรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ควรทำด้านคุณภาพชีวิต ทำให้เมื่อน่าอยู่ คนมีคุณภาพที่ดี ไม่มาอยู่ในเมืองใหญ่ จึงต้องมีการออกแบบวางแผน ท้องถิ่นดูแลในระดับจังหวัด เรื่องใหญ่ ๆ ต้องให้ประเทศดูแล เรื่องเศรษฐกิจ เช่น เศรษฐกิจยั่งยืน เศรษฐกิจพอเพียง การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ แต่ท้องถิ่นต้องดูแลเศรษฐกิจตามศักยภาพของพื้นที่ของทรัพยากรธรรมชาติ ถ้ามีป่าไม้จำนวนมากต้องทำอย่างไร จัดสรรอย่างไร ใช้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือจะตัดไม้ไปขาย ผมไปประเทศโครเอเชีย ซึ่งมีป่าไม้จำนวนมาก แต่มีการบริหารให้เป็นทั้งแหล่งท่องเที่ยวและอนุรักษ์พันธุ์สัตว์

จะต้องมีการวิเคราะห์ คาดการณ์ว่า เมืองใหญ่ ๆ มีความพร้อมในการตั้งโรงพยาบาลหรือไม่ และต้องมีการกำหนดว่าหมอหนึ่งคนดูแลผู้ป่วยเท่าไร มีวิธีการเพื่อให้เกิดการแข่งขันกัน เช่น เมืองโยโกฮาม่า จ่ายเงินเดือนข้าราชการมากกว่าข้าราชการจากส่วนกลาง สำหรับประเทศไทย ที่ทำอยู่คือโรงพยาบาลของมหาวิทยาลัย เช่น จังหวัดขอนแก่น คุณจะเข้าโรงพยาบาลขอนแก่นหรือโรงพยาบาลศูนย์ของกระทรวงสาธารณสุข คนขอนแก่นจะตอบว่าจะไปของมหาวิทยาลัย เพราะหมอเป็นอาจารย์แพทย์ เหมือนกับคุณจะไปโรงพยาบาลศิริราช ทั้งนี้ เรายังไม่มีจุดอิมิตัวในเรื่องการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณสุข แต่ละมหาวิทยาลัยยังมีมาตรฐานไม่เหมือนกัน

สุดจิต นีบีตกุล

- อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- อดีตอธิบดีกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท
- อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี
- ประธานอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



“การใช้อำนาจสุดท้ายต้องไปอยู่ที่ชุมชน จึงจะเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง”

ประชาธิปไตยก็คือการมีส่วนร่วม ไม่ต้องดูว่าพร้อมหรือไม่พร้อม

ในฐานะที่ผมเคยเป็นอธิบดีกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ทั้งในเรื่องงานและส่วนตัวผมได้ให้ความสนใจเรื่องการกระจายอำนาจเป็นพิเศษ ผมเรียนวิชารัฐศาสตร์และได้ตระหนักถึงเรื่องการกระจายอำนาจ และเรียนรู้เรื่องบทบาทของภาคประชาชน ผมเป็นคนที่มีภูมิหลังเรื่องการกระจายอำนาจ ขณะนั้นแม้รัฐบาลหรือสังคมยังไม่ค่อยได้ยิน แต่ผมได้ยินตั้งแต่เป็นนักศึกษาและเป็นคนในวงการนี้อยู่แล้ว ผมจึงให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้น เมื่อผมได้มารับราชการอยู่ในตำแหน่งบริหาร ๑๐ กว่าปี ได้ผลักดันทำให้งานเดินค่อนข้างดีที่สำคัญที่สุดก็คือ รพช. เป็นหน่วยงานแรกที่ถ่ายโอนถนนให้แก่ท้องถิ่น ตอนนั้นคนก็พูดกันเยอะว่ายังไม่พร้อม แต่ผมไม่คิดอย่างนั้น ตั้งแต่รับราชการมาจะเห็นว่าส่วนใหญ่จะมองท้องถิ่นไม่พร้อมยังไม่ถึงเวลา จะมีคำถามว่าถ้าเราให้ท้องถิ่นไปแล้วท้องถิ่นจะทำงานได้เหมือนกรมทางหลวงหรือไม่ ซึ่งการทำทางนั้น กรมทางหลวงไปเอามาตรฐานสากลมาใช้ต้องทำถนนดีมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับท้องถิ่น เรานั่นเรื่องประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องทำเหมือนกับกรมทางหลวง ทำทางให้เดินได้ก็เรียกว่าการทำทางแล้ว แนวคิดการทำงานจึงต่างกัน ดังนั้นประชาธิปไตยก็คือการมีส่วนร่วม ไม่ต้องดูว่าพร้อมหรือไม่พร้อม ใครก็ได้เดินทางมามีส่วนร่วมมาออกความคิดหรือทำอะไรได้ จบประถมศึกษาชั้นปีที่ ๔ ก็สามารถมีส่วนร่วมได้ โดยไม่ต้องมาจบดอกเตอร์ สรุปได้ว่าฐานความคิดในเรื่องนี้ของผมมันส่งเสริมการกระจายอำนาจ

ประชาธิปไตยก็คือการมีส่วนร่วม ไม่ต้องดูว่าพร้อมหรือไม่พร้อม

ใครก็ได้เดินทางมามีส่วนร่วมมาออกความคิดหรือทำอะไรได้

การกระจายอำนาจที่แท้จริงต้องไปถึงชุมชน

เมื่อผมมาทำงานในกระทรวงมหาดไทย ขณะนั้นกระทรวงยังไม่มีนโยบายเรื่องของการกระจายอำนาจ เพราะไม่มีกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกมาเราก็มีความสุขเพราะเราอยากให้เกิดขึ้นนานแล้ว และมีความเชื่อตลอดว่าเรื่องของการกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนมีความสุขมากขึ้น เราจะเห็นชัดว่าคนในชนบทลำบากกว่าคนในเมืองเพราะการไม่กระจายอำนาจเกือบทุกอย่าง ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม การกระจายทางการเมืองก็คือเรื่อง การกระจายอำนาจ เพราะการใช้อำนาจปกติก็จะเป็นอย่างที่เราเห็นคือเดิมเป็นสถาบันกษัตริย์ ต่อมาก็เป็นกระทรวง ทบวง กรม ต่อมาก็เป็นสภาผู้แทนราษฎร และกัท้องถิ่น แต่ถ้าถามว่าพอไหมก็ต้องตอบว่าไม่พอต้องไปที่ชุมชนนั่นคืออุดมคติ อำนาจเหล่านี้ต้องไปถึงชุมชน จึงจะเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง อย่ายู่ที่ท้องถิ่นเท่านั้น

สุดจิตโมเดล

สุดจิตโมเดลคือการสร้างความพร้อม ขาดตกบกพร่องอะไรก็เข้าไปช่วยเหลือเราลงไปช่วยให้เขาทำได้ เป็นพี่เลี้ยง ช่วยเหลือเกือบทุกอย่าง รพช. เป็นหน่วยงานแรกที่ถ่ายโอนเรื่องถนน เมื่อโอนถนนไปก็โอนเงินไปด้วย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รพช. เป็นหน่วยงานที่โดนตำหนิมากในเรื่องการใช้เงินซ้ำ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพราะติดปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องไปออกแบบ ติราคา ประกวตราคา เพราะการดำเนินงานมีขั้นตอนที่ยาว ผมก็เรียก รพช. จังหวัดมาถามว่าเหตุใดจังหวัดจึงไม่เบิกเงินเสียที่ รพช. บอกว่า ท้องถิ่นไม่ใส่ใจบางท้องถิ่นไม่ค่อยได้ประโยชน์เขาก็เฉย ๆ ไม่ตื่นเต้น พุดแบบราชการก็คือถ้าไม่วิ่งเต้นก็ไม่ให้ ถ้ามาวิ่งเต้นก็ให้ ท้องถิ่นอาจจะจัดซื้อจัดจ้างเองได้ แต่สิ่งที่เขาทำไม่ได้เขาก็ติดตรงเขาไม่มีแบบแปลนและเขาไม่ขยันที่จะไปตาม ผมก็ไปเร่งรัดให้เขาไปเอาแบบ ทำอย่างนี้อยู่หลายเดือนในที่สุดก็สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้และได้รับคำชมเชยจากผู้บังคับบัญชา จังหวัดที่เบิกเงินซ้ำ ก็สามารถเบิกเงินได้หมดตามเป้าหมาย นี่คือการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดและต้องเอาใจใส่มาก ๆ จนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเรียกผมว่า “สุดจิตโมเดล” คือ เราช่วยเหลือเขาเกือบทุกอย่าง ทำอย่างไรที่จะให้เขาทำได้ ถ้าไม่ใช้โมเดลนี้ การถ่ายโอนถนนให้แก่ท้องถิ่นก็อาจไม่สำเร็จ เพราะท้องถิ่นถูกตำหนิอยู่แล้วว่าไม่พร้อม

จากผู้บริหารหน่วยงานที่มีการถ่ายโอน สู่การเป็นกรรมการการกระจายอำนาจ

ผมเข้ามาเป็นกรรมการการกระจายอำนาจฯ ในช่วงที่ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ ครบวาระมาอยู่ในฐานะกรรมการ ซึ่งเป็นกลไกในการที่จะเร่งรัดหน่วยงานอื่นให้ถ่ายโอน ผมคิดว่าหลายเรื่องยังช้าไม่ทันใจแต่ก็เป็นความอดทนของเราที่ยอม เช่น สถานีขนส่งผู้โดยสาร ซึ่งไม่รู้ว่าทำไมถึงไม่โอน เป็นต้น ผมเห็นท้องถิ่นเขารวมตัวกันเวลามีอะไรก็เข้าพบนายกรัฐมนตรื พุดง่าย ๆ ก็คือข้ามกระทรวงมหาดไทยไปเลย ปัญหาของการกระจายอำนาจอย่างหนึ่งผมเห็นว่าในหลายเรื่องในประเทศเรามีหลักการดี แต่พอมาปฏิบัติเราไม่สามารถควบคุมได้เราไม่สามารถที่คุมผู้กำกับได้ทั้งหมด เมื่อคุมไม่ได้ก็ออกมาเลอะ เมื่อออกมาเลอะทำให้ระบบล่ม บางครั้งทำอะไรก็ได้ตั้งใจ

ผมขอย้ำว่าปรัชญาการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าเน้นประชาธิปไตยหรือประสิทธิภาพ ถ้าเน้นประสิทธิภาพก็ต้องรอให้เรียนจบหมอก่อนจึงจะมานั่ง ซึ่งก็คงรอไปอีกนาน แต่ถ้าเป็นประชาธิปไตยพຽงนี้ก็สามารถทำได้เลย เรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพจะตามมาเอง การที่เราไปเน้นประสิทธิภาพ เพราะเราคู่กับระบบราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คนไทยขอมมีที่พึ่ง พึ่งนายอำเภอ พึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะมีความรู้สึกกว่าอบอุ่น แต่พอบอกว่าให้ปกครองตนเองก็ชักไม่แน่ใจ

หลักการกระจายอำนาจถือว่าเป็นของดี

ผมคิดว่าการกระจายอำนาจบางครั้งเราไม่ต้องไปลงรายละเอียดมาก เพราะถ้าเน้นรายละเอียดมาก เราก็ทำแบบราชการ ผมรับราชการมา ๓๙ ปีเต็ม เราต้องกำกับและช่วยเหลือ เป็นการเข้าไปดูแลและไปช่วยเหลือ เขาเป็นพี่เลี้ยง แต่อย่าปล่อยเกินไป ผมเห็นว่าทิศทางการกระจายอำนาจ ในอนาคตที่จะทำให้มันเคลื่อนตัวได้เร็วกว่านี้ ทางสำนักงาน ก.ก.ถ. ต้องเขียนไว้เด็ดขาดว่า ห้ามโอนภารกิจกลับคืนมาเราเดินถูกทางแล้วค่อย ๆ ปรับไป ถ้าผิดก็ต้องลงโทษ ถ้าไม่ถูกก็ต้องทำให้ถูกต้อง ไม่เช่นนั้นจะไปล้มหลักการ ซึ่งผมไม่เห็นด้วย เพราะหลักการกระจายอำนาจถือว่าเป็นของดี และขอเอาใจช่วยในการทำงาน ผมเต็มใจให้ความช่วยเหลือเพราะเป็นสิ่งที่ดี

อรทัย ก๊กพล

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อธิการบดีคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓
- รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
- อธิการบดีโครงการเฉพาะกิจศึกษารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การกระจายอำนาจเป็นการปลดปล่อยศักยภาพของคุณ

โดยส่วนตัวมีความสนใจในเรื่องการบริหารท้องถิ่นและมีความรู้สึกที่ว่าท้องถิ่นนั้นเป็นบริบททางการเมือง เมื่อได้ก้าวเข้ามาทำงานในด้านท้องถิ่น ทำให้เชื่อว่าประเทศไทยถ้าจะพัฒนาอะไรในระยะยาวไม่กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นไม่ได้ เพราะทุกวันนี้โลกยังเป็นคนละบริบทกับการรวมอำนาจ วิธีการตัดสินใจมาจากข้างบน ซึ่งนโยบายของรัฐบาลเมื่อออกมาจะมีปัญหาทุกนโยบาย การยอมรับของแต่ละคนก็ไม่เท่ากัน ดิฉันเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าประเทศไทยนั้นมีศักยภาพ แต่เนื่องด้วยระบบการรวมศูนย์ที่ไม่ใช้การคัดกรองด้วยมาตรฐานแบบเดียวไปจำกัดการเติบโตหลาย ๆ พื้นที่ วิธีเดียวที่ทำได้มากที่สุดคือการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสในแง่ของการกระจายอำนาจทรัพยากรจากข้างบนลงไปให้ทั่วถึง แต่ในขณะเดียวกันคำว่ากระจายอำนาจเป็นการปลดปล่อยศักยภาพของคน ของสิ่งของ ซึ่งในความหมายของคนที่ทำหน้าที่ปกครองจะคิดว่าไม่สำคัญ แต่ในวันนี้ได้กลายเป็นโอกาสในการพัฒนาประเทศ เห็นได้ว่าการพัฒนาในต่างประเทศใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งทั้งหมด วิธีคิดแบบรวมศูนย์ต้องให้ข้างบนเป็นคนคิดและใช้มาตรฐานของตน อาจจะทำได้แห่งเดียว แต่จริง ๆ มีเรื่องอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอีกมากมาย แต่ละท้องถิ่นมีนวัตกรรมของเขา เอารอบแนวคิดแบบรวมศูนย์ไปจับไม่ได้ เขาทำแบบของเขา มันอาจเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำงานของเขาที่ได้ผลสำเร็จ

