

ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

ฉบับสมบูรณ์

โดย คณะกรรมการปฏิรูป
วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2554

ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจนับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่งของประเทศไทย และเป็นต้นตอบ่อเกิดของปัญหาสำคัญอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม

ความสัมพันธ์ทางอำนาจมีหลายแบบ และถูกค้ำจุนไว้ด้วยโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่เมื่อกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว โครงสร้างอำนาจที่มีพลังสูงสุดและส่งผลกำหนดต่อโครงสร้างอำนาจอื่นทั้งปวงคือโครงสร้างอำนาจรัฐ

ด้วยเหตุดังนี้ การปรับสมดุลหรือการลดความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจ จึงจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลไกการปกครองต่าง ๆ เราจำเป็นต้องจัดระเบียบกลไกเหล่านี้เสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าสามารถเข้าถึงอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกัน

ตลอดระยะเวลาประมาณ 120 ปีที่ผ่านมา ระเบียบอำนาจของรัฐไทยถูกจัดโครงสร้างไว้ในลักษณะรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของระบบบริหารราชการแผ่นดินอันประกอบด้วยกระทรวงทบวงกรมซึ่งมีกิ่งก้านสาขาครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตทุกปริมณฑล

แน่ละ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวเคยมีคุณูปการใหญ่หลวงในการปกป้องแผ่นดินไทยให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติช่วงระยะผ่านจากสังคมจารีตสู่สมัยใหม่

อย่างไรก็ดี เราคงต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าเมื่อเวลาผ่านไปนานนับศตวรรษ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้ทำให้การบริหารจัดการประเทศแบบสั่งการจากข้างบนลงมากลายเป็นเรื่องไร้ประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น กระทั่งในหลายๆ กรณีได้กลายเป็นเหตุแห่งปัญหาเสียเอง

ที่สำคัญคือการที่อำนาจรัฐกระจุกตัวอยู่ตรงศูนย์กลาง ย่อมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองหลวงกับเมืองอื่นอย่างมากมาย ขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่สามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองได้เพียงพอสำหรับประชาชนที่นับวันยังมีความหลากหลายกระจายเหล่า สภาพเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหลายๆ ด้าน ซึ่งมักนำไปสู่ความไม่พอใจทางการเมือง

นอกจากนี้ โครงสร้างอำนาจที่ถือเอารัฐเป็นตัวตั้งและสังคมเป็นตัวตาม ยังเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะมันทำให้การเติบโตของประชาสังคมที่จะทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐเป็นไปได้ยาก ประชาชนพลเมืองจำนวนมากถูกทำให้เคยชินกับความเฉื่อยเนือยเรื่องส่วนรวม บ่มเพาะความคาดหวังฟุ้ง และขยายตลาดกลัวที่จะแสดงพลังของตน

ในอีกด้านหนึ่ง การควบคุมบ้านเมืองโดยศูนย์อำนาจที่เมืองหลวงได้ทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ ประชาชนอ่อนแอ กระทั่งดูแลตัวเองไม่ได้ในหลาย ๆ กรณี โครงสร้างการปกครองแบบสั่งการจากเบื้องบนได้มีส่วนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นในหลายที่หลายแห่ง ผู้คนในท้องถิ่นต้องสูญเสียทั้งอำนาจในการจัดการชีวิตตัวเอง สูญเสียทั้งศักดิ์ศรี และความภาคภูมิใจในวิถีวัฒนธรรมของตน

ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิธีกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง โดยเพิกเฉยต่อความเรียกร้องต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ก็ยิ่งส่งผลให้ท้องถิ่นไร้อำนาจในการจัดการเรื่องปากท้องของตน กระทั่งเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

เมื่อสังคมถูกทำให้อ่อนแอ ท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอ และประชาชนจำนวนมากถูกทำให้อ่อนแอ ปัญหาที่ป้อนกลับมายังศูนย์อำนาจจึงมีปริมาณท่วมท้น การที่กลไกแก้ปัญหาในระดับล่างมีไม่พอ ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาล ล้วนต้องเผชิญกับสภาวะข้อเรียกร้องที่ล้นเกินจากทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งยิ่งทำให้ขาดทั้งประสิทธิภาพและเสถียรภาพในการทำงาน

สถานการณ์ดังกล่าวได้ถูกซ้ำเติมให้เลวลงด้วยเงื่อนไขของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ ระบบการค้าเสรีและการลงทุนเสรีทำให้รัฐไทยมีอำนาจลดลงในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ ขณะที่กลไกตลาดกลับมีอำนาจมากขึ้นในการกำหนดชะตากรรมของประชาชน