ท้องถิ่นสามารถดูแลตัวเองได้

ท้องถิ่นนั้นสามารถดูแลตัวเองได้ และไม่ใช่ว่าแค่การดูแลตัวเองได้เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นการเปิดพื้นที่โครงการดี ๆ ใหม่ ๆ ตัวอย่างเช่น โรงเรียนเทศบาลที่เชียงราย ให้เด็ก ป.๕ จำนวน ๓ คน เป็นไกด์มารับโปรเฟสเซอร์ ต้องพูดภาษาอังกฤษ มีการพูดเป็นเรื่องเป็นราว ไม่ใช่แบบนกแก้วนกขุนทอง อบท. หลายแห่งมีโครงการสภาเด็ก ให้สภาเด็กเชิญเด็กในโรงเรียนเทศบาลที่มีความสนใจกิจกรรมมาแสดงออกเป็นเวทีสาธารณะ เป็น Public space เป็นต้น

การกระจายอำนาจควรผลักดันในเชิงพื้นที่

ดิฉันมองว่าโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นยังไม่นิ่ง มีอะไรหลายอย่างที่ยังไม่เข้าที่เข้าทาง ควรผลักดันในเชิงพื้นที่มากกว่า คำตอบเรื่องกระจายอำนาจไม่มีคำตอบถูกหรือผิด ขึ้นอยู่กับการออกแบบ คล้าย ๆ กับที่กล่าวตอนต้น วิธีคิดแบบรวมศูนย์ คือจะต้องตัดเสื่อ ใส่ให้ได้ทุกที่เหมือนกับการออกแบบกฎหมายปกครอง ท้องถิ่นในอดีตจะต้องออกแบบให้ใช้ได้หมดทุกที่ ซึ่งบางพื้นที่ใช่ บางพื้นที่ไม่ใช่ เช่น อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ถ้าเป็นเทศบาลเล็ก ๆ อาจจะใช่ แต่พอเป็นเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครยะลา เทศบาลเมืองมาบตาพุด ก็เริ่มไม่ใช่แล้ว อย่างนี้เป็นเชิงนโยบาย แต่ในขณะที่เดียวกันเราก็ควรขับเคลื่อนเชิงพื้นที่ โดยออกแบบว่าพื้นที่นี้ ควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร เงินควรจะมาอย่างไร แล้วก็ให้เขารับผิดชอบเป็นพื้นที่ไป ออกแบบให้เหมาะสมที่จะเป็นการท้าทายผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าคุณบริหารจัดการไม่ได้แปลว่าคุณทำไม่ได้จริง ๆ ก็จะนำไปสู่ขบวนการคัดเลือกผู้บริหารที่ไม่เหมือนนายกเทศมนตรีอื่น ๆ เช่น ทำไมกรุงเทพมหานครจึงมีคนสมัครมาก และผู้สมัครแต่ละคนก็ไม่ธรรมดาสักคน แต่สังคมจะเลือกเองว่าต้องการคนแบบนี้เพราะว่าไม่ใช่เมืองธรรมดา ตอนนี้อดิฉันสนใจเรื่องเมืองพิเศษเพราะออกแบบภารกิจ (Function) ได้เองมากกว่าแบบเดิม น่าจะเป็นทางออกสำหรับการกระจายอำนาจแนวใหม่ โดยมีแนวคิดให้ท้องถิ่นใหญ่ ๆ มีอำนาจในการกู้ เพื่อกำหนดระบบขนส่งมวลชน ไม่ใช่ท้องถิ่นเล็ก ๆ กู้ไปทำถนน ไม่ใช่ให้ทุกท้องถิ่นมีอำนาจเหมือนกันหมด บางครั้งคนที่ไม่มีความรู้แต่ได้เครื่องมือที่ใหญ่ และใช้เครื่องมือไม่เป็นอาจไม่ถูกต้อง ทำอย่างไรให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความจำเป็น นี่เป็นวิธีคิดแบบเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง ต้องการอำนาจหน้าที่อย่างไร ควรจะมีรายได้พิเศษอย่างไร ถ้าประชาชนท้องถิ่นต้องการบริการพิเศษ ก็ต้องเสียในรูปของภาษีหรือ user charge เพื่อบริการที่ดีขึ้น เช่น จังหวัดเชียงราย โรงเรียนที่บอกว่าพูดภาษาอังกฤษ มีครู ๓๐ กว่าคน ครึ่งหนึ่งก็คือครูต่างชาติ และผู้ปกครองก็ยินดีที่จะจ่ายเพิ่มให้กับครูต่างชาติเพราะรู้ว่าลูกจะพูดภาษาอังกฤษได้ เมืองแบบนี้เหมาะสำหรับประชากรที่มีคนชนชั้นกลางมาก มีผู้นำครอบครัวเป็นวิศวกร เป็นนักกฎหมาย เขาไม่อยากจะให้ลูกเขาไปเรียนโรงเรียนเทศบาลแบบสมัยก่อน ทั้ง ๆ ที่เทศบาลอยากจะมีพื้นที่ในเมืองที่มันมีเศรษฐกิจดี ๆ คุณจะจัดโรงเรียนอนุบาลแบบคนในเมือง แต่ในขณะที่เดียวกันโจทย์แรกของเทศบาล คุณต้องทำความเข้าใจภาค คือเด็กจนต้องมีที่เรียน แต่คุณก็ต้องจัดให้ประชากรส่วนหนึ่งที่มีฐานะดีขึ้น ให้เขาเข้ามาเรียนและให้มีทางเลือกด้วยไม่งั้นเขาก็ต้องส่งคนเข้าไปเรียนเอกชน หรือไม่ต้องส่งลูกไปเรียนกรุงเทพ ซึ่งไม่ได้เป็นวิธีคิดของท้องถิ่น นี่คือบริบทเมือง เพราะเศรษฐกิจดีประชาชนมีรายได้ที่สามารถจะจ่ายได้ ผู้บริหารท้องถิ่นเขารู้ พูดได้ว่าเด็กเก่ง ๆ ไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพยากรในกรุงเทพ วันนี้เราอาจจะต้องมองว่าท้องถิ่นเป็นอย่างไร ท้องถิ่นหัวขบวนให้มีศักยภาพเต็มที่ ถ้าหัวขบวนมันทำดี ๆ ทำไม่ปล่อยให้มันเป็นอิสระมากขึ้น แต่อาจเกิดคำถามว่าบังคับท้องถิ่นเล็ก ไม่บังคับท้องถิ่นใหญ่ แต่ถ้าไปบังคับแบบเดียวกันก็แย่หมด อย่างในญี่ปุ่น มีท้องถิ่น ๒ ชั้น ท้องถิ่นระดับจังหวัด ระดับเทศบาล แต่ละจังหวัดมีอำนาจหน้าที่มาก แต่เทศบาลใหญ่ ๆ ประมาณ ๑๕ แห่งมีอำนาจเหมือนจังหวัด ใ้คนใหญ่ ๆ ทำอะไรได้เสมือนเป็นระดับจังหวัด เช่น เทศบาลนครโอซาก้ามีสนามบิน มหาวิทยาลัย มองความจำเป็นของพื้นที่ มอบอำนาจหน้าที่เหมือนกับระดับจังหวัด จึงมีแนวคิด ถ้าจัดอบรม อบจ. และเทศบาลนคร ต้องให้คิดแต่งงานใหญ่แล้วเขาจะคิดงานเล็กไม่ได้ เช่น ตอนนี้ท้องถิ่นจะทำการเชิงพาณิชย์ยังยาก แต่ถ้าคิดในเชิงธุรกิจ การลงทุนร่วม ทำให้คิดได้ง่ายมากขึ้น ให้มีอิสระ มีรูปแบบให้เขาตอบโจทย์ ทำให้มีการบริการสาธารณะหลากหลายมากขึ้น

การกระจายอำนาจในอนาคตต้องเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่

ในทศวรรษที่ ๑ ของการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการไปดึงอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น การทำแผนถ่ายโอน เรื่องเงิน แต่ทศวรรษที่ ๒ ของการกระจายอำนาจต้องเป็นเรื่องของการออกแบบให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ (Tailor Made) ภายใต้กรอบความคิดของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มศักยภาพเชิงพื้นที่ เช่น เมืองพิเศษทางด้านวัฒนธรรม และเรื่องการจัดการตนเองด้วย แต่ควรจะไปทีละจังหวัดมากกว่าการที่จะทำเป็นกฎหมายกลาง ต้องให้เขามีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ต้องสอนให้เขาสู้ด้วยตัวเองกลุ่มนี้ถ้าเป็นไปได้ ไม่มีปัญหาที่จะไปอนุมัติสิ่งการอะไรก็ทำไป จะหารายได้ตัวเองก็ให้ทำ คิดในเชิงธุรกิจได้ก็มีการกำหนดให้ทำ คือ ส่วนกลางต้องนึกภาพว่าจะให้ทำเพื่อให้เป็นพื้นที่ที่จัดการตัวเองได้ มาตรฐานคือขั้นต่ำที่ต้องมี เช่น สุขาภิบาล ในโรงเรียนต้องเป็นอย่างนี้ หรือระบบถนน แต่ถ้าสูงขึ้นก็ขึ้นอยู่กับท้องถิ่น อีกตัวอย่างหนึ่งคือ จังหวัดลำพูน อบจ. ทำสถาบันผ้าทอ ผู้ประกอบการผ้าไหมก็รู้สึกว่ามีคุณค่ารวมตัวกันได้ เวลามีปัญหา ขาดเหลืออะไรก็มาหา แล้ว อบจ. มีระบบจูงใจเขาซื้อผ้าทอที่ได้มาตรฐาน ได้แก่ ผ้าไหมยกดอกลำพูน ซึ่งขายราคาแพงมาก จึงมีคนแอบอ้าง พอเข้าไปจดทะเบียน ก็มีกระบวนการตรวจสอบ ระบบ QR. จะระบุว่า ใครทอ ที่ไหน เขาทำอย่างนี้ ทำให้มีมูลค่าขึ้น ถ้าไม่ทำก็จะด้อยคุณค่าไปเลยเพราะมีคนทำเลียนแบบ เมื่อ อบจ. ทำ ก็จะเป็นการจูงใจให้เอกชนเข้าระบบ และรับซื้อแพงกว่าท้องตลาดประมาณร้อยละ ๑๐ เป็นภูมิมีการกัณฑ์ เหมือนเพชร ซึ่งในตลาดยุโรปเขาต้องการของมีคุณภาพ มีการันตี อบจ. ลำพูน ก็ทำตลาดให้เชื่อมต่อกันโดยกระทรวงพาณิชย์ เข้ามาช่วยทำเว็บไซต์ทั้งภาษาไทย ต่อมาสมาคมการค้าไทย - อิตาลีเยน ได้เข้ามาสนับสนุนมีผู้ตรวจจากต่างประเทศด้วย กลายเป็นระบบนานาชาติแห่งแรกในอาเซียน มีทั้งผ้าไหม ผลิตภัณฑ์ทางอินทรีย์ เป็นพวก ข้าว มะม่วง เป็นหัตถกรรมชิ้นแรกในเอเชีย ถ้าส่งเสริมไปเรื่อย ๆ จะดีมาก เป็นกำลังใจให้คนทำ เป็นต้น

บางครั้งคนที่ไม่มีความรู้แต่ได้เครื่องมือที่ใหญ่
และใช้เครื่องมือไม่เป็นอาจไม่ถูกต้อง



อักษางค์ ปาณิกบุตร

- รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประธานอนุกรรมการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การกระจายอำนาจต้องชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

ผมเป็นคนสนใจเรื่องการกระจายอำนาจว่าต้องชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แต่เดิมมันไม่ชัดเจนไปคู่ได้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ถ้าเปรียบกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ คนละเรื่องกัน เมื่อผมได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการในโควตาของพรรคพลังธรรมในปี ๒๕๓๖ ก็ใช้เวลาศึกษา ๒ ปี เต็ม ๆ ที่ต้องศึกษาแนวทางแก้ไข เพราะว่ามาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ห้ามแก้ไขทั้งฉบับ เราศึกษาไปพร้อมทั้งบอกว่าทำอย่างไร สภาบอกว่าเอาแค่นี้ก่อน ยังไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ก็ขอแก้ไขเพิ่มเติม ๒๕ ประเด็น ซึ่งมีการบัญญัติถึงองค์กรตรวจสอบไว้ทั้งหมด ยกเว้นข้อเสนอเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) กับเรื่องสภาเดียวที่แพ้เสียง พอถึงปี ๒๕๓๘ ตัว ๒๕ ประเด็นก็แก้ไขเรียบร้อยแล้วกลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับปี ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๖ ปี ๒๕๓๘ แต่ผิดหวังที่ไม่มีการกระจายอำนาจเหมือนเดิม พอได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมี คุณชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานก็มีการพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจ ทำให้ในหนังสือที่รวบรวมไว้ทั้งหมดของการปฏิรูปการเมืองมีเรื่องการกระจายอำนาจอยู่ด้วย เพราะศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ ท่านเขียนไว้ และผมเขียนไว้ในเล่มนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีเรื่องการกระจายอำนาจ

ต่อมามีคนผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องทำให้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีเรื่องการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ที่สุดที่เราไม่เคยมีมาก่อน แต่มันมากเกินไปตรงที่ให้นายกท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการบรรจุแต่งตั้ง ตรงนี้พลาดไป คือใช้คำว่าไม่ว่าในเรื่องการบริหาร การคลัง การบริหารงานบุคคล มีอำนาจ คือให้เขาเต็มที่ เราไปนึกว่าประชาชนพอจะรู้ว่าควรเลือกใครในมาตรา ๒๘๔ จึงบัญญัติให้ท้องถิ่นเป็นอิสระทุกเรื่องกลายเป็นอาวุธ ซึ่งแก้ไม่ได้จนปัจจุบัน ปัจจุบันก็แก้ไขโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งให้ออกาสตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่เดิมรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ จะมีคำว่าทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ๒ - ๓ มาตรา แต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มี ๙ มาตรา ใน ๑๐ มาตรา ที่มีคำว่าทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่าทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติคือแล้วแต่สภาให้อำนาจคนที่ได้รับการเลือกตั้งของทั้งประเทศมาตัดสินอำนาจเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งถูกต้อง หมายความว่า อำนาจรัฐทั้งประเทศมันใหญ่กว่าอำนาจชุมชน

การปกครองท้องถิ่น

เรื่องการปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องละเอียด ลึกซึ้ง แม้แต่รัฐบาลบางรัฐบาลยังไม่เข้าใจ เพราะเขาเชื่อในระบบภูมิภาคมากกว่า เขาเชื่ออำนาจรัฐตรงกลางเขาเชื่อเรื่องรวมอำนาจ เขาต่อสู้เพื่อตัวเองแต่เขาไม่ได้ศึกษาว่าประชาชนไทยคือใคร เขาอยู่กับยังงี้ แม้กระทั่งปัจจุบัน ไม่เช่นนั้นคงจะไม่มีผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรอก เพราะผู้มีอิทธิพลเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเขาไม่อย่างนั้นไม่มีทาง

ไม่มีน้ำกินเขาก็ไม่รู้จะไปเรียกร้องกับใครตามกระบวนการประชาธิปไตย แต่ตอนนี้จะเริ่มดีขึ้นคือมีองค์กรชุมชนต่าง ๆ มากขึ้น

พัฒนาการของกระจายอำนาจ

ในทัศนะของผมเรื่องพัฒนาการของกระจายอำนาจ ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา ผมเรียงตรง ๆ ว่า ผมเอาใจช่วยแต่ผิดหวังวิธีการกระจายอำนาจ ผมเอาใจช่วยตลอด และเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยตลอด อยากจะมีส่วนร่วมในการทำให้มันดีขึ้น เพราะผมคิดว่าแนวคิดของผมแตกต่างจากแนวคิดของคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการก็ดี ไม่ว่าจะเป็นทางมหาดไทยก็ดีแตกต่างอย่างสิ้นเชิง เพราะผมลงลึกผมศึกษาละเอียด และผมมีเกร็ดที่ผมคิดเองขึ้นมาด้วยเพราะผมเป็นคนเขียนหลักสูตรปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยหลายแห่ง และที่บอกว่าเอาใจช่วยแต่ผิดหวังก็หมายความว่า ขณะนี้เห็นแล้วว่าจุดอ่อนและข้อบกพร่องมีอะไรบ้าง ผมจะยกตัวอย่างให้ดูซัก ๕ ตัวอย่าง ดังนี้

ข้อ ๑ รัฐบาลไม่จริงจังในการกระจายอำนาจ คือ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการกระจายอำนาจฯ ไม่เอาใจใส่ และไม่มีความรู้มากพอที่จะผลักดันให้การกระจายอำนาจไปสู่เป้าหมายตามหลักการ เมื่อไม่มีการกระจายอำนาจจริงก็ทำให้เล้าละล้ง

ข้อ ๒ ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่เข้าใจบทบาทของตัวเองรวมทั้งสภาท้องถิ่นด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นยังไม่เข้าใจว่าบทบาทในการเข้ามาดูแลประชาชนคืออะไรและต้องทำอะไร รวมทั้งประชาชนก็ไม่เข้าใจ รอยางเดียวว่ารัฐจะให้อะไรแก่เขา ทำให้ท้องถิ่นยิ่งไม่มีความหมายเข้าไปใหญ่

ข้อ ๓ บุคลากรที่เข้ามารับใช้ท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากระบบอุปถัมภ์ ไม่กระตือรือร้นและไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตัวเองไม่เข้าใจคำว่าบริหารเชิงรุกทำอะไร จะนั่งอยู่ในที่ตั้ง คนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้ไม่ทุกหน้าที่ คือ ไม่รู้ว่าบทบาทของท้องถิ่นคืออะไร ต้องรู้จักเสียสละที่จะทำงานเพื่อท้องถิ่น

ข้อ ๔ ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่คอร์รัปชัน และสร้างอิทธิพลขึ้นมาเพื่อหาประโยชน์จากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นโดยปราศจากการกำกับดูแลที่ดี

ข้อ ๕ การจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ได้ทำให้ท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถเจริญเติบโตได้เลย ท้องถิ่นกว่าร้อยละ ๕๐ มีงบประมาณน้อยกว่า ๑๐ ล้านบาท แต่ถ้าน้อยกว่า ๒๐ ล้านบาท มีประมาณร้อยละ ๘๖ แสดงว่าที่มีงบประมาณเกิน ๒๐ ล้านบาทมีเพียงร้อยละ ๑๔ เท่านั้น รัฐบาลต้องเปลี่ยนแนวทางการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นใหม่ทั้งหมด ท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีแหล่งรายได้มาก เช่น กรุงเทพมหานคร

เมืองพัทยา ภูเก็ต เชียงใหม่ ไม่ควรให้เงินอุดหนุน แต่ควรแก้ไขกฎหมายให้ท้องถิ่นประเภทนี้มีโอกาสหารายได้มากขึ้น แม้ไม่แก้ไขกฎหมายท้องถิ่นเหล่านี้ก็มีช่องทางหารายได้เพิ่มอยู่แล้วแต่เขาไม่กล้าเพราะกลัวเสียฐานเสียง

ผู้กำกับดูแลจึงต้องเอาใจใส่มากขึ้น อย่าปล่อยให้มีการหาประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ตรวจสอบกับผู้ปฏิบัติ และควรทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคลากรท้องถิ่น ต้องสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนให้ได้

ประชาชนเองก็เป็นปัญหาสำหรับการกระจายอำนาจที่ผ่านมาด้วยเหมือนกัน

ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น และประชาชนเขาจะไม่สนใจมีส่วนร่วมจนกว่าเขาจะเดือดร้อน เขาคิดว่าการเลือกตั้งนี้ดีที่สุด เลือกแล้วก็ถือว่าหมดหน้าที่ นั่นเป็นเพราะว่าระบบการศึกษาของไทยไม่ได้สอนให้คนสนใจในกระบวนการประชาธิปไตย ความรู้ในการเป็นประชาธิปไตยกับความรู้วิชาสามัญต้องเกี่ยวพันกัน ต้องแทรกอยู่ในบทเรียน แต่ในเมื่อไม่มีในบทเรียน ถ้าประชาชนเป็นทุกข์ เช่น น้ำท่วมบ้าน หรือไม่มีน้ำกินเขาก็ไม่รู้จะไปเรียกร้องกับใครตามกระบวนการประชาธิปไตย แม้ตอนนี้จะเริ่มดีขึ้นคือมีองค์กรชุมชนต่าง ๆ มากขึ้น แต่มันผิดทาง เพราะกลายเป็นว่าคนที่ต่อต้านหรือคัดค้านผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้นที่เข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งมันไม่ใช่

ในอนาคตผมคิดว่าจะปรับระบบทำให้มันเข้ารูปรู้อยู่ โดยผมได้เสนอที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจไปเมื่อ ๒ คราวที่แล้วว่า ถึงเวลาแล้วที่ต้องระดมสมอง ผู้เกี่ยวข้องซึ่งเก่งจริง ๆ จะได้ไม่เสียเวลาด้วยการจัดเสวนาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การหารายได้ การกำกับดูแล เป็นต้น ระดมความคิดประมาณ ๒๐ กว่าคน ซึ่งเก่งทางด้านนี้จริง ๆ จะได้มองประเด็นออก ต้องพูดกันตั้งแต่แรกเลยก็คือ นโยบายว่าอย่างไร

แนวทางการพัฒนาด้านกระจายอำนาจ

โครงสร้างเหมาะสมไหม จะเหลืออะไร จะมีอะไร ภูมิภาคคว่าง เลือกผู้ว่าใหม่ เพราะว่ามันเริ่มมีกระแสมาเรื่อย ๆ แล้วในอนาคตอีก ๑๐ ปีข้างหน้า ภูมิภาคต้องถอยมาแล้ว เหลือแค่ ๒๐ กว่าเปอร์เซ็นต์เท่านั้นเอง เพราะปัจจุบันนายอำเภอแทบไม่มีหน้าที่แล้ว

สิ่งที่ต้องดำเนินการประการแรก คือ เรื่องโครงสร้างแล้วค่อยมาที่ตัวอำนาจหน้าที่ ซึ่งถ้ารัฐบาลกล้าก็จะไปด้วยกัน ทั้งอำนาจและหน้าที่ต้องสอดคล้องกัน โครงสร้างเป็นตัวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกระจายแค่ไหน

ประการต่อมาคือเรื่องความรู้ของประชาชน จะต้องมีการเรียน ซึ่งผมเสนอไปแต่ก็ยังไม่ได้ ผมเสนอในนามประธานสภาวิชาการของสภาพัฒนาวิชาการการเมืองไปที่กระทรวงศึกษาธิการ ให้มีการสอนหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะมีเรื่องการกระจายอำนาจอยู่ด้วย เพราะว่ามันมีอยู่ ๔ ชั้นเรียน คือ อันแรกข้างต้นปูพื้นฐาน ประชาธิปไตยคืออะไร องค์กรประกอบเป็นอย่างไร หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมีอย่างไรไปเลือกตั้งอย่างไร เรื่องกระจายอำนาจ การตรวจสอบอย่างไร พวกนี้มันก็จะมีการเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ให้เด็กเรียนแล้วสนุก แล้วมาต่ออีกที่ตอนประถมศึกษาปีที่ ๕ พอถึงช่วงมัธยมก็มีอีก ๒ ชั้นเรียน เช่น เริ่มเพิ่มเนื้อหาให้มากขึ้น มัธยม ๕ กับ มัธยม ๖ ให้ความรู้ให้เต็มที่เลย เพราะเด็กเขาเตรียมตัวที่จะเข้าสู่โหมดของการมีอำนาจทางการเมืองเมื่ออายุครบ ๑๘ ปี ซึ่งผมทดลองได้ผลมาแล้วที่โรงเรียนเทพศิรินทร์ เด็กกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้อย่างมาก

นอกจากนี้ควรมีแผนหลัก (Master Plan) ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องนำโดยคนที่มีอำนาจ แล้วเอาคนที่รู้อะไรจริง ๆ ซึ่งมีไม่กี่คนมานั่งคุยกันให้ตกผลึก แล้วนำแนวคิดที่ตกผลึกแล้วไปปฏิบัติ หากพบจุดอ่อนก็เอาคนกลุ่มเดิมมาช่วยกันหาทางแก้ไข

อีกประการหนึ่ง คือ ตัวโครงสร้างของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ คือปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่างานท้องถิ่นมันเป็นงานละเอียด และเป็นงานใหญ่ ตัวบอร์ดจะต้องทำงานเยอะกว่านี้ คือ ต้องเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะกรรมการที่มาจากส่วนราชการ เมื่อส่งผู้แทนเข้ามาประชุมต้องกล้าพูดในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่ใช่ให้ข้อเสนอแนะผิด ๆ หรือมานั่งฟังอย่างเดียว ต้องเข้าใจว่าการกระจายอำนาจขณะนี้ข้อผิดพลาดเคลื่อน เช่น จังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีแหล่งรายได้มากไม่ควรให้เงินอุดหนุนจังหวัดเหล่านี้อีก ควรให้เขาจัดการรายได้ของเขาเอง เป็นต้น ประธานต้องสามารถให้การบ้านไปดูมาได้ ถ้าคุณมี Master plan แล้ว ตัวบอร์ดคุณก็จะปรับปรุงได้ง่ายเลย เพราะเขาต้องมีอุดมการณ์ในการกระจายอำนาจก่อน คือ ทั้งหมดมันขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐ และเราก็อยากให้รัฐดำเนินการเพราะว่ามันจะช่วยเหลือประเทศโดยทางอ้อม คือไม่ต้องมีการเข้ามายุ่งมากนักจะได้ทำเฉพาะเรื่องใหญ่ ๆ

หลักการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญมาถูกทางแล้ว

ในเวลานี้ควรต้องมีคนที่มาศึกษา และทำความเข้าใจกับการกระจายอำนาจอีกมาก เพราะว่าจริง ๆ แล้วหลักการในรัฐธรรมนูญมาถูกทางแล้ว แต่ว่าแนวทางการปฏิบัติยังไม่ถูกเท่าที่ตนเอง เพราะฉะนั้นผู้ที่ปฏิบัติหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจต้องเข้าใจให้มันลึกซึ้งกว่านี้ แม้ผู้ที่อยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ยังไม่เข้าใจกระทรวงที่อยู่ภายใต้คณะรัฐมนตรี ความจริงแล้วเรื่องกระจายอำนาจเป็นเรื่องของทุกกระทรวง มีความเกี่ยวข้องไปหมดเพราะฉะนั้นแต่ละกระทรวงก็ต้องมาพิจารณาร่วมกัน หรือตั้งกรรมการร่วมบ้าง ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ โดยไม่ได้คำนึงถึงการกระจายอำนาจ

อาษา เมขสวรรค์

- อธิการบดีประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๔
- อธิการบดีสภาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ , ๒๕๓๔
- อธิการบดีประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง พ.ศ. ๒๕๓๕
- อธิการบดีวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๘ , ๒๕๓๕
- อธิการบดีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การทำงานเกี่ยวกับท้องถิ่น

แต่ก่อนกระทรวงมหาดไทยดูแลเรื่องการปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่น และการเลือกตั้ง ผมเริ่มต้นจากการเป็นอาจารย์อยู่ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มา ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๘) ต่อมาโอนมาอยู่กระทรวงมหาดไทยเป็นนายอำเภอเมืองนครปฐมอยู่ ๑ ปี หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ มาเป็นปลัดจังหวัดเพชรบุรีแล้ว ย้ายเข้ามาอยู่ในส่วนกลาง เป็นหัวหน้ากองราชการส่วนท้องถิ่น สมัยนั้นยังไม่มีเลือกตั้ง เทศบาลยังเป็นการแต่งตั้ง ตอนผมดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัดเพชรบุรี ผมก็เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเพชรบุรีด้วย ได้ทำงานเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมากขึ้น สมัยนั้นยังไม่มีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด มีที่จังหวัดเชียงใหม่เพราะเป็นจังหวัดใหญ่ เมื่อดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัดเพชรบุรีและรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เพราะท่านผู้ว่าได้เข้ามาศึกษาที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ผมจึงทำหน้าที่ ๓ อย่างพร้อมกัน คือ ปลัดจังหวัด นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบุรีและรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ผมถูกย้ายมาอยู่ส่วนกลางเป็นหัวหน้ากองราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ทำให้มีโอกาสทำงานใกล้ชิดกับนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนั้น ทำให้ผมได้รับประสบการณ์และความรู้เพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ก็เริ่มมีการเลือกตั้งท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาล

ในช่วงการปฏิวัติยึดอำนาจมีการประกาศของคณะปฏิวัติ ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ มีการรวมจังหวัดพระนครกับธนบุรีเข้าด้วยกัน เป็น นครหลวงกรุงเทพธนบุรี ผมได้ย้ายมาเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ต่อมามีการพัฒนามาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” จนถึงปัจจุบัน

ต่อมาผมได้รับแต่งตั้งให้ไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๘ บ้านเมืองยังไม่เจริญ การคมนาคมก็ไม่ดี แต่จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดเก่าแก่ที่นับว่าเจริญมาก จึงมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด มีเทศบาลนครเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ ให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งแล้ว ให้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ผมได้ย้ายเข้ามาเป็นรองอธิบดีกรมการปกครอง ตอนนั้นกรุงเทพมหานคร มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ได้ ๒ สมัย แต่มีปัญหาความยุ่งยากมาก ต่อมาจึงได้เปลี่ยนจากการเลือกตั้งมาเป็นการแต่งตั้งแทน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการแต่งตั้งคนแรก คือ อธิบดีชำนาญ ยุวบูรณ์ จากนั้นผมได้รับการแต่งตั้งผมให้เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยเป็นผู้ว่าฯ คนที่ ๙ และเป็นผู้ว่าฯ ที่มาจากการแต่งตั้งคนสุดท้าย อยู่ได้ประมาณ ๘ เดือน กฎหมายก็ผ่านสภาฯ ให้มีการเตรียมการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผมได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ ซึ่ง พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งคนแรก ต่อมาผมได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งเกษียณอายุราชการในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ผมได้รับการแต่งตั้งเป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ต่อมาผมได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ รวมเวลาประมาณ ๑๖ ปี