การที่รัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาสังคมไว้อย่างเต็มเปี่ยม แต่กลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทยจากอิทธิพลข้ามชาติ และมีอำนาจน้อยลงในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนนั้น นับเป็นภาวะวิกฤตที่คุกคามชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแทบจะป้องกันตนเองไม่ได้เลย เมื่อต้องเผชิญกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนมากกว่า มีเทคโนโลยีสูงกว่าหรือมีระบบบริหารจัดการที่เหนือกว่าอย่างสิ้นเชิง

ด้วยเหตุผลทั้งหลายทั้งปวงนี้ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ด้วยการโอนอำนาจการบริหารจัดการตนเอง ไปให้ท้องถิ่นจึงกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วน และนับเป็นการปรับสมดุลของประเทศครั้งสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและสภาวะการณ์ของยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่เป็นแค่การถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรปกครองใหญ่สู่องค์กรปกครองเล็ก หรือเป็นเพียงการสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่าง ๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หากจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวมด้วย

เช่นนี้แล้ว หลักการเบื้องต้นของการกระจายอำนาจคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองได้มากขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการพัฒนาคุณภาพชีวิต การตัดสินใจ และการอนุมัติ/อนุญาตให้มีการดำเนินการใด ๆ ในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องสอดประสานไปกับการส่งเสริมให้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการตัดสินใจ และการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ในสังคม นอกเหนือจากการอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อันเป็นรูปแบบหลักอยู่ในปัจจุบัน

แน่นอน การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางนี้ ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน

ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม หากเราต้องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ก็ย่อมเสี่ยงไม่พ้นที่จะต้องจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่างๆของสังคมไทยอย่างลึกซึ้งถึงราก อีกทั้งจำเป็นต้องมีการปรับฐานความคิดเรื่องอำนาจจากความสัมพันธ์แนวตั้งเป็นแนวราบมากขึ้น

ดังนั้น ท้องถิ่นตามแนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจดังกล่าว จึงไม่ได้หมายถึง อปท.เพียงอย่างเดียว หากยังรวมถึงชุมชน ประชาชนและภาคประชาสังคมของแต่ละพื้นที่ไว้อย่างแยกไม่ออก การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเองจะต้องเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตั้งแต่ต้น และอำนาจของ อปท.ที่จะได้รับการถ่ายโอนเพิ่มขึ้นจากรัฐบาล จะต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยประชาชนในชุมชนหรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้ในทุกขั้นตอน โดยมีทั้งโครงสร้างและกระบวนการรองรับอย่างชัดเจน

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจควรต้องเป็นกระบวนการเดียวกันกับการขยายและพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยมีเจตจำนงอยู่ที่การปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งประกอบส่วนขึ้นเป็นองค์รวมของประชาชนทั้งประเทศ

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปจึงมีข้อเสนอ ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

1.1 บทบาทของรัฐบาลและท้องถิ่น

เพื่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมภาพรวม การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการในระบบยุติธรรม และการจัดให้มีระบบสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชนในประเทศ เป็นต้น

ขณะที่ท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรประชาสังคม คณะกรรมการประชาสังคม ประจำท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด ควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินในท้องถิ่น และการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็น การศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข ศาสนธรรม ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาทางหลวงชนบท การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากร การส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ การพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือบริการอื่นๆ ในจังหวัดและในท้องถิ่น

บทบาทของรัฐบาลในการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่นควรมีเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติเท่านั้น และรัฐบาลต้องไม่ใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงจำเป็นต้องถอดสายอำนาจบัญชาการของรัฐบาล ที่เข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต อำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรืออำนาจในการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง 3 รูปแบบคือ

- (ก) สำนักงานประสานนโยบาย หรือ สำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น
- (ข) สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น และ
- (ค) สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

ส่วนภารกิจอื่น ๆ ในการให้บริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ให้ยกเป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

1.2 รูปแบบของการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นประกอบด้วย 2 กลไกหลัก กลไกแรกเป็นการบริหารจัดการตนเองของชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ด้วยรูปแบบและกลไกแบบประชาสังคม ซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในแต่ละพื้นที่ สอดประสานกับกลไกที่สองคือ การบริหารราชการหรือการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล

ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องรับรองและสนับสนุนบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ และการจัดบริการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้น ในการตัดสินใจที่มีผลสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ยังจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชน ผ่านทางคณะกรรมการประชาสังคม ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์กรชุมชน องค์กรอาชีพ องค์กรศาสนา หรือองค์กรประชาสังคมอื่น ๆ เพื่อช่วยให้เกิดการปรึกษาหารือและต่อรองร่วมกัน รวมถึงเชื่อมโยงการบริหารราชการที่ผ่านตัวแทนในระบบประชาธิปไตย กับการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยตรงของประชาชน อันเป็นประชาธิปไตยโดยตรงเช่น การลงประชามติ หรือการลงลายมือชื่อเพื่อยับยั้งการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะแบ่งเป็น 2 ระดับ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด

ในอนาคต ควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล ทั้งนี้ ในการยกระดับดังกล่าวควรคำนึงถึงขนาดหรือจำนวนประชากรที่เหมาะสมต่อการให้บริการที่ดีและมีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ที่จะไม่ให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่างชุมชนที่อยู่ในเขตเมือง และชุมชนในเขตชนบท (ซึ่งอาจมีจำนวนประชากรน้อยกว่าในเขตเมือง)

1.3 ขอบเขตอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดขอบเขตอำนาจที่เหมาะสมของท้องถิ่น จะพิจารณาจากอำนาจในการจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมใน 4 มิติ คือ

- **มติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น รวมถึงการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติและ การจัดหาและการจัดสรรที่ดินเพื่อการทำกิน เพื่อที่อยู่อาศัย และเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ก็ต้องรับรองและขยายบทบาทและสิทธิของชุมชน/ประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นบทบาทที่มีอยู่เดิม เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการเหมืองฝาย การคุ้มครองพื้นที่ ชุ่มน้ำและประมงชายฝั่ง หรือบทบาทที่จะมีเพิ่มเติมขึ้นในอนาคต เช่น การจัดการสวนหรือพื้นที่สาธารณะใน เขตเมือง เป็นต้น

- **มติการจัดการเศรษฐกิจ** ท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของ ประชาชน และการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งเสริมและพัฒนาการ เกษตร การคุ้มครองและพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครองและพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน การสนับสนุนตลาด และการแลกเปลี่ยนภายในท้องถิ่น และการป้องกันการผูกขาดและการค้าที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงท้องถิ่นจะต้องมี อำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้เพิ่มขึ้น และสนับสนุนให้เกิดการระดมทุนและจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ใน ท้องถิ่นและชุมชน

- **มติการจัดการสังคม** ท้องถิ่นต้องเข้ามามีบทบาทร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในการ อนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และจิตวิญญาณของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงต้องมีบทบาท ร่วมกับชุมชนและประชาชนในการจัดการศึกษา การสร้างเสริมสุขภาพ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินและการ พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้ด้อยสิทธิและโอกาส

- **มติการจัดการทางการเมือง** ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ และการวางแผนพัฒนาซึ่ง สามารถกำหนดอนาคตของตนเอง ร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในท้องถิ่น รวมถึงควรมีบทบาทและ อำนาจร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในการดูแลรักษาความสงบพื้นฐานในพื้นที่ของตน เช่น การจัด การจราจร หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น

องค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัด (หรือ อบจ.) และระดับต่ำกว่าจังหวัด (เทศบาลหรือ อบต.) ต้องมีบทบาทและอำนาจในการแก้ไขปัญหา และแก้ไขข้อขัดแย้งต่างๆ ในพื้นที่ร่วมกับชุมชนและภาค ประชาสังคมในพื้นที่ โดยไม่ต้องเฝ้ารอการแก้ไขปัญหากจากรัฐบาล เช่น การจัดการสาธารณสุข การแก้ไขข้อ พิพาทกรณีป่าไม้ที่ดิน การเปิดเปิดเขื่อนและประตูระบายน้ำ หรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ท้องถิ่นควรมีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขอย่างเป็นระบบ ทั้ง ระยะสั้นและระยะยาว โดยยึดหลักความเป็นธรรมระหว่างท้องถิ่น ทั้งในด้านการรับภาระการแก้ปัญหาและการ ชดเชยเยียวยา

1.4 การเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น

เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้ดีขึ้น จำเป็นต้องเสริมอำนาจของท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจทางการคลังและอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากร

ในแง่การคลัง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ อย่างที่ควรจะเป็น ยิ่งไปกว่านั้น การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมี

ความรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายจากรัฐบาลเพื่อที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานมากกว่าที่จะมีความพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่โดยตรง

ดังนั้น เพื่อสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของท้องถิ่นมากขึ้น รัฐบาลควรถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น (เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีสิ่งแวดล้อม) หรือแบ่งสรรสัดส่วนภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บให้แก่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น เพิ่มสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ท้องถิ่นได้รับจากร้อยละ 10 (หรือร้อยละ 0.7 ของมูลค่าเพิ่ม) เป็นร้อยละ 30 (หรือร้อยละ 2.1 ของมูลค่าเพิ่ม)

ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นก็ควรมีอำนาจโดยชอบธรรมในการใช้มาตรการทางภาษี ในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของตนในขอบเขตที่เหมาะสมและเป็นธรรม เช่น การเพิ่มอัตราภาษียานพาหนะเพื่อสนับสนุนนโยบายการแก้ไขปัญหาลิงแวดล้อมในจังหวัด หรือการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ลงทุนหรือสนับสนุนการสร้างพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่สร้างสรรค์สำหรับเยาวชน เป็นต้น

รัฐบาลควรใช้งบประมาณของรัฐบาล (เงินส่วนของรัฐไม่ใช่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น) มาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมุ่งอุดหนุนให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ (ตัวอย่างเช่น เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ¹) และไม่ควรมีเงื่อนไขในการใช้งบประมาณกำกับไปด้วย สำหรับในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายและงบประมาณสนับสนุนที่เฉพาะเจาะจงก็ให้ใช้เงิน อุดหนุนเฉพาะกิจ และควรถือว่างบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณของรัฐบาล มิใช่บังคับโดยทางอ้อมให้นับเป็นงบประมาณของท้องถิ่นเช่นดังปัจจุบัน

ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดการระบบการคลังของตน เช่น การลงทุน การกู้ยืม การร่วมทุน และการจัดตั้งกองทุน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของท้องถิ่นและเสริมหนุนความเข้มแข็งของชุมชน

ในแง่บุคลากร องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสามารถพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่น เช่น การคัดเลือกบุคลากร และระบบแรงจูงใจที่เอื้ออำนวยให้บุคลากรที่มีความสามารถ และบุคลากรในท้องถิ่นได้เข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการให้ชุมชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรภายในท้องถิ่น เป็นต้น

ในด้านเศรษฐกิจ แนวโน้มทั่วไปคือ การค้าและการลงทุนในโลกมีลักษณะไร้พรมแดนมากขึ้น เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ขณะเดียวกันอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการเศรษฐกิจก็ลดลง ทำให้ผู้ประกอบการที่มีทุนมากกว่า มีเทคโนโลยีสูงกว่าหรือมีการบริหารจัดการที่ดีกว่าจะเป็นผู้ได้เปรียบ นานาประเทศจึงหันมาให้อำนาจท้องถิ่น ในการปกป้อง คุ้มครอง และสนับสนุนการปรับตัวของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น

ดังนั้น นอกจากการเสริมอำนาจทางด้านการคลังและทางด้านบุคลากร จึงควรจัดระบบให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากพอที่จะสามารถป้องกันและแก้ไขความเสียหายหรือเสียเปรียบอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ในทุกมิติ ทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม ไม่ว่าจะความเสียหายหรือความเสียเปรียบนั้น จะเป็นผลแห่งการทำสัญญา ระหว่างประเทศหรือไม่ก็ตาม

¹ รายละเอียดดูในเอกสาร ภาคผนวก ข : ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมของคณะกรรมการปฏิรูป

1.5 ความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แม้ว่าการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นจะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ แต่ในยุคสมัยที่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม มีความซับซ้อนและมีความเชื่อมโยงข้ามท้องถิ่น ข้ามภูมิภาค หรือแม้กระทั่งข้ามชาติ มากขึ้นเรื่อยๆ การสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก คณะกรรมการปฏิรูปเห็นว่า การสร้างระบบความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์และจำเป็นต่อการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกัน 3 ส่วนคือ

1.5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นแล้ว บทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาต่างๆ จึงควรเป็นของท้องถิ่นมากขึ้น หน่วยงานควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ซึ่งเสนอทางเลือกในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ แก่ท้องถิ่น แต่ไม่ใช่ตัดสินใจหรือดำเนินการแทน

หากหน่วยงานส่วนกลางเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแนะนำทิศทางเชิงนโยบายต่อท้องถิ่นอย่างจริงจัง หน่วยงานก็ยังสามารถดำเนินการผ่านทางกลไกการสนับสนุนงบประมาณของส่วนกลาง ที่มีกำหนดเป้าหมายการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อโน้มน้าวให้นโยบายท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลหรือหน่วยงานเห็นว่าเหมาะสม

สำหรับการวางแผนการพัฒนาพื้นที่ (เช่น แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ หรือการให้สัมปทานเพื่อพัฒนาเหมืองแร่) รัฐบาลก็ยังคงนำเสนอทิศทางกรวางแผนต่อท้องถิ่นต่างๆ ได้ แต่การตัดสินใจจะต้องมาจากท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องประสานงานกับท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และต้องเคารพในการตัดสินใจของท้องถิ่น ที่อาจกำหนดทิศทางกรพัฒนาในพื้นที่ของตน ซึ่งแตกต่างไปจากแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ก็เป็นได้