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มีการปฏิวัติยึดอำนาจโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ และพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ผมได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดบึงกาฬ เป็นรองประธานคนที่ ๑ โดยมี ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธาน เมื่อมีการเปลี่ยนเป็นวุฒิสภาฯ ผมก็ยังดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานคนที่ ๑ เช่นเดิม จากนั้นผมได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ดูแลการเลือกตั้งทั่วไปเป็นเวลาประมาณ ๓ เดือนในปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๙

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอให้ผมเป็นกรรมการในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ซึ่งผมก็ได้เป็นมาตั้งแต่ต้นแล้ว ขณะนั้นผมดำรงตำแหน่ง ๒ ตำแหน่ง คือ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และประธานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กถ.) ซึ่งผมดำรงตำแหน่งอยู่แล้วเช่นกัน และก็เป็นตำแหน่งที่ปรึกษา กกถ. ด้วย

การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่จะต้องทำ และกระจายอำนาจ จะสำเร็จได้ต้องคำนึงถึงเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่น ว่าจะต้องดูแลให้ประชาชนมีความสุข

กระจายอำนาจเป็นหลักสำคัญของการปกครอง

การกระจายอำนาจเป็นหลักสำคัญของการปกครองบ้านเมือง ต้องมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ได้ดูแลภายในกรอบและขอบเขตที่ไม่ทำให้เกิดการแตกแยก การบริการสาธารณะให้ประชาชนมีความสุข มีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต ท้องถิ่นต้องดำเนินการและมีส่วนร่วมช่วยดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นด้วย คำว่า “ดูแลรักษา” หมายความว่าต้องดำเนินการควบคู่กันระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น รัฐบาล

ต้องรับผิดชอบบริหารประเทศและกำกับดูแลท้องถิ่น สำหรับการกระจายอำนาจ ส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนมีความสุข มีความสะดวกในการดำเนินชีวิต แต่ต้องไม่เกินอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น โดยต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น ดังนั้น ผมจึงเห็นว่าท้องถิ่นทำนั้นคืออยู่แล้ว แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลเองก็ต้องคำนึงถึงประชาชน ถ้าเป็นรัฐบาลที่คิดถึงส่วนรวม จะคิดเรื่องการกระจายอำนาจ แต่ถ้าคิดถึงส่วนตัวหรือผลประโยชน์มากกว่า ก็จะทำให้ท้องถิ่นหาเงินให้ตัวเอง และคิดถึงแต่อำนาจหรือผลประโยชน์เป็นใหญ่ เมื่อรัฐบาลเป็นเช่นนี้ ท้องถิ่นก็ทำเช่นเดียวกันก็จะยิ่งแย่ไปใหญ่เพราะไม่มีใครคุมใคร

การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ต้องทำ และกระจายอำนาจจะสำเร็จได้ต้องคำนึงถึงเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าจะต้องดูแลให้ประชาชนมีความสุข มีความสะดวก ต้องให้บ้านเมืองเจริญ ทำทุกอย่างให้ดี การบริหารจะต้องนึกถึงเป้าหมายคือประชาชนเป็นหลัก ไม่ใช่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและอำนาจ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือต้องเคารพกฎหมายและกติกาย อย่าทำอะไรที่กฎหมายไม่ให้อำนาจ ดังนั้นกติกายเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ถ้าไม่ยึดกติกายหรือไม่ทำตามระเบียบจะทำให้บ้านเมืองไม่เจริญ ยกตัวอย่าง การเล่นฟุตบอลก็ต้องยึดกติกายถ้าวันใดกติกายไม่ดีก็ต้องแก้ไข จะทำให้สำเร็จได้ต้องยึดกฎหมายและทำให้จริงจังอย่าเล่นพวกเล่นพ้อง และต้องกำจัดการคอร์รัปชันให้ได้ ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ผมว่าระบบอุปถัมภ์ที่มีการเล่นพวกเล่นพ้อง และหาประโยชน์ส่วนตัวเป็นเรื่องที่ผิดอย่างยิ่ง ที่สำคัญคือปัญหาการคอร์รัปชัน เมื่อทำผิดก็ต้องบังคับใช้กฎหมายและลงโทษอย่างจริงจัง ถ้าทำได้อย่างนี้ต่อไปท้องถิ่นก็จะเจริญ เพราะตอนนี้มีการอบรมต่าง ๆ ทำให้ท้องถิ่นเป็นมืออาชีพนมากขึ้น เหลือแต่เรื่องทัศนคติและจิตใจ จะเป็นไปตามที่ได้รับการฝึกอบรมมา หรือบิดเบือนไปเป็นอย่างอื่นหรือไม่

อำนาจหน้าที่รัฐบาล และท้องถิ่น

เวลานี้ท้องถิ่นไม่เจริญเพราะสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลกลางล้มเหลว ทำให้ท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและราชการเสียหาย ทำให้คนดีกลายเป็นคนเลว จนทำให้เกิดการปฏิวัติยึดอำนาจ หากส่วนกลางดี ตรงไปตรงมา ไม่แสวงหาผลประโยชน์ รักประชาชน รักท้องถิ่น ถ้าสามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ เรื่องท้องถิ่นจะเป็นเรื่องเล็กน้อยนี้การเลือกนายกเทศมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้โดยไม่จำกัดเวลา ซึ่งเป็นการเอารัดเอาเปรียบ คิดว่าถ้าทำตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง ท้องถิ่นต้องเจริญ ปัจจุบันรัฐบาลกลาง พรรคการเมือง นักการเมืองจำนวนมาก ไม่สนใจระบบหลักเกณฑ์ ทำทุกอย่างที่เพื่อผลประโยชน์ซึ่งเป็นการคอร์รัปชัน ดังนั้นจึงต้องแก้ปัญหาที่ส่วนกลางก่อน

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ประเทศไทยมีการปกครองแบบหัวเมือง รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่าเพื่อให้บ้านเมืองมีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเพื่อรักษาบ้านเมืองให้พ้นจากการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยม รัฐบาลกลางต้องมีอำนาจจึงค่อย ๆ รวมอำนาจหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามา เปลี่ยนเป็นระบบให้ข้าราชการมีเงินเดือน และขึ้นตรงต่อส่วนกลางหรือรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ประเทศชาติก็มีความมั่นคง มีการปกครองที่เป็นปึกแผ่น ไม่แตกแยก มีการดูแลรักษาดินแดน รักษาทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาผู้มีอำนาจจังหวัดประจำอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้กับรัฐบาล ดูแลหัวเมืองตามนโยบายของส่วนกลาง

ปัญหาสำคัญอยู่ที่รัฐบาลกลาง ถ้าคนที่คุมอำนาจเป็นคนดี ยึดถือหลักการ การแก้ไขปัญหาท้องถิ่นย่อมทำได้ดี ดังนั้นต้องแก้ไขรัฐบาลกลางให้ดีกว่าก่อนและให้ท้องถิ่นทำในสิ่งที่เป็นการอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเอง โดยส่วนกลางต้องคอยกำกับดูแลมาตรฐาน และดูแลความมั่นคงส่วนรวม รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน และป่าไม้ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการต้องซื้อตรงต่อหน้าที่ ปฏิบัติตามปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานในวาระต่าง ๆ ประเทศไทยก็จะมีความเจริญวิวัฒนาการอย่างแน่นอน

การปกครองส่วนภูมิภาค

ผมคิดว่าการปกครองส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย เพราะการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางในการบริหารราชการในภูมิภาค เพื่อให้บ้านเมืองมีความมั่นคงเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกระทำได้

ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีพื้นที่จำกัด เป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นแก่กัน ไม่สามารถจะรักษาความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของชาติเป็นส่วนรวมได้ การปกครองส่วนภูมิภาคจึงมีความจำเป็น แต่ราชการส่วนภูมิภาคควรลดบทบาทเป็นการกำกับดูแลท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นทำหน้าที่สร้างความเจริญภายในท้องถิ่นของตน

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาล เป็นผู้รับผิดชอบราชการทั้งหมดในจังหวัดแทนส่วนกลาง ทั้งราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแล้วราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องล้มเลิกไป หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งเป็นนักการเมือง มีฐานเสียง เป็นผู้มีอิทธิพล และพรรคพวกเช่นเดียวกับนักการเมืองทั่วไป รัฐบาลกลางก็ไม่สามารถควบคุมได้ อาจทำให้ราชการส่วนกลางไม่มีเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดได้

อู๋ ตันติสุนทร

- อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- อดีตสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓
- อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ - ๒๕๓๘
- อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๓๓
- ประธานมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



ควรมีองค์กรท้องถิ่นเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างใกล้ชิด

เมื่อครั้งที่ผมเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ตอนปิดสมัยประชุมผมออกไปเยี่ยมราษฎร ไปพบความทุกข์ยากของราษฎรมากมายในหมู่บ้านในตำบลต่าง ๆ ปรากฏว่ารัฐบาลสมัยนั้นให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนไปแก้ไข ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ช่วยได้บ้างแต่ที่จริงมีอำนาจนิดเดียว ตอนนั้นมีสภาตำบล แล้วแต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้มากนักเพราะนายอำเภอเป็นประธาน ผมก็มาคิดว่าความทุกข์ของราษฎร ทั้งทางด้านการศึกษา ความเป็นอยู่ที่ลำบากยากแค้น จะแก้ไขได้อย่างไร ในขณะเดียวกันก็มีราษฎรมาร้องทุกข์ขอให้ช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อยู่เรื่อยผมจึงได้ทำหนังสือ เสนอถึงนายกรัฐมนตรีขณะนั้นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เวลาไปเยี่ยมราษฎรและพบทุกข์ของราษฎรและได้ถูกขอร้องให้ช่วยแก้ไข ทั้ง ๆ ที่ความจริงมันไม่ใช่หน้าที่ของผู้แทนราษฎรแต่ก็ทนฟังความทุกข์ไม่ได้ จึงขอให้ท่านช่วยหางบประมาณสักก้อนหนึ่ง เพื่อไปช่วยแก้ไขเฉพาะหน้า ท่านนายกรัฐมนตรีก็ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) และอนุมัติงบประมาณให้ ส.ส. คนละสามแสนบาท ซึ่งก็เป็นเงินมากพอสมควรไปช่วยแก้ไขราษฎรพอได้บ้าง แต่แท้ที่จริงผมเขียนจดหมายว่ารัฐบาลควรมีองค์กรท้องถิ่นขึ้น โดยให้มีองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกิดขึ้นเพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ต่อมาวันหนึ่งผมได้ไปอ่านพบนโยบายของพรรคกิจสังคมของท่านอาจารย์ศีกฤทธิ ปราโมทย์ หัวหน้าพรรค ว่าพรรคมีนโยบาย ๔ อย่าง คือ เงินผัน ประกันราคาพืชผล ส่งเสริมสภาตำบล คนจนรักษาฟรี ผมสนใจเลยไปสมัคร เป็นสมาชิกพรรคกิจสังคม ท่านศีกฤทธิได้แต่งตั้งผมเป็นรองเลขาธิการพรรคสาขาวิชาการ

เมื่อผมได้เป็นรองเลขาธิการพรรคแล้ว ผมก็ไปคุยกับท่านที่บ้านบ่อย ๆ เรียนท่านว่าประชาธิปไตยของเราเป็นประชาธิปไตยครึ่งบน เราควรมีประชาธิปไตยครึ่งล่าง ประชาธิปไตยครึ่งบน คือ รัฐบาลกลางเป็นหลัก ประชาธิปไตยครึ่งล่าง คือ องค์กรท้องถิ่นเป็นหลัก ท่านก็เห็นด้วย และตอนนั้นมีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าเหมือนกันแต่ผมว่ามันเป็นเรื่องที่ยากมาก ควรไปเอาสภาตำบลก่อนดีกว่า ท่านก็เห็นด้วยอีก จึงร่วมกันเสนอกฎหมาย เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๒๖ แต่ถูกต่อต้านอย่างแรงโดยกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลกลาง

ผมพยายามถึง ๑๑ ปี กฎหมาย อบต. จึงออกมาเมื่อปี ๒๕๓๗ ต่อมาผมไปเป็นรัฐมนตรีช่วยมหาดไทย และได้มี อบต. เกิดขึ้นแล้ว เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๘ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้โดยประกาศเป็น กฎกระทรวง และจากนั้นก็มีการประกาศของกระทรวงมหาดไทยตั้ง อบต. ขึ้น เมื่อปี ๒๕๓๘ จำนวน ๖๑๗ แห่ง และมีการตั้งในปี ๒๕๓๙ อีกจำนวน ๒,๑๔๓ แห่ง ปี ๒๕๔๐ จำนวน ๓,๖๓๗ แห่ง และปี ๒๕๔๒ จำนวน ๓๕๐ แห่ง รวมจำนวน ๖,๗๔๗ แห่ง จึงทำให้มี อบต. เต็มทั่วประเทศ

จากองค์กรท้องถิ่นสู่การกระจายอำนาจ

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง ไปให้ท้องถิ่นไว้ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะทำให้เกิดองค์กรท้องถิ่นเกิดขึ้นได้เมื่อผมเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๒๑ ได้เสนอให้มีหมวด ๙ บทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผมรอคอยให้รัฐมนตรีมหาดไทยเสนอกฎหมายอยู่นานในที่สุด ผมก็เข้าไปพบกับ พลตำรวจเอกประมาธ อติเรกสาร ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น ขอให้เสนอกฎหมาย กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แต่ได้รับคำตอบว่า เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยุ่งอยู่แล้ว จะให้เลือกสภาตำบลอะไรอีก บ้านเมืองจะสับสน ท่านก็ปฏิเสธ ผมก็ฝังใจว่า เมื่อรัฐธรรมนูญเขียนแล้วแต่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วย ไม่เอาใจใส่ ก็ไม่สามารถผลักดันกฎหมายลูกออกมาได้ พอผมมีส่วนร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ผมจึงเห็นว่า การเขียนไว้ใน รัฐธรรมนูญเฉย ๆ ไม่พอ ขนาดไปพบรัฐมนตรีมหาดไทยท่านยังปฏิเสธ จึงผลักดันให้เขียนบังคับในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ เลยว่า รัฐบาลต้องออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นภายใน ๒ ปี พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สมัยรัฐบาลท่านนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย

“ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นการช่วยปู
พื้นฐานประชาธิปไตยให้กับบ้านเมือง ”

การก่อตั้งมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เมื่อมี อบต. เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นของใหม่ที่เกิดขึ้น ผมเห็นว่าประชาชนยังไม่เคยมีประสบการณ์ก็ได้ไป ขอร้อง ท่านชวรงค์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครองในขณะนั้น เพื่อขอให้ท่านมีคำสั่งไปยังนายอำเภอเพื่อให้ ไปสังเกตการณ์การทำงานของสภา อบต. หรือดูการบริหาร อบต. ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้ามีข้อบกพร่อง ขอให้ท่านช่วยแนะนำ แต่ท่านปฏิเสธ ผมไม่ละทิ้งความพยายามและคิดว่าจะต้องพึ่งสถาบันการศึกษาในการพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไปพบอาจารย์ธนินดี เศรษฐบุตร อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในสมัยนั้น

และอาจารย์เอก เหล่าธรรมทัศน์ เพื่อขอให้ช่วยก่อตั้งมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้จดทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ และขณะเดียวกันมูลนิธิก็ได้บริจาคเงินให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่อจัดการประชุมสัมมนาให้ความรู้ทางวิชาการแก่นักศึกษาและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปูพื้นฐานให้ประชาธิปไตยในบ้านเมือง

ผมมีความมั่นใจว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นการช่วยปูพื้นฐานประชาธิปไตยให้กับบ้านเมือง ผมได้ไปศึกษาเรื่องนี้ที่ญี่ปุ่นหลายครั้งพบว่า หลังจากที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ คำสั่งแรกที่นายพลแม็คอาเธอร์สั่งให้ญี่ปุ่นดำเนินการ คือ ต้องกระจายอำนาจ เขาพูดอยู่คำหนึ่งว่า “Decentralization is the road to democracy” บังคับให้ญี่ปุ่นเขียนรัฐธรรมนูญให้มีการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นและเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มาตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๙๐ ผ่านมาจนถึงวันนี้ ๖๖ ปี จากที่เราเคยซื้อรถยนต์เซฟโลเล็ต ฟาร์โก้ จากอเมริกา และรถออสตินจากอังกฤษ เดียวนี้เราซื้อรถยนต์สสัน โตโยต้า ฮอนด้า และยี่ห้อต่าง ๆ ของญี่ปุ่น ซึ่งไม่ใช่รถที่ขายได้เฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นรถที่ได้ขายไปทั่วโลก ญี่ปุ่นจึงเจริญรุดหน้ามาได้จากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ท้องถิ่นควรมีหน้าที่ดูแลเรื่องการศึกษา

เรามีความจำเป็นอย่างไรที่จะให้ท้องถิ่นดูแลเรื่องการศึกษา ผมก็คิดว่าองค์กรท้องถิ่นในปัจจุบันนี้มี อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา องค์กรท้องถิ่น เหล่านี้ควรมีหน้าที่มาดูแลเรื่องการศึกษาอย่างจริงจัง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เขียนในมาตรา ๑๖ (ให้) เทศบาลและ อบต. มาตรา ๑๗ ให้ อบจ. การจัดการศึกษา เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา และในมาตรา ๑๗ (ให้) อบจ. มีอำนาจในการจัดการศึกษา และวันนี้ผมเห็น อบจ. นครราชสีมา รับโอนโรงเรียนมัธยม ๕๓ โรง มีคอมพิวเตอร์และมีอาจารย์ชาวต่างประเทศมาสอนด้วย เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ชัดเจนมาก จึงขอเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการทบทวนให้องค์กรท้องถิ่นจัดการการศึกษาด้วย ข้อบกพร่องของกระทรวงศึกษาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ไม่มีโรงเรียนอนุบาลให้ทั่วประเทศ การสร้างชาติไทย คือ การสร้างคนไทย ในความเห็นของผม การสร้างคนไทยนั้น ต้องสร้างตั้งแต่เด็ก ๆ ตั้งแต่ชั้นอนุบาลขึ้นไป ทั้งนี้รัฐบาลไทยโดยกระทรวงศึกษาธิการ สร้างโรงเรียนอนุบาลจังหวัดละหนึ่งแห่งอยู่ที่อำเภอเมือง เด็กนักเรียน ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ คน แยกกันเข้า ปล่อยให้เด็กเล็กที่อยู่ในหมู่บ้าน ตำบลต่าง ๆ ไม่มีโรงเรียนอนุบาล กระทรวงมหาดไทยโดยกรมพัฒนาชุมชนจึงไปตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยเอาพี่ไปดูแลน้อง ซึ่งเป็นคนละความมุ่งหมายกับโรงเรียนอนุบาล คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมานั่งเรื่องการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ในประเทศญี่ปุ่นนักเรียน ป.๑ - ม.๓ เรียนฟรี โดยให้เทศบาลรับผิดชอบโดยคณะกรรมการการศึกษา ๕ คน ให้จังหวัดรับผิดชอบดูแลนักเรียนมัธยม โดยมีคณะกรรมการการศึกษา ๕ คน เช่นเดียวกัน

ทิศทางการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในอนาคต

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกับทุกภาคส่วนบูรณาการแก้ไขปัญหา ประเทศไทยมีพื้นที่ ๓๒๐ ล้านไร่ มี ๒๕ กลุ่มน้ำ และ ๒๔๕ กลุ่มน้ำสาขา การที่จะให้ไม่มีน้ำท่วมหรือฝนแล้งได้นั้นจะต้องให้นายก อบจ. ร่วมกับ ผู้ว่าราชการจังหวัด ชลประทานจังหวัด มาวางแผนร่วมกันในเขตพื้นที่เกษตรในทุก อบต. จะต้องไม่มีน้ำท่วม ตรงที่ลุ่มก็ให้ อบจ. ใช้เครื่องจักรชุด ตรงไหนมีแก้มลิงก็ผันน้ำลงไปเก็บที่แก้มลิง พอฤดูแล้งก็เอาน้ำจากแก้มลิงมาใช้คณะกรรมการกระจายอำนาจต้องแยกแยะอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ข้าราชการส่วนภูมิภาคต้องโยกย้ายอยู่เรื่อย ๆ ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง ข้อเสนอของผม คือ (๑) ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องเป็นนักวิชาการไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ (๒) รัฐบาลจะต้องรับกระจายอำนาจที่จะต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้องค์กรท้องถิ่นไปทำเพราะใกล้ชิดราษฎรและเข้าใจปัญหามากกว่า จึงสามารถแก้ไขปัญหาได้ดีกว่า (๓) คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ควรรับศึกษาและแย่งงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อการจัดตั้งงบประมาณจะได้ไม่ซ้ำซ้อนและตรวจสอบได้ง่าย โปร่งใส หน่วยงานใดรับผิดชอบงบประมาณเท่าใด และเมื่อหน่วยงานใดเกิดมีการคอร์รัปชันก็จะตรวจสอบได้ง่าย ปัญหาของการกระจายอำนาจในปัจจุบัน คือ ยังไม่มีการแบ่งงานหรือภารกิจระหว่างรัฐบาลกลาง ราชการส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นไม่ชัดเจน วันนี้รัฐบาลกลางต้องการที่จะดูแลทุกข์สุขของราษฎรอย่างใกล้ชิด แต่ผมคิดว่าควรให้ท้องถิ่นมีภารกิจในการช่วยดูแลมากกว่า รัฐบาลกลางควรมีงานหลักในการปฏิบัติอยู่ ๔ กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม งานของกระทรวงอื่น ๆ ควรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหลัก คือ อบจ. ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะช่วยกันทำงานร่วมกับในระดับพื้นที่ คือ อบต. และเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการศึกษา ควรให้ท้องถิ่นดูแลเพราะเขาสามารถไปดูแลเยี่ยมเยียนโรงเรียนได้ทุกวันเพราะเป็นคนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นด้วยกัน

เอนก เหล่าธรรมทัศน์

- ศาสตราจารย์พิเศษ สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗
- อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ประเทศไทยรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป

ก่อนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ บรรยากาศการปฏิรูปการเมือง จะเป็นไปในลักษณะเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬอีกครั้งหนึ่ง คนจำนวนมากในสังคมเห็นว่าเหตุการณ์พฤษภาทมิฬไม่ควรให้จากไป พร้อมกับคนจำนวนมากที่จากไป จึงทำให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีนักกฎหมายมหาชนที่จบจากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจะเน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจ รวมอยู่ด้วย อาทิ ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ และศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สมัยก่อนคนไทยได้รับการบอกเล่าว่า ฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของการรวมศูนย์อำนาจ ประเทศไทยจึงรับแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสมา เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีภูมิภาค ไทยก็ต้องมีภูมิภาค ประเทศฝรั่งเศสมีกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นเราก็จะยกเลิกกระทรวงมหาดไทย เพื่อไปคุมท้องถิ่นไม่ได้ แต่นักกฎหมายเหล่านี้ท่านไปเรียนฝรั่งเศสในยุคหลัง ๆ ท่านได้เอามุมมอง วิสัยทัศน์ สมัยใหม่กลับมาในประเทศไทยด้วย ส่วนตัวผมเองก็มาอีกแบบหนึ่ง ผมเป็นคนที่ฝึกฝนมาทางรัฐศาสตร์ ผมเขียนหนังสือ ๒ เรื่อง คือ “อำนาจประชาธิปไตย” และ “เหตุเกิดที่ท้องถิ่น” ซึ่งผมมีความคิดว่าปัญหาของเมืองไทยที่เป็นอยู่ขณะนี้เพราะเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปจนทำให้ท้องถิ่นแทบจะทำอะไรไม่ได้ ดังนั้นถ้าใครอยากจะทำให้ชีวิตดีขึ้นก็ต้องไปลื้อบปู้ไปกุดต้นขอจากนักการเมืองระดับชาติ เพราะฉะนั้นถ้าจะไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ ก็ต้องปรองดองกัน วิธีที่จะปรองดองกันต้องมีการเมืองที่สนองความต้องการของคนชั้นกลางในชนบทด้วย ถ้าทำอย่างนี้ได้ ประชาธิปไตยก็จะไปได้

ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทำในสิ่งที่เขาควรได้ทำ

สิ่งที่จะสนองชนบทได้ดีผมยังคิดว่าต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทำในสิ่งที่เขาควรได้ทำ โดยไม่ต้องไปขอจากนักการเมืองในส่วนกลาง ซึ่งผมหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือรัฐมนตรีทั้งหลาย ผมคิดว่าเหตุอยู่ที่ท้องถิ่นมันต้องทำให้มีท้องถิ่น ทำให้มีการกระจายอำนาจ เมื่อผมได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) มีการเขียนแผนการกระจายอำนาจ ผมเป็นประธานยกร่างแผนกระจายอำนาจฯ ผมก็จะไปถามทุกกระทรวงว่าเราจะกระจายอำนาจในรูปแบบไหน

ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ เขาก็ไม่คุ้นเคยกับการทำงาน โดยให้บทบาทแก่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่น ผมคิดว่าการกระจายอำนาจจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นด้วยกับเรื่องการกระจายอำนาจ แม้วันนี้ ส่วนกลางจะเริ่มยอมรับที่จะต้องกระจายอำนาจมากขึ้นแล้ว แต่ที่ผ่านมาพัฒนาบ้านเมืองไปอีกแบบ การกระจายอำนาจก็เลยหยุดชะงักไป อย่างไรก็ตามต้องถือว่า การกระจายอำนาจมีความก้าวหน้าพอสมควร เพราะเริ่มต้นแบบแห้งแล้งมากไม่มีอะไรเลย สมัยที่ผมมาทำปีแรกมีแค่ ๘ - ๙ เปอร์เซนต์ ตอนนี้อยู่ที่ ๒๗ เปอร์เซนต์ ถือว่าดีขึ้นกว่าเดิม

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของคนที่รักบ้านรักเมือง

ผมคิดว่ายังไม่ค่อยมีคนรู้เรื่องการกระจายอำนาจและเรื่องท้องถิ่น เพราะการศึกษาของเราไม่ได้ผลิตคนประเภทนี้ แม้กระทั่งท้องถิ่นก็คิดว่าตัวเองใช้มาตรฐานของส่วนราชการ ท้องถิ่นไม่ค่อยรู้เรื่องของตัวเองเลย ผมถึงได้เอาร่างแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ไปเสนอต่อกระทรวง ทบวง กรม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้จริง ๆ แล้วการกระจายอำนาจไม่ใช่เรื่องของฝ่ายการเมืองเลย เป็นเรื่องของคนที่รักบ้านเมืองและก็เห็นว่าบ้านเมืองมันเหมือนเครื่องบินที่บินใบพัดเดียว ทั้ง ๆ ที่มีสองใบพัด ตอนนี้มีแต่ใบพัดรัฐบาล ใบพัดท้องถิ่นไม่มีเลย ใครที่อยู่ในประเทศตะวันตก เขาจะรู้ว่าบ้านเมืองจะอยู่ได้นั้นต้องเป็นท้องถิ่นไม่ใช่รัฐบาล และรัฐบาลในประเทศตะวันตกนั้นทำอะไรร้อย ส่วนใหญ่ท้องถิ่นทำ จึงอยากจะเสนอเรื่องนี้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหมวดว่าด้วยท้องถิ่นเป็นครั้งแรก ก่อนหน้านั้นการปกครองท้องถิ่นไม่มีเขียนในรัฐธรรมนูญ ยกเว้นแต่ว่าประเทศไทยถูกแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ส่วนราชการส่วนกลางส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคมีแค่นี้ นอกนั้นอยู่ในกฎหมายจัดตั้ง ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ พูดถึงท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่น เมื่อเขียนเป็นรัฐธรรมนูญก็ต้องผูกมือฝ่ายการเมืองให้ต้องทำ ไม่ทำไม่ได้ โดยกำหนดให้มีกฎหมายกระจายอำนาจและแผนการกระจายอำนาจในเวลาต่อมา

การกระจายอำนาจต้องกระจายทรัพยากร

แนวคิดใหญ่ ๆ ของการกระจายอำนาจก็คือ ต้องกระจายทั้งอำนาจและทรัพยากรรวมทั้งคน ถ้าเรากระจายแต่หน้าที่ ไม่มีคน ไม่มีทรัพยากร ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ เพราะฉะนั้นต้องให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น ซึ่งผมคิดไว้หลายแบบ เช่น เรื่องการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็ทำระดับประถม เทศบาลก็ทำระดับมัธยม กรุงเทพมหานครก็ทำระดับมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ท้องถิ่นต้องทำเรื่องที่เน้นความแตกต่าง สร้างเอกลักษณ์ของตนเอง

การกระจายอำนาจในความคิดของผมไม่ใช่เป็นการแบ่งภาระของส่วนกลาง เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองอีกแบบหนึ่ง ซึ่งไม่ควรใช้หลักส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคในการทำท้องถิ่น เพราะไม่เช่นนั้นท้องถิ่นก็จะเป็นส่วนย่อย ที่ผมคิดไว้ก็คือท้องถิ่นต้องทำเรื่องที่เน้นความแตกต่าง สร้างเอกลักษณ์ ขณะนี้ส่วนกลาง