ทั้งนี้ รวมถึงการทำข้อตกลงการค้าหรือข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น รัฐบาลควรปรึกษากับท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงกับต่างประเทศ เพื่อป้องกันผลทางลบที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นและชุมชน แต่หากมีผลกระทบเกิดขึ้น ท้องถิ่นควรมีอำนาจและกลไกที่สามารถแก้ไข บรรเทา และเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเป็นเช่นนี้ สิ่งที่เป็นในอนาคตคือ การพัฒนารูปแบบการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น โดยอาจใช้รูปแบบการทำข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการของแต่ละท้องถิ่น หรือการมีคณะกรรมการประสานงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (ซึ่งจะต้องมีผู้แทนชุมชนหรือภาคประชาสังคมในสัดส่วนที่เหมาะสม) และสำนักงานประสานงานนโยบายประจำจังหวัด เพื่อประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ตามขอบเขตอำนาจที่ระบุไว้โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น เช่น การจัดการภัยพิบัติฉุกเฉิน

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็ให้ใช้ระบบอนุญาโตตุลาการ (ตามข้อตกลงร่วมกัน) ในการไกล่เกลี่ยเป็นลำดับแรก แต่หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ ก็จะต้องนำความขึ้นสู่ศาล

ปกครอง (ซึ่งมีการจัดตั้งแผนกดีท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ) โดยที่รัฐบาลจะต้องไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงดังเช่นที่ผ่านมา

1.5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น

ในสภาพความเป็นจริง ท้องถิ่นแต่ละแห่งมิได้ดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ หรือมีเฉพาะความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางโดยตรงเท่านั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องอยู่ร่วมกับท้องถิ่นอื่น ๆ ในพื้นที่ หรือในระบบนิเวศวัฒนธรรมหรือในเงื่อนไขที่สัมพันธ์กัน การตัดสินใจและการดำเนินการของท้องถิ่นจึงต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการต่อรองระหว่างท้องถิ่น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจมิได้หมายถึงการสร้างอำนาจของท้องถิ่นแต่ละแห่งขึ้นมาเป็นเอกเทศ โดยปราศจากความร่วมมือซึ่งกันและกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นอาจเป็นไปได้เพื่อการจัดการรับมือกับเงื่อนไขทางทรัพยากรและสภาพแวดล้อม เช่น การบริหารจัดการลุ่มน้ำ การจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถแยกการจากกันเป็นเอกเทศได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนากลไกการทำงานแนวราบเพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกันของท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งกลไกภาครัฐ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ และกลไกภาคประชาสังคม เช่น เครือข่ายอ่าวไทยตอนใน ให้สอดคล้องกันและกัน

ขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นยังเกิดขึ้นด้วยเหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจ เช่น การร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นหลายแห่ง (เช่น การจัดการขยะ หรือการลงทุนในโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและความประหยัดในการดำเนินการ รวมถึงอาจเป็นไปได้เพื่อรับมือความเปลี่ยนแปลงทางการค้าและการลงทุน เช่น การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนที่เป็นแบบแผนเดียวกัน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ไปพร้อม ๆ กัน

การป้องกันและการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ยังเป็นภารกิจสำคัญที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ในระบบนิเวศหรือระบบลุ่มน้ำเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จะต้องประสานความร่วมมือกันโดยเร่งด่วน ทั้งเพื่อพัฒนาระบบป้องกันและระบบเตือนภัยร่วมกัน การกำหนดแผนตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกันหรือสัมพันธ์กัน และการวางระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการบรรเทาสาธารณภัย และการฟื้นฟูภายหลังจากการประสบภัย โดยรัฐบาลควรสนับสนุนการประสานความร่วมมือดังกล่าว และเสริมหนุนขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

1.5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะเป็นหน่วยบริหารจัดการตนเองขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเป็นกลไกหลักในการสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสริมหนุนความเข้มแข็งของเทศบาลและ อบต. ในฐานะหน่วยบริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นลำดับแรก เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นหน่วยงานท้องถิ่นในระดับจังหวัด ทำหน้าที่เชื่อมประสานและสร้างระบบความสัมพันธ์ของเทศบาลและ อบต. ภายในจังหวัด รวมถึงการประสานนโยบายกับรัฐบาล อีกทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสามารถช่วยเสริมหนุนการปฏิบัติงานและการพัฒนาของเทศบาลและ อบต.ต่าง ๆ ภายในจังหวัด โดยช่วยสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของเทศบาลและ อบต. การให้บริการที่มีความซับซ้อนหรือมีการลงทุนขนาดใหญ่ (เช่น สถานีวิจัยการเกษตร หรือการตัดถนนระหว่างอำเภอหรือระหว่างจังหวัด เป็นต้น) ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องไม่มีอำนาจที่เข้าไปก้าวล่วงการบริหารงานของเทศบาลและ อบต.

2. การจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างราชการกับองค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม

2.1 แนวคิดเบื้องต้น

แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย แต่การถ่ายโอนอำนาจและภารกิจต้องไม่ไปหยุดเพียงระดับองค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น เพราะอาจทำให้เกิดกระจุกตัวของอำนาจในระดับท้องถิ่นขึ้นมาอีก

หากมองย้อนกลับไปในอดีตจะเห็นว่า ชุมชนล้วนมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกต่างๆ ภายในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการระบบสวัสดิการในชุมชน หรืออื่นๆ ซึ่งกลไกชุมชนได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมและความยั่งยืนทั้งของชุมชนในภาพย่อยและของสังคมในภาพรวม ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันในหลายประเทศว่า ชุมชนมีอำนาจที่มีมาแต่เดิมในการบริหารจัดการตนเองภายในชุมชนและภายในท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมายังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเสียอีก

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจครั้งนี้ จึงต้องการสร้างให้เกิดความสมดุล ระหว่างการใช้อำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากรัฐบาลผ่านมายังองค์การปกครองท้องถิ่น โดยมีกฎหมายและระบบราชการรองรับ กับการรับรองในบทบาทและอำนาจที่มีโดยธรรมชาติของชุมชน ซึ่งเน้นการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย และอาจมีกระบวนการที่แตกต่างหลากหลายไปตามระบบนิเวศวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์

ทั้งนี้ ชุมชนในสภาพการณ์ปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือผู้มีทะเบียนราษฎรอยู่ในชุมชนนั้นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัย ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เช่น ชุมชนแรงงานในท้องถิ่นด้วย

หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจคือ การกระจายอำนาจแนวราบหรือการกระจายอำนาจจากระบบราชการ (ไม่ว่าราชการส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่น) ไปสู่ชุมชนหรือภาคประชาสังคม โดยยอมรับในการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลของอำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางกับอำนาจที่มีอยู่เดิมของชุมชน ซึ่งในการกระจายอำนาจที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน บทบาทและอำนาจของชุมชนยังไม่เป็นที่ยอมรับจากภาครัฐมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าชุมชนจะเป็นกลไกที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยเป็นเวลานานแล้วก็ตาม

การเพิ่มบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคม ยังควรมองในมิติของการ “ถ่วงดุล” ระหว่างรัฐ (ไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น) ทุน และประชาชน และจะต้องดำเนินการในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับส่วนกลางถึงระดับชุมชน

2.2 การสนับสนุนบทบาทของชุมชน/ภาคประชาสังคม

การจัดสรรอำนาจใหม่ จึงต้องปรับเปลี่ยนดุลยภาพของบทบาทของราชการส่วนท้องถิ่น กับบทบาทของชุมชน องค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม และประชาชนภายในท้องถิ่น ให้สอดคล้องและสมดุลกัน โดยเน้นย้ำในหลักการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีบทบาท

โดยตรงในการบริหารจัดการตนเองให้มากที่สุด และหลีกเลี่ยงการ “รับเหมาทำแทน” ชุมชนและประชาชน โดยเฉพาะในภารกิจที่มีชุมชนหรือองค์กรชุมชนมีกลไกดำเนินการอยู่แล้ว

การสนับสนุนบทบาทของชุมชน องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมสามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง เช่น

- การยอมรับในบทบาทการจัดการของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการน้ำในชุมชน) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม (เช่น การฟื้นฟูและปรับประยุกต์ประเพณีท้องถิ่น) การสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น (เช่น การอนุรักษ์พันธุ์กรรมท้องถิ่น) การให้บริการสาธารณะ (เช่น การดูแลและฟื้นฟูผู้พิการและผู้สูงอายุ) และการวางแผนการพัฒนาของท้องถิ่น (เช่น การกำหนดแผนการใช้ที่ดิน การอนุญาตโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) โดยจะต้องยอมรับในความจำเพาะ และความแตกต่างหลากหลายทางระบบนิเวศวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนและกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องถิ่นด้วย

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

- การสนับสนุนให้องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเป็นหน่วยให้บริการที่สามารถบริหารจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ได้ และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณโดยตรงจากท้องถิ่นและจากรัฐบาล ภายใต้มาตรฐานที่กำหนดอย่างเหมาะสม และคำนึงถึงในความจำเพาะและความหลากหลายของชุมชนและองค์กรชุมชนด้วย

- การถ่ายโอนงบประมาณลงไปสู่ประชาชน ในลักษณะของการให้งบประมาณตามตัวผู้ใช้ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจโดยตรงในการตัดสินใจใช้งบประมาณหรือเลือกผู้ให้บริการด้วยตนเอง ซึ่งผู้ให้บริการส่วนหนึ่งก็อาจจะป็นองค์กรในชุมชนเอง

นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ผู้ให้บริการสาธารณะ (เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ วิทยาลัยชุมชน และอื่นๆ) ที่ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจสั่งการหน่วยงานอื่นๆ และสามารถจัดระบบการเงินการคลังในการให้บริการของตนเองได้ สามารถแปลงสภาพองค์กรของตนจากที่เป็นส่วนราชการ ไปสู่องค์กรที่เป็นนิติบุคคลรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่หวังผลกำไร ซึ่งไม่จำเป็นต้องได้รับการสั่งการโดยตรงจากราชการ (เช่น มูลนิธิ หรือ องค์กรมหาชน) แต่รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังคงสามารถกำกับดูแลผ่านการควบคุมคุณภาพการให้บริการ และการใช้กลไกงบประมาณแผ่นดินได้

2.3 การถ่วงดุลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

เพื่อให้การกระจายอำนาจไปถึงมือของประชาชนอย่างแท้จริง การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงจำเป็นต้องมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรง ควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะในการตัดสินใจที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตและทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น

ด้วยเหตุดังนี้ ในแต่ละท้องถิ่น จึงต้องมีการตั้ง “คณะกรรมการประชาสังคม” เข้ามาเป็นกลไกเชื่อมโยง สำหรับประชาชนและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารจัดการท้องถิ่น โดย

คณะกรรมการประชาสังคมจะมีกรรมการ 2 ลักษณะ คือ กรรมการประจำที่มีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอนไม่เกินหนึ่งในสาม โดยคัดเลือกมาจากผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรอาชีพ ศาสนาและผู้แทนองค์กรประชาสังคมอื่นๆ และกรรมการเฉพาะกิจที่หมุนเวียนเข้ามาทำหน้าที่ในภารกิจแต่ละด้าน โดยผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงได้มีส่วนร่วมด้วย เช่น ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ ก็อาจจะมีกลุ่มผู้ใช้น้ำต่าง ๆ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

ทั้งนี้ รูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการประชาสังคมอาจปรับให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมอันหลากหลายของแต่ละชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์

คณะกรรมการประชาสังคมจะทำหน้าที่ในการถ่วงดุลการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและต่ำกว่าจังหวัด โดยมีอำนาจในการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็นและแนวทางเลือกต่าง ๆ ในการตัดสินใจ จากชุมชน จากประชาชน และจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การตัดสินใจที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งในแง่ของการลงทุน (เช่น การจัดทำแผนงบประมาณประจำปี หรือการอนุมัติโครงการที่ใช้งบประมาณมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนด) ในแง่ของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นสภาพแวดล้อม สุขภาพ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน (ซึ่งจำเป็นต้องมีการระบุกรอบของโครงการหรือของผลกระทบต่อไป) หรือการวางผังเมืองและเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น จะต้องผ่านการปรึกษาหารือและการให้ความเห็นของคณะกรรมการประชาสังคม ซึ่งคณะกรรมการประชาสังคมก็ต้องจัดและเอื้อให้มีกระบวนการรับฟังความเห็น ปรึกษาหารือ และแสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกัน โดยเฉพาะสำหรับสมาชิกในชุมชนและในท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการประชาสังคมมิได้มีอำนาจโดยตรงในการยับยั้งการตัดสินใจ หรือการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการประชาสังคมจะต้องมีกลไกที่สามารถนำการตัดสินใจนั้นคืนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง ผ่านทางการลงประชามติ หรือการลงลายมือชื่อรับรองหรือยับยั้งการดำเนินการของท้องถิ่นตามจำนวนและวิธีการที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์

ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจะยึดถือหลักการที่ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการยับยั้งการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้อำนาจผ่านระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ได้รับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็คือ ประชาชนเอง โดยผ่านการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของประชาชนเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการประชาสังคมจะเป็นเพียงตัวเชื่อมโยงระหว่างการใช้ประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้เกิดขึ้นผ่านการปรึกษาหารือ และการต่อรองระหว่างประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจยังจำเป็นต้องเปิดช่องทางการคืนอำนาจกลับสู่ประชาชน โดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยผ่านกลไกประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งนับเป็นการถ่วงดุลและควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น อีกทางหนึ่งด้วย

2.4 การเติบโตของชุมชนและภาคประชาสังคม

การก่อตัวและการเติบโตขององค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมควรเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิใช่การบังคับกะเกณฑ์ให้เกิดขึ้นจากกลไกรัฐ ดังนั้น ในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจก็จำเป็นต้องยอมรับว่า การเกิดขึ้นและ