เน้นในเรื่องการสร้างเอกภาพ (Unity) แต่ว่าท้องถิ่นมีหน้าที่สร้างความเป็นเอกลักษณ์ที่หลากหลาย (Diversity Uniqueness) เพราะฉะนั้นผมไม่ได้คิดเพียงแต่การแบ่งเบา แต่คิดว่าเราพลาด ที่เราไม่เข้าใจว่าการปกครองประชาธิปไตย มันเป็นการปกครองตนเองของประชาชน คำว่าประชาชนต้องตีความเป็น ๓ อย่างด้วยกัน ความหมายแรกประชาชนเป็นปัจเจก ที่แสดงออกโดยการเลือก ส.ส. เราไม่ได้ปกครองตนเองใช้อำนาจไปเลือก ส.ส. ประชาชนในความหมายที่ ๒ คือ ชุมชน ประชาชนในความหมายที่ ๓ คือ ท้องถิ่น เพราะฉะนั้นเราขาดท้องถิ่นไม่ได้ เพราะถ้าขาดท้องถิ่นมันก็ไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะมันเหลือประชาธิปไตยที่เป็นปัจเจกเท่านั้น เมืองไทยมีเอกลักษณ์มากกว่า ๑ เอกลักษณ์ สิ่งเดียวที่คนไทยเข้าใจคือชาติ แต่ว่าเอกลักษณ์ ซึ่งคนที่ทำเรื่องกระจายอำนาจ คิดคือต้องให้เขาเป็นคนไทยด้วย เป็นคนแต่ละภาค อย่างสบายใจและภาคภูมิใจ คือเขาจะไม่สืมความเป็นตัวของตัวเองด้วย ปัจจุบันใครเป็นคนจังหวัดไหนไม่มีใครรู้เพราะการศึกษาของเราเป็นนิติชาติการบริหารราชการแผ่นดินก็มีนิติเดียวเป็นนิติชาติ คิดแบบที่ในทางปฏิบัติที่เราเห็นแต่ที่เราคิด เราคิดมากกว่านั้น ผมคิดว่าท้องถิ่นเริ่มจับประเด็นอะไรได้มากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น บางแห่งต้องการรักษาป่า รักษาต้นน้ำ บางแห่งต้องการรักษาศิลปวัฒนธรรม บางแห่งก็ต้องการให้เสนอภาษาของเขาที่หายไป คือ ต้องการให้ท้องถิ่นเปิดหลักสูตรภาษาท้องถิ่น ซึ่งผมคิดว่าดี เพราะมุมมองท้องถิ่นคือความไม่เหมือนและไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ให้เขาดูตัวเขาเอง เราจะมีท้องถิ่นไม่ได้ ถ้าไม่มีท้องถิ่นนิยม จะเป็นชาติไม่ได้ถ้าไม่มีชาตินิยม เพราะฉะนั้นจะเป็นชาติได้ต้องมีประวัติศาสตร์ชาติ ถ้าจะมีท้องถิ่นนิยมได้จะต้องมีภาษาท้องถิ่น เรื่องของการสร้างเอกภาพกับสร้างเอกลักษณ์ต้องทำทั้ง ๒ อย่าง ควบคู่กัน เอกภาพเป็นเรื่องของส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคเพราะเป็นงานสร้างเอกภาพ เช่น ต้องร้องเพลงชาติเพลงเดียวกัน

เราคิดเรื่องควบคุมท้องถิ่นมากเกินไป

ผมมีความเห็นว่า ข้างบน (ส่วนกลาง) คิดเรื่องการควบคุมท้องถิ่นไว้มากเกินไป เราไม่ควรควบคุมท้องถิ่นแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องเปลี่ยนถึงขั้นการควบคุมก่อนทำงานไม่มี มีแต่การตรวจสอบหลังการทำงานที่เรียกว่า Post - Audit มิใช่ Pre - Audit ถ้าเขาทำอะไรไม่ผิดกฎหมายก็ให้เขาทำ ถ้าทำไม่ดีค่อยมาว่ากันทีหลัง ซึ่งจะทำให้เขาเป็นผู้ใหญ่ขึ้น มิฉะนั้นเขาก็จะเป็นเด็กอยู่เรื่อย

แนวคิดใหญ่ ๆ ของการกระจายอำนาจก็คือ
ต้องกระจายทั้งอำนาจและทรัพยากร รวมทั้งคน
ถ้าเรากระจายแต่หน้าที่ ไม่มีคน ไม่มีทรัพยากร
ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

ท้องถิ่นไม่เก็บภาษีควรถูกลงโทษจากประชาชน

ข้อเสียของท้องถิ่นประการหนึ่งคือไม่ได้หาเงินมาใช้เอง ถ้าเราให้ท้องถิ่นเก็บภาษีเอง พฤติกรรมของท้องถิ่นจะเป็นอีกอย่างหนึ่ง ถ้าส่วนกลางเก็บภาษีไปเกือบหมดแล้วแบ่งคืนให้ท้องถิ่นในรูปของเงินอุดหนุนก็จะกลายเป็นไม่ใช่เงินของท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่อยากเก็บภาษีเพราะกลัวเสียฐานเสียง ท้องถิ่นนั้นควรถูกลงโทษจากประชาชน แต่ในเมืองไทยชาวบ้านลงคะแนนเสียงอย่างไรก็ได้ เลือกคนไม่ดีมาเป็นนายกเทศมนตรีก็ได้ การออกเสียงลงคะแนนของเราจึงไม่สั่งสอนคน ถ้าสั่งสอนได้การเจริญเติบโตของบ้านเมืองก็จะขึ้นอยู่กับท้องถิ่นมากขึ้น ท้องถิ่นจะก้าวหน้าอย่างไรขึ้นอยู่กับประชาชน ไม่ได้ขึ้นกับส่วนกลาง ถ้าเราจะเปลี่ยนเราต้องคิดระบบขึ้นมาใหม่ ให้ท้องถิ่นเขามีการบริหารจัดการ (Government) จริง ๆ แต่ในประเทศไทยรัฐบาลคุมไปหมดทุกอย่าง โดยไม่ต้องถามเลยว่าทำได้หรือไม่ อะไรที่ไม่มีใครทำ ส่วนกลางทำได้ทั้งหมด

จิตสำนึกสำคัญกว่าเรื่องโครงสร้าง

ผมคิดว่าการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเน้นที่จิตสำนึก เนื่องจากเรานัดเรื่องโครงสร้าง เวลาคิดจะปรับปรุงองค์กรมักจะคิดกันว่าต้องปรับโครงสร้างก่อน แต่ถ้ามีการปรับโครงสร้างแล้ว ไม่มีจิตสำนึก ก็จะถูกละเมิดและถูกใช้ให้เป็นผิดไปได้ คือต้องทำให้ท้องถิ่นทำอะไรแล้วมันโดดเด่น ทำอะไรแล้วถูกใจของประชาชน และประชาชนเข้ามาร่วมด้วย

ผมมองว่าท้องถิ่นทำงานดีกว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพราะมีความยืดหยุ่นและสามารถพลิกแพลงให้เหมาะสมกับคนในพื้นที่ได้ เราไม่ควรใช้ลักษณะชาวกับด้ามักเกินไป อย่าไปมองตรงนั้นมากนัก ผมคิดว่าการตรวจสอบส่วนราชการกับท้องถิ่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องไม่เหมือนกัน คืออย่าเอาเขามาใส่กรอบมากเกินไป เพราะถ้ามากเกินไปอาจจะไม่สร้างผลงาน หน่วยงานในส่วนกลางมักมีอคติว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่ซื่อสัตย์ แต่ผมคิดว่างบประมาณและทรัพยากรของส่วนกลางจะน้อยลงเรื่อยๆ เพราะการทำงานของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคระดมคนได้น้อย แต่ท้องถิ่นสามารถระดมคนได้มาก ดังนั้น คนที่มีเจตนาดีกับบ้านเมืองพอมาทำงานเรื่องท้องถิ่นสักพักก็จะเห็นว่าท้องถิ่นมีกำลังพอที่จะดูแลประชาชนได้ และควรที่จะคิดให้ท้องถิ่นเป็นกำลังของบ้านเมืองได้แล้ว



ภาคผนวก

- > ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- > คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- > เลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





ประธานกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นายพิชัย รัตตกุล
ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๓



นายชวน หลีกภัย
กันยายน - พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓



นายสุวิทย์ คุณกิตติ
กุมภาพันธ์ - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔



นายปองพล อดิเรกสาร
ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕



พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ
ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖



นายจาตุรนต์ ฉายแสง
กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗



นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ
ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘



นายวิษณุ เครืองาม
สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ - กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๙



นายไอสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์
ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ - พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐



นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ
กุมภาพันธ์ - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐



นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์
มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ - กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑



นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี
กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล
พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์
กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



นายเฉลิม อยู่บำรุง
ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ - พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕



นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ - กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖



นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา
กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗



พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว
มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ - กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗



นายวิษณุ เครืองาม
กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗ - ปัจจุบัน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑)
นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล)
ธันวาคม ๒๕๔๒ - สิงหาคม ๒๕๔๓

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(นางสาวชะไม สวงนพันธ์ุ) เลขาธิการ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมการปกครอง
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายอุดรพันธ์ จันทรวโรจน์ (เชียงใหม่)
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายสุรพงษ์ ภู่อณะพิบูล (นครระยอง/ระยอง)
 - นายวีระวัฒน์ ภัคตรนิกร (เม็องยโสธร/ยโสธร)
 - นายสมชาย คุณปลื้ม (ตำบลแสนสุข/ชลบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายนิยม คล่องดี (มุกดาหาร/มุกดาหาร)
 - นายสรศักดิ์ จิรธรรมประดับ (ชุมพล/นครนายก)
 - นายอภิชาติ สังขชาติ (คลองแห/สงขลา)
 - นายกิตติศักดิ์ เมฆขจร (ชี้เหล็ก/เชียงใหม่)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายพิจิตร รัตตกุล (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายสุนทร ประเสริฐดี (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายชาญ กาญจนาคพันธุ์
 - นายเอนก สิทธิประศาสน์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายไพโรจน์ สุจินดา
 - รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ โกวิททย์ โปะยานนท์
 - รศ. นริศ ชัยสูตร
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมชาย กรุสวนสมบัติ
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. ธงทอง จันทรางศุ
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. จรัส สุวรรณมาลา
 - ผศ. เอนก เหล่าธรรมทัศน์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๒)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย)
 กันยายน ๒๕๔๓ - พฤศจิกายน ๒๕๔๓

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางสาวชะไม สวงนพันธ์ุ) เลขาธิการ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมการปกครอง
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ (เชียงใหม่)
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายสุรพงษ์ ภู่อณะพิบูล (นครระยอง/ระยอง)
 - นายวีระวัฒน์ ภัคตรนิกร (เมืองยโสธร/ยโสธร)
 - นายสมชาย คุณปลื้ม (ตำบลแสนสุข/ชลบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายนิยม คล่องดี (มุกดาหาร/มุกดาหาร)
 - นายสรศักดิ์ จิรธรรมประดับ (ชุมพล/นครนายก)
 - นายอภิชาติ สังขชาติ (คลองแห/สงขลา)
 - นายกิตติศักดิ์ เมฆขจร (ชี้เหล็ก/เชียงใหม่)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายพิจิตร รัตกุล (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายสุนทร ประเสริฐดี (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายชาญ กาญจนาคพันธุ์
 - นายเอนก สิทธิประศาสน์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายไพโรจน์ สุจินดา
 - รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ โกวิทย์ โปษยานนท์
 - รศ. นริศ ชัยสูตร
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมชาย กรุสวนสมบัติ
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. ธงทอง จันทรางศุ
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. จรัส สุวรรณมาลา
 - ผศ. เอนก เหล่าธรรมทัศน์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๓)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ)
 กุมภาพันธ์ - ตุลาคม ๒๕๔๔

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางสาวชะไม สวงวนพันธ์ุ) เลขาธิการ

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ**
- รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)
 (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา)
 (นายกระแส ชนวงษ์)
 - ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 - นายอาษา เมฆสวรรค์
 - นายชูศักดิ์ แอทอง
 - นายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมการปกครอง
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายชาญชัย ศิลปะอำนวยชัย (แพร่)
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูล (นครระยอง/ระยอง)
 - นายวีระวัฒน์ รักตรนิกร (เมืองยโสธร/ยโสธร)
 - นายจิระวัฒน์ ศิริพาณิชย์ (ตำบลหัวขวาง/มหาสารคาม)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายพนพล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายประสิทธิ์ จันทกลาง (บ้านกลาง/ลำพูน)
 - นายเหรียญ นิจรัญญ (บ้านฉาง/ระยอง)
 - นายอภิชาติ สังขชาติ (คลองแห/สงขลา)
 - นายเกรียงไกร เพ็ญทอง (เมืองเก่า/ขอนแก่น)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายสมัคร สุนทรเวช (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์ (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายชาญ กาญจนาคพันธุ์
 - นายเอนก สิทธิประศาสน์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายไพโรจน์ สุจินดา
 - รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ โกวิททย์ โปะยานนท์
 - รศ. นริศ ชัยสูตร
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมชาย กรุสวนสมบัติ
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. ธงทอง จันทรางศุ
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. จรัส สุวรรณมาลา
 - ผศ. วุฒิสาร ตันไชย

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๔)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร)
 ตุลาคม ๒๕๔๔ - ตุลาคม ๒๕๔๕

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางสาวชะไม สวงวนพันธุ์) เลขาธิการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ

๑. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)
 (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา)
 (นายกระแส ชนวงค์)
๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๓. นายอาษา เมฆสวรรค์
๔. นายชูศักดิ์ แยกทอง
๕. นายประจักษ์ แก้วกล้าหาญ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมการปกครอง
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายชาญชัย ศิลปะอำนวยชัย (แพร่)
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูล (นครระยอง/ระยอง)
 - นายวีระวัฒน์ ภักตนิกร (เมืองยโสธร/ยโสธร)
 - นายจิระวัฒน์ ศิริพาณิชย์ (ตำบลหัวขวาง/มหาสารคาม)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายพนพล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายประสิทธิ์ จันทกลาง (บ้านกลาง/ลำพูน)
 - นายเหรียญ นิจริญ (บ้านฉาง/ระยอง)
 - นายอภิชาติ สังขชาติ (คลองแห/สงขลา)
 - นายเกรียงไกร เพ็ญทอง (เมืองเก่า/ขอนแก่น)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายสมัคร สุนทรเวช (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์ (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายชาญ กาญจนาคพันธุ์
 - นายเอนก สิทธิประศาสน์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายไพโรจน์ สุจินดา
 - รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ โกวิททย์ โปะยานนท์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - รศ. นริศ ชัยสูตร
 - นายสมชาย กรุสวนสมบัติ
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. กมลชัย รัตนสากาววงศ์
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. จรัส สุวรรณมาลา
 - ผศ. วุฒิสาร ตันไชย