ความเข้มแข็งของความเป็นชุมชนและความเป็นประชาสังคมอาจแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น และสำหรับบางท้องถิ่นอาจต้องการเวลาระยะหนึ่ง จนกว่าที่ความเป็นชุมชนในท้องถิ่นนั้นจะเข้มแข็งอย่างที่หวังไว้

ในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนั้น การสนับสนุนของรัฐ และองค์กรภายนอกอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการก่อตัวและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมถือเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ แต่การเสริมหนุนดังกล่าวต้องไม่ไปทำลายจุดแข็งและความเป็นอิสระของชุมชน/ประชาสังคม เช่น ต้องไม่ไปทำให้กระบวนการในชุมชนกลายเป็นระบบราชการ เป็นต้น

การส่งเสริมและสนับสนุนที่ดีที่สุดคือ การกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชนในเครือข่าย และการเรียนรู้จากความผิดพลาดและความสำเร็จขององค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมด้วยกัน

เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนในระดับจังหวัดเพื่อการพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม โดยใช้กลไกเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้บริหารจัดการ

ขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดกลไกการเรียนรู้และต่อรองในการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศและการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งระหว่างส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน โดยไม่ใช้อำนาจที่กดทับลงจากส่วนกลาง หรือจากราชการส่วนท้องถิ่นเช่นที่ผ่านมา

สรุป

แนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปตามที่ลำดับมาในข้อเสนอข้างต้น มิได้เกิดจากจินตนาการทางอุดมคติ หรือผุดงอกมาจากความเชื่อทางการเมืองที่ตายตัว หากเป็นผลจากการครุ่นคิดพิจารณาสภาพที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง

เราคงต้องยอมรับว่าในเวลานี้โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์แทบจะแก้ไขปัญหาใหญ่ ๆ ของประเทศไม่ได้อยู่แล้ว เพราะตลอดระยะเวลา 120 ปีที่ผ่านมา สังคมไทยได้เปลี่ยนไปมากในทุก ๆ ด้าน ประชาชนไทยในปัจจุบันมีความหลากหลายทั้งในด้านความคิดและประเภทของผลประโยชน์จนไม่อาจใช้อำนาจสั่งการจากข้างบนหรือใช้สูตรสำเร็จสูตรเดียวมาแก้ปัญหาทุกหนแห่ง

เพราะฉะนั้น หนทางที่ดีที่สุดคือการให้อำนาจประชาชนแก้ปัญหาของตัวเอง ด้วยการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ผู้คนทุกหมู่เหล่าอย่างเสมอภาค และสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถอาศัยประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นฐานรากในการระดมความเห็นและปรับปรุงชีวิตของตน

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางดังกล่าวมิใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็จะไม่มีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย หากยังจะเสริมความเข้มแข็งให้กับรัฐไทย และเป็นการช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปด้วยพร้อม ๆ กัน

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่นก็ดี และการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ภาคประชาสังคมโดยรวมก็ดี หากทำได้สำเร็จไม่เพียงจะลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศ แต่ยังคงส่งผลอย่างสูงต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ทั้งนี้เพราะมันจะทำให้อำนาจสั่งการและผลประโยชน์ที่ได้จากการกุมอำนาจในส่วนกลางมีปริมาณลดลง ผู้ชนะบนเวทีแข่งขันชิงอำนาจไม่จำเป็นต้องได้ทุกอย่างไปหมด และความขัดแย้งก็ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเอาเป็นเอาตาย

การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับมหภาคนั้น ย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเลี่ยงไม่พ้น เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจก็คือการปฏิรูปการเมืองอีกวิธีหนึ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาสภาพการณ์ของโลกในยุคปัจจุบัน การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจยังนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมมากขึ้นในการอยู่ร่วมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เนื่องเพราะการปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อ่อนแอตกอยู่ภายใต้อำนาจของตลาดเสรี โดยไม่มีกลไกป้องกันตัวใดๆ ย่อมนำไปสู่หายนะของคนส่วนใหญ่อย่างเลี่ยงไม่พ้น ทั้งในรูปของการสูญเสียเครื่องมือทำกิน คุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรทุกประเภท

สภาพเช่นนี้เป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของประเทศชาติโดยรวม ไม่ต่างอันใดกับภัยคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมเมื่อกว่าร้อยปีที่แล้ว เพียงแต่ว่าครั้งนั้นเราต้องเสริมความเข้มแข็งของประเทศด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนครั้งนี้ความเข้มแข็งของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นและประชาสังคมโดยรวม

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจไม่ใช่สิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย และการปรับโครงสร้างอำนาจให้สอดคล้องกับยุคสมัยเป็นเหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐไทยอยู่รอดตลอดมา