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๕)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)
 ตุลาคม ๒๕๔๕ - กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นายกิตติ อธิวิทย์) เลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
 ๑. รัฐมนตรีประจำสำนัก
 นายกรัฐมนตรี
 (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)
 (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา)
 (นายกระแส ชนวงค์)
 ๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๓. นายอาสา เมฆสวรรค์
 ๔. นายชูศักดิ์ แอทอง
 ๕. นายประจักษ์ แก้วกล้าหาญ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมการปกครอง
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายชาญชัย ศิลปะอำนวยชัย (แพร่)
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูล (นครระยอง/ระยอง)
 - นายวีระวัฒน์ ภักตนิกร (เมืองยโสธร/ยโสธร)
 - นายจิระวัฒน์ ศิริพานิชย์ (ตำบลหัวขวาง/มหาสารคาม)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายประสิทธิ์ จันทกลาง (บ้านกลาง/ลำพูน)
 - นายเหรียญ นิจรรย์ (บ้านฉาง/ระยอง)
 - นายอภิชาติ สังขชาติ (คลองแห/สงขลา)
 - นายเกรียงไกร เฟื่องทอง (เมืองเก่า/ขอนแก่น)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายสมิคร สุนทรเวช (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์ (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายชาญ กาญจนาคพันธุ์
 - นายเอนก สิทธิประศาสน์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายไพโรจน์ สุจินดา
 - รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ โกวิทย์ โปษยานนท์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - รศ. นริศ ชัยสุตร
 - นายสมชาย กรุสวนสมบัติ
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. ธงทอง จันทรางศุ
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. จรัส สุวรรณมาลา
 - ผศ. วุฒิสาร ตันไชย

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๖)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)
 กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ - มีนาคม ๒๕๔๗

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางรังสี พันธุมจินดา) เลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ
 ๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. นายอาษา เมฆสวรรค์
 ๓. นายชูศักดิ์ แอกทอง
 ๔. นายประจักษ์ แก้วกล้าหาญ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมการปกครอง
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายชาญชัย ศิลปะอำนวยชัย (แพร่)
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายสุรพงษ์ ภูธนะพิบูล (นครระยอง/ระยอง)
 - นายวีระวัฒน์ ภักตนิกร (เมืองยโสธร/ยโสธร)
 - นายจีระวัฒน์ ศิริพาณิชย์ (ตำบลหัวขวาง/มหาสารคาม)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายประสิทธิ์ จันทกลาง (บ้านกลาง/ลำพูน)
 - นายเหรียญ นิจริญ (บ้านฉาง/ระยอง)
 - นายสนธิ วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายเกรียงไกร เพ็ญทอง (เมืองเก่า/ขอนแก่น)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายสมัคร สุนทรเวช (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์ (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายชาญ กาญจนาคพันธุ์
 - นายเอนก สิทธิประศาสน์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายไพโรจน์ สุจินดา
 - รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ โกวิท โปษยานนท์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - รศ. นริศ ชัยสูตร
 - นายสมชาย กรุสวนสมบัติ
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. กมลชัย รัตนสากววงศ์
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. จรัส สุวรรณมาลา
 - ผศ. วุฒิสาร ตันไชย

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๗)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)
 มีนาคม - ตุลาคม ๒๕๔๗

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางรังสี พันธุมจินดา) เลขานุการ

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ**
๑. รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
 ๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๓. ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
 ๔. ร.ต.ต. เกรียงศักดิ์ โลหะชาละ
 ๕. ศ. ตีрек ปัทมสิริวัฒน์
 ๖. รศ. จรัส สุวรรณมาลา

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมการปกครอง
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายชาญชัย ศิลปะอำนวยชัย (แพร่)
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายสุรพงษ์ ภู่อานะพิบูล (นครระยอง/ระยอง)
 - นายวีระวัฒน์ ภักตนิกร (เมืองยโสธร/ยโสธร)
 - นายจิระวัฒน์ ศิริพาณิชย์ (ตำบลหัวขวาง/มหาสารคาม)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายพิชัย นวลนภาศรี (หัวดง/พิจิตร)
 - นายวรยุทธ ช่วยณรงค์ (บางพระ/ฉะเชิงเทรา)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายประภาส ยงคะวิสัย (สงเปลือย/กาฬสินธุ์)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายสมัคร สุนทรเวช (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์ (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายเฉลิม ศรีผดุง
 - นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ
 - นายอาษา เมฆสวรรค์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ โกวิทย์ โปทยานนท์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - รศ. สกนธ์ วรรณัญญา
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. กมลชัย รัตนสากาววงศ์
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 - ศ.ชาติชาย ณ เชียงใหม่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๘)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)
 ตุลาคม ๒๕๔๗ - สิงหาคม ๒๕๔๘

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางรังสี พันธุมจินดา) เลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ

๑. รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๓. ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
๔. ร.ต.ต. เกรียงศักดิ์ โลหะชาละ
๕. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
๖. รศ. จรัส สุวรรณมาลา

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมการปกครอง
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
 - นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ (เชียงใหม่)
- เทศบาล
 - นายเปรมฤดี ชามพูนท (นครพิบูลย์โลก/พิบูลย์โลก)
 - นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์ (เมืองเพชรบูรณ์/เพชรบูรณ์)
 - นายธีระชัย ล้อวชิระวิญญู (ตำบลคลองตำหรุ/ชลบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายสนั่น พงษ์สมบัติ (น้ำพอง/ขอนแก่น)
 - นายเหรียญ นิจรัญญ์ (บึงฉลวย/ระยอง)
 - นายพิชัย นวลภาศรี (หัวดง/พิจิตร)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาร (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายเฉลิม ศรีผดุง
 - นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ
 - นายอาษา เมฆสวรรค์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - ศ.พิเศษ โกวิท โปษยานนท์
 - รศ. สกนธ์ วรรณัญญา
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. กมลชัย รัตนสากาวงศ์
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 - ศ.ชาติชาย ณ เชียงใหม่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๙)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
 สิงหาคม ๒๕๔๘ - กรกฎาคม ๒๕๔๙

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางอรรพรรณ ชุมทรัพย์) เลขาธิการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ

๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๒. ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
๓. ร.ต.ต. เกียรติศักดิ์ โลหะชาละ
๔. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
๕. รศ. จรัส สุวรรณมาลา

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
 - นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ (เชียงใหม่)
- เทศบาล
 - นายเปรมฤดี ชามพูนท (นครพิบูลย์โลก/พิบูลย์โลก)
 - นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์ (เมืองเพชรบูรณ์/เพชรบูรณ์)
 - นายธีระชัย ล้อวชิระวิภูฏ์ (ตำบลคลองตำหรุ/ชลบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายพิชัย นวลภาศรี (หัวดง/พิจิตร)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายสนั่น พงษ์สมบัติ (น้ำพอง/ขอนแก่น)
 - นายวรยุทธ ช่วยณรงค์ (บางพระ/ฉะเชิงเทรา)
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาร (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายเฉลิม ศรีผดุง
 - นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ
 - นายอาษา เมฆสวรรค์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - ศ.พิเศษ โกวิทช์ โปษยานนท์
 - รศ. สกนธ์ วรรณัญญา
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. กมลชัย รัตนสกาววงศ์
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 - ศ.ชาติชาย ณ เชียงใหม่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๐)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)
 กรกฎาคม - ตุลาคม ๒๕๔๙

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางอรวรรณ ชุมทรัพย์) เลขาธิการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ

๑. รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
๒. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๓. ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
๔. ร.ต.ต. เกรียงศักดิ์ โลหะชาละ
๕. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
๖. รศ. จรัส สุวรรณมาลา

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
 - นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ (เชียงใหม่)
- เทศบาล
 - นายเปรมฤดี ชามพูนท (นครพิบูลย์โลก/พิษณุโลก)
 - นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์ (เมืองเพชรบูรณ์/เพชรบูรณ์)
 - นายธีระชัย ล้อวชิระวิญญู (ตำบลคลองตำหรุ/ชลบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายพิชัย นวลภาศรี (หัวดง/พิจิตร)
 - นายสนิท วรกีง (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายสนั่น พงษ์สมบัติ (น้ำพอง/ขอนแก่น)
 - นายวรยุทธ ช่วยณรงค์ (บางพระ/ฉะเชิงเทรา)
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาร (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายเฉลิม ศรีผดุง
 - นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ
 - นายอาษา เมฆสวรรค์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - ศ.พิเศษ โกวิท โปษยานนท์
 - รศ. สกนธ์ วรรณัญญา
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. กมลชัย รัตนสากาวงศ์
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 - ศ.ชาติชาย ณ เชียงใหม่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๑)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์)
 ตุลาคม ๒๕๔๙ - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางอรวรรณ ชุมทรัพย์) เลขาธิการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ

๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๒. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
๓. ศ. จรัส สุวรรณมาลา
๔. รศ. กมลชัย รัตนสากววงศ์
๕. นายแพทย์ พยอมยงค์

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายภิญโญ ตันวิเศษ (ชลบุรี)
 - นายชวีวงศ์ ณ เชียงใหม่ (เชียงใหม่)
- เทศบาล
 - นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ (นครยะลา/ยะลา)
 - นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์ (เมืองเพชรบูรณ์/เพชรบูรณ์)
 - นายสัมฤทธิ์ ด้วงโสน (ตำบลไทรน้อย/นนทบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายพิชัย นวลภาศรี (หัวดง/พิจิตร)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายวรยุทธ ช่วยณรงค์ (บางพระ/ฉะเชิงเทรา)
 - นายบุญชู จารุจิตร (นาวัง/อำนาจเจริญ)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาร (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายเฉลิม ศรีผดุง
 - นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ
 - นายอาษา เมฆสวรรค์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - ศ.พิเศษ โกวิท โปษยานนท์
 - รศ. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
- ด้านกฎหมาย
 - รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
 - รศ. ณรงค์ ใจหาญ
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 - ศ.ชาติชาย ณ เชียงใหม่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๒)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายมีngthวัญ แสงสุวรรณ)
 กุมภาพันธ์ - มิถุนายน ๒๕๕๑

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางอรวรรณ ชุมทรัพย์) เลขาธิการ

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ**
๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. ศ.พิเศษ โกวิทย์ โปษยานนท์
 ๓. ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 ๔. ศ. สมคิด เลิศไพฑูริย์
 ๕. ศ. จรัส สุวรรณมาลา
 ๖. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
 ๗. รศ. กมลชัย รัตนสากาววงศ์
 ๘. รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 ๙. รศ. ณรงค์ ใจหาญ
 ๑๐. นายแพทย์ พยอมยนต์

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายวิทยา คุณปลื้ม (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ (นครยะลา/ยะลา)
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (เมืองแม่สอด/ตาก)
 - นายสัมฤทธิ์ ด้วงโสน (ตำบลไทรน้อย/นนทบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายบุญชู จารุจิตร (นาวัง/อำนาจเจริญ)
 - นายสำเนา รัศมิทัต (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
 - นายภานุวุธ บุรณพรหม (ผาสิงห์/น่าน)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายอิทธิพล คุณปลื้ม (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายสุจิต นิมิตรกุล
 - นายศิวะ แสงมณี
 - นายสีมา สีมานันท์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - รศ. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
 - รศ. นवलน้อย ตรีรัตน์
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. สุรพล นิตไกรพจน์
 - รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร
 - นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ศ. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่
 - รศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๓)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์)
 มิถุนายน ๒๕๕๑ - กันยายน ๒๕๕๑

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางอรรพรรณ ชุมทรัพย์) เลขาธิการ

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ**
๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. ศ.พิเศษ โกวิท ไปด้วยานนท์
 ๓. ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 ๔. ศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
 ๕. ศ. จรัส สุวรรณมาลา
 ๖. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
 ๗. รศ. กมลชัย รัตนสากาวงศ์
 ๘. รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 ๙. รศ. ณรงค์ ใจหาญ
 ๑๐. นายแพทย์ พยอมยงค์

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายวิทยา คุณปลื้ม (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ (นครยะลา/ยะลา)
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (เมืองแม่สอด/ตาก)
 - นายสัมฤทธิ์ ด้วงโสน (ตำบลไทรน้อย/นนทบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายบุญชู จารุจิตร (นาวัง/อำนาจเจริญ)
 - นายสำเนา รัศมิทัต (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
 - นายภาณุวุธ บุรณพรหม (ผาสิ่ง/น่าน)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายอิทธิพล คุณปลื้ม (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายสุจิต นิมิตรกุล
 - นายศิวะ แสงมณี
 - นายสีมา สีมานันท์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - รศ. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
 - รศ. นवलน้อย ตรีรัตน์
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. สุรพล นิตไกรพจน์
 - รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร
 - นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ศ. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่
 - รศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๔)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี)
 กันยายน - ตุลาคม ๒๕๕๑

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางอรรพรรณ ชุมทรัพย์) เลขาธิการ

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ**
๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. ศ.พิเศษ โกวิท โปษยานนท์
 ๓. ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 ๔. ศ. สมคิด เลิศไพฑูริย์
 ๕. ศ. จรัส สุวรรณมาลา
 ๖. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
 ๗. รศ. กมลชัย รัตนสากาววงศ์
 ๘. รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 ๙. รศ. ณรงค์ ใจหาญ
 ๑๐. นายแพทย์ พยอมยงค์

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์กรบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายวิทยา คุณปลื้ม (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ (นครยะลา/ยะลา)
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (เมืองแม่สอด/ตาก)
 - นายสัมฤทธิ์ ด้วงโสน (ตำบลไทรน้อย/นนทบุรี)
- องค์กรบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายสนธิ วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายบุญชู จารูจิตร (นาวัง/อำนาจเจริญ)
 - นายสำเนา รัตมิตต์ (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
 - นายภาณุวุธ บูรณพรหม (ผาสิงห์/น่าน)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายอิทธิพล คุณปลื้ม (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายสุจิตต์ นิมิตรกุล
 - นายศิเว แสงมณี
 - นายสีมา สีมานันท์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - รศ. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
 - รศ. นवलน้อย ตรีรัตน์
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. สุรพล นิตไกรพจน์
 - รศ. นรนิติ เศรษฐบุตตร
 - นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ศ. ชาติชาย ฌ เชียงใหม่
 - รศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๕)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล)
 พุทธศักราช - ธันวาคม ๒๕๕๑

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางอรวรรณ ชุมทรัพย์) เลขาธิการ

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ**
๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. ศ.พิเศษ โกวิท โปษยานนท์
 ๓. ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 ๔. ศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
 ๕. ศ. จรัส สุวรรณมาลา
 ๖. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
 ๗. รศ. กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์
 ๘. รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 ๙. รศ. ณรงค์ ใจหาญ
 ๑๐. นายแพทย์ พยอมยนต์

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายวิทยา คุณปลื้ม (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ (นครยะลา/ยะลา)
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (เมืองแม่สอด/ตาก)
 - นายสัมฤทธิ์ ด้วงโสน (ตำบลไทรน้อย/นนทบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายบุญชู จารุจิตร (นาวัง/อำนาจเจริญ)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายสำเนา รัศมีทัต (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
 - นายภาณุวุธ บุรณพรหม (ผาสิงห์/น่าน)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายอิทธิพล คุณปลื้ม (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายสุจิต นิมิตรกุล
 - นายศิวัช แสงมณี
 - นายสีมา สีมานันท์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - รศ. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
 - รศ. นवलน้อย ตรีรัตน์
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. สุรพล นิตไกรพจน์
 - รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร
 - นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ศ.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
 - รศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๖)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 นายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
 ธันวาคม ๒๕๕๑ - สิงหาคม ๒๕๕๔

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นางอรวรรณ ชุมทรัพย์) เลขาธิการ

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ**
๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 ๓. ศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์
 ๔. ศ. จรัส สุวรรณมาลา
 ๕. ศ. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
 ๖. รศ. กมลชัย รัตนสกวาวงศ์
 ๗. รศ. วุฒิสาร ตันไชย
 ๘. รศ. ณรงค์ ใจหาญ
 ๙. นายแพทย์ พยอมยนต์

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายวิทยา คุณปลื้ม (ชลบุรี)
- เทศบาล
 - นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ (นครยะลา/ยะลา)
 - นายประเสริฐ วชิรเขื่อนขันธุ์ (เมืองพระประแดง/สมุทรปราการ)
 - นายสัมฤทธิ์ ดั่งโสน (ตำบลไทรน้อย/นนทบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายชูศักดิ์ วสันต์ (ดงบัง/หนองคาย)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายสำเนา รัศมิทัต (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
 - นายภานุวุธ บุรณพรหม (ผาสิ่งห้/น่าน)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - ม.ร.ว. สุขุมพันธ์ บริพัตร (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายอิทธิพล คุณปลื้ม (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายสุดจิต นิมิตรกุล
 - นายศิเว แสงมณี
 - นายสีมา สีมานันท์
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - รศ. ไชยวัฒน์ คำชู
 - นายไพโรจน์ พรหมสาสน์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - รศ. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา
 - รศ. นवलน้อย ตรีรัตน์
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. สุรพล นิตติไกรพจน์
 - รศ. นรนิติ เศรษฐบุตตร
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ศ. ชาติชาย ณ เชียงใหม่
 - รศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๗)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ)
 กันยายน ๒๕๕๔ - ตุลาคม ๒๕๕๕

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นายวีระชัย ชมสาคร) เลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ

๑. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล)
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายวิทยา บุรณศิริ)
๓. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๔. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายมังกร ยนต์ตระกูล (ร้อยเอ็ด)
- เทศบาล
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (นครแม่สอด/ตาก)
 - นายประเสริฐ วชิรเชื้อนพันธ์ (เมืองพระประแดง/สมุทรปราการ)
 - นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง (ตำบลยางตลาด/กาฬสินธุ์)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายสนธิ วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายชูศักดิ์ วสันต์ (ดงบัง/หนองคาย)
 - นายสำเนา รัตมิตต์ (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
 - นายภานุรุช บุรณพรหม (ผาสิ่งห้/น่าน)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - ม.ร.ว.สุขุมพันธ์ บริพัตร (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายอิทธิพล คุณปลื้ม (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร
 - นายสุจิตต์ นิमितกุล
 - นายวิชัย ศรีขวัญ
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายบุญเลิศ น้อมศิลป์
 - นายอาจหาญ ศิริพูล
 - นายฉัตรชัย ทิมกระจ่าง
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมพร ไร่บางยาง
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. พิเศษ กมลชัย รัตนสกาวงค์
 - ศ. นันทวัฒน์ บรมานันท์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. อัมภางค์ ปาณิกบุตร
 - นายชลธิศ ธีระรัฐติ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๘)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง)
 ตุลาคม ๒๕๕๕ - พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นายวีระชัย ชมสาคร) เลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
 ๑. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
 (นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล)
 ๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
 (นายวิทยา บุรณศิริ)
 ๓. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๔. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โคสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายมังกร ยนต์ตระกูล (ร้อยเอ็ด)
- เทศบาล
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (นครแม่สอด/ตาก)
 - นายประเสริฐ วชิรเชื้อนพันธ์ (เมืองพระประแดง/สมุทรปราการ)
 - นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง (ตำบลยางตลาด/กาฬสินธุ์)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายสนิท วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายชูศักดิ์ วสันต์ (ดงบัง/หนองคาย)
 - นายสำเนา รัตมิหัต (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
 - นายภานุวุธ บุรณพรหม (ผาสิ่งห้/น่าน)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - ม.ร.ว.สุขุมพันธ์ บริพัตร (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายอิทธิพล คุณปลื้ม (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร
 - นายสุดจิต นิमितกุล
 - นายวิชัย ศรีขวัญ
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายบุญเลิศ น้อมศิลป์
 - นายอาจหาญ ศิริพูล
 - นายฉัตรชัย ทิมกระจ่าง
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมพร ใ้บบางยาง
- ด้านกฎหมาย
 - ศ.พิเศษ กมลชัย รัตนสกววงศ์
 - ศ. นันทวัฒน์ บรมานันท์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. อัยภูงค์ ปาณิกบุตร
 - นายชลธิศ ธีระฉัตร

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๑๙)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)
 พุทธศักราช ๒๕๕๕ - กรกฎาคม ๒๕๕๖

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นายวีระชัย ชมสาคร) เลขานุการ

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ**
๑. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล)
 ๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายวิทยา บุรณศิริ)
 ๓. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๔. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย ไควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายมังกร ยนต์ตระกูล (ร้อยเอ็ด)
- เทศบาล
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (นครแม่สอด/ตาก)
 - นายประเสริฐ วชิรเขื่อนขันธ์ (เมืองพระประแดง/สมุทรปราการ)
 - นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง (ตำบลยางตลาด/กาฬสินธุ์)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ (อ้อมเกร็ด/นนทบุรี)
 - นายสนธิ วรกิจ (ท้ายเหมือง/พังงา)
 - นายชูศักดิ์ วัฒนดี (ดงบัง/หนองคาย)
 - นายสำเนา รัศมีทัต (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
 - นายภาณุวุธ บุรณพรหม (ผาสิงห์/น่าน)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - ม.ร.ว.สุขุมพันธ์ บริพัตร (ผู้ว่าฯ กทม.)
 - นายอิทธิพล คุณปลื้ม (นายกเมืองพัทยา)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร
 - นายสุจิตต์ นิमितกุล
 - นายวิชัย ศรีขวัญ
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายบุญเลิศ น้อมศิลป์
 - นายอาจหาญ ศิริพูล
 - นายฉัตรชัย ทิมกระจ่าง
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมพร ไร่บางยาง
- ด้านกฎหมาย
 - ศ.พิเศษ กมลชัย รัตนสากววงศ์
 - ศ. นันทวัฒน์ บรมานันท์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. อัมภางค์ ปาณิกบุตร
 - นายชลธิศ ธีระฉัตร

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๒๐)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา)
 กรกฎาคม ๒๕๕๖ - มิถุนายน ๒๕๕๗

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นายวีระชัย ชมสาคร) เลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
 ๑. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
 (นายวราเทพ รัตนากร)
 ๒. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
 (นายสันติ พร้อมพัฒน์)
 ๓. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๔. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย ไควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายมังกร ยนต์ตระกูล (ร้อยเอ็ด)
- เทศบาล
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (นครแม่สอด/ตาก)
 - นายประเสริฐ วชิรเขื่อนขันธุ์ (เมืองพระประแดง/สมุทรปราการ)
 - นายธนศักดิ์ มาคะสิระ (ตำบลวัดเพลง/ราชบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายชูศักดิ์ วสันต์ (ดงบัง/บึงกาฬ)
 - นายไฉน ก้อนทอง (ดงมูลเหล็ก/เพชรบูรณ์)
 - นายกัมพล กลั่นเนียบ (ตาหลวง/ราชบุรี)
 - นายวิชัย ไตรรัตน์ (กะไหล/พังงา)
 - นายสำเนา รัตมิตต์ (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 - นายกเมืองพัทยา

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร
 - นายสุตจิต นิमितกุล
 - นายวิชัย ศรีขวัญ
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายบุญเลิศ น้อมศิลป์
 - นายอาจหาญ ศิริพูล
 - นางพรรณณี แสงสันต์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมพร ใบบางยาง
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. นันทวัฒน์ บรมานันท์
 - ศ. พิเศษ กมลชัย รัตนสากวางค์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. อัญญาค์ ปาณิกบุตร
 - นายชลธิศ ธีระรัฐติ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๒๑)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พล.ต.อ. อดุลย์ แสงสิงแก้ว)
 มิถุนายน ๒๕๕๗ - กันยายน ๒๕๕๗

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นายวีระชัย ชมสาคร) เลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ
 ๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. เลขาธิการคณะกรรมการ
 พัฒนาระบบราชการ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายมังกร ยนต์ตระกูล (ร้อยเอ็ด)
- เทศบาล
 - นายเทิดเกียรติ ชินสรนันท์ (นครแม่สอด/ตาก)
 - นายประเสริฐ วชิรเขื่อนขันธุ์ (เมืองพระประแดง/สมุทรปราการ)
 - นายธนศักดิ์ มาคะสิระ (ตำบลวัดเพลง/ราชบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายชูศักดิ์ วสันต์ (ดงบัง/บึงกาฬ)
 - นายไฉน ก้อนทอง (ดงมูลเหล็ก/เพชรบูรณ์)
 - นายกัมพล กลั่นเนียม (ตาหลวง/ราชบุรี)
 - นายวิชัย ไตรรัตน์ (กะไหล/พังงา)
 - นายสำเนา รัตมิตต์ (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 - นายกเมืองพัทยา

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายมนุญญ์ วัฒนโกเมร
 - นายสุจิต นิมิตกุล
 - นายวิชัย ศรีขวัญ
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายบุญเลิศ น้อมศิลป์
 - นายอาจหาญ ศิริพุด
 - นางพรณี แสงสันต์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมพร ใช้บางยาง
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. นันทวัฒน์ บรมานันท์
 - ศ. พิเศษ กมลชัย รัตนสกาวงศ์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. อัญญาค์ ปาณิกบุตร
 - นายชลธิศ ธีระรัฐติ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชุดที่ ๒๒)
 นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
 รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
 กันยายน ๒๕๕๗ - ปัจจุบัน

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 (นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย) เลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ
 ๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. เลขาธิการคณะกรรมการ
 พัฒนาระบบราชการ

กรรมการโดยตำแหน่ง

- กระทรวงมหาดไทย
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กระทรวงการคลัง
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 - ปลัดกระทรวงการคลัง
- กระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
 - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- สำนักนายกรัฐมนตรี
 - เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - นายพรชัย โควสุรัตน์ (อุบลราชธานี)
 - นายมังกร ยนต์ตระกูล (ร้อยเอ็ด)
- เทศบาล
 - นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ (นครยะลา/ยะลา)
 - นายประเสริฐ วชิรเขื่อนขันธุ์ (เมืองพระประแดง/สมุทรปราการ)
 - นายธนศักดิ์ มาคะสิระ (ตำบลวัดเพลง/ราชบุรี)
- องค์การบริหารส่วนตำบล
 - นายชูศักดิ์ วสันต์ (ดงบัง/บึงกาฬ)
 - นายไฉน ก้อนทอง (ดงมูลเหล็ก/เพชรบูรณ์)
 - นายกัมพล กลั่นเนียม (ตาหลวง/ราชบุรี)
 - นายวิชัย ไตรรัตน์ (กะไหล/พังงา)
 - นายสำเนา รัศมีทัต (บางน้ำผึ้ง/สมุทรปราการ)
- องค์กรรูปแบบพิเศษ
 - ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 - นายกเมืองพัทยา

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- ด้านบริหารราชการแผ่นดิน
 - นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร
 - นายสุจิตต์ นิมิตรกุล
 - นายวิชัย ศรีขวัญ
- ด้านการพัฒนาท้องถิ่น
 - นายบุญเลิศ น้อมศิลป์
 - นายอาจหาญ ศิริพุด
 - นางพรณี แสงสันต์
- ด้านเศรษฐศาสตร์
 - ศ.พิเศษ สมชัย ฤชุพันธ์
 - นายสมพร ใช้บางยาง
- ด้านกฎหมาย
 - ศ. นันทวัฒน์ บรมานันท์
 - ศ. พิเศษ กมลชัย รัตนสกาวงศ์
- ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รศ. อัยภูงค์ ปาณิกบุตร
 - นายชลธิศ ธีระรัฐดี

เลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นางสาวชะไม สงวนพันธ์ุ

ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕



นายกิตติ อิทธิวิทย์

๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖



นางรังสี พันธุมจินดา

๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

เลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นางอรวรรณ ชุมทรัพย์

๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



นายวีระชัย ชมสาคร

๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย

๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ - ปัจจุบัน

คณะผู้ดำเนินการจัดทำหนังสือ

ที่ปรึกษา

หม่อมหลวงปนัดดา	ดิศกุล	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
พลตำรวจเอก เอก	อังสนานนท์	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
นางพัชราภรณ์	อินทริยงค์	รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
นายจิรัชย์	มูลทองโรย	รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

คณะผู้จัดทำ

นายวีระชัย	ชมสาคร	ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี	
นายณรงค์	เชื้อบุญช่วย	ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
นางสมพร	วรเศรษฐมงคล	นางน้ำเพชร	กายบริหาร
นายทนต์ไชย	พรอำไพ	นายมานะ	บุญยะโกศา
นางสาวญาติกา	นิธิธราพร	นายวิฑูร	เอี่ยมโอภาส
นางสาวภัทรานิษฐ์	ชีวะวรรณันท์	นายสมบัติ	ธนพัฒน์พงศ์
นายชยุต	อุดมเวชชกร	นางประภา	วงศ์วิภูษณะ
นายวิทยา	โชคเศรษฐกิจ	นางสาวอภินดี	ประเสริฐฤทธิ
นางสาวเพ็ญพรรณ	เจริญพงษ์	นายเกียรติกมล	จิ่งโส
นางจรีรัตน์	เข็มกาญจน์	นางปทุมพร	เขาวะวณิช
นางสาวสุวิภา	สีสุนา	นางสาวเกศรี	รัตนคินีนาถ
นางเจียรธิดา	ประสานทอง	นางสาวจรรยา	แสงประเสริฐ
นางสาวกัลยา	สิทธิจันทร์	นายธนกฤต	ฤทธิ์บุญยากร
นางสาวสุภาพร	เนียมหอม	นางจุฬาลักษณ์	ศรีผาสุก
นางสาวจิราภรณ์	นาคแจ่ม	นางสาวสรารวรรณ	รุ่งเรือง
นายวิสูตร	สิงห์สีโว	นายอติพล	คำหอมกุล
นางสาวขวัญแก้ว	จันทร์วิเชียร		



๑๕ ปี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดทำโดย	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐ - ๒๒๘๓ - ๔๖๕๑ โทรสาร ๐ - ๒๒๘๓ - ๔๖๕๓ www.odloc.go.th
จำนวน	๘,๕๐๐ เล่ม
ISBN	978-616-235-246-1
พิมพ์ที่	สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ถนนสามเสน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐ - ๒๒๔๓ - ๐๖๑๓ โทรสาร ๐ - ๒๒๔๓ - ๑๘๒๐





สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office

ทำเนียบรัฐบาล เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๘๓-๔๖๔๑ โทรสาร ๐-๒๒๘๓-๔๖๘๓

E-mail: odloc@opm.go.th, www.odloc.go.th