

ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ**

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยได้ผ่านเหตุการณ์บ้านเมืองซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสถานะของการปกครองท้องถิ่นไทยมาเป็นลำดับ ดังนั้น หากต้องการที่จะพิจารณาถึง “การก้าวไปสู่การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย” เพื่อให้เกิดความเข้าใจและนำไปพัฒนาได้อย่างเหมาะสม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนทั้งรากฐาน กระบวนการที่เป็นมา รวมถึงปัจจุบันว่าประเทศไทยอยู่ ณ จุดใด

ก้าวแรกของการปกครองท้องถิ่นไทย เป็นย่างก้าวที่เป็นไปพร้อมๆ กับการเริ่มพัฒนาระบบประชาธิปไตยระดับชาติ เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก้าวนี้มีความพยายามที่จะใช้การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องปลูกฝังและทดลองประชาธิปไตย อันเป็นการสร้างรากฐานที่มั่นคงให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ดังปรากฏในพระราชนิพนธ์ เรื่องประชาธิปไตยในสยาม (Democracy in Siam) ซึ่งขออันเชิญส่วนหนึ่งมา ณ ที่นี้ ความว่า

“ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชน ควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสติหิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีกรปกครองระบบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”^๑

พัฒนาการช่วงนี้ใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควรคือ ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๕ ถึง พ.ศ.๒๕๐๐ เนื่องจากรัฐเห็นว่าควรจะใช้การปกครองท้องถิ่นเป็นต้นแบบในการให้การศึกษาเรื่องประชาธิปไตยแก่ประชาชนเสียก่อน หากแต่ประชาชนขณะนั้นยังอาจไม่มีความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยที่ถ่องแท้เพียงพอ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ประชาชนมี “พี่เลี้ยง” ดังนั้น จึงจัดให้มีข้าราชการซึ่งขณะนั้นรัฐเห็นว่าน่าจะมีความรู้ความ

* บทความนี้ ถอดจากปาฐกถาเรื่อง “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย” ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓

** ราชบัณฑิต เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

^๑ สถาบันพระปกเกล้า, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕), หน้า ๒๖๖-๒๖๘.

เข้าใจในการปกครองดีกว่าเข้ามาช่วยเป็นพี่เลี้ยงในการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การให้นายอำเภอและปลัดอำเภอเข้ามาเป็นประธานกรรมการและกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก้าวต่อมาเกิดขึ้นระหว่างปี ๒๕๐๑ – ๒๕๓๒ เป็นก้าวอย่างขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในกระแสสงครามเย็น ก้าวขานี้เป็นก้าวขานที่เจ็บปวดรวดร้าว และนับได้ว่าเป็นการก้าวถอยหลังเนื่องด้วยเหตุที่ว่ามีความกลัวภัยคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้รัฐบาลทหารอาศัยคำสั่งของคณะปฏิวัติระงับการเลือกตั้งท้องถิ่นชั่วคราว ทั้งสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และแม้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครกลางเมืองหลวงเองก็ถูกยุบเลิก และให้มีการแต่งตั้งข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับ กล่าวกันว่ากรณียึดอำนาจเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ เกิดขึ้นก็เพราะในวันรุ่งขึ้น คือ ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๔ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๒๓๗^๒ กำลังจะมีผลทำให้การแต่งตั้งดังกล่าวยุติลง และบังคับให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศ ส่งผลให้ผู้นำรัฐประหารเกรงว่าจะทำให้สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้รับเลือกตั้งเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ความกลัวดังกล่าวจะถูกต้องหรือไม่ ไม่มีใครตอบได้ แต่เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนอกวิถีรัฐธรรมนูญระดับชาติ ทำให้การปกครองระดับประเทศและการปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาไปหลายปี

ตลอดช่วงเวลา ๖๐ ปีแห่งการพัฒนา การก้าวเดินเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศ มิได้ทำให้ระบบการบริหารประเทศที่รวมศูนย์อำนาจ โดยมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมาแต่ครั้ง

^๒ มาตรา ๒๓๗ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๑๔ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๗ ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับ

มาตรา ๒๑๔ การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนและมีอิสระในทางภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๒๑๖ การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๒๑๗ การเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีโอกาสกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และประชาชนอย่างแท้จริงเลย ดังนั้น ปัญหาในท้องถิ่นซึ่งควรที่จะได้รับการแก้ไขด้วยตัวเอง กลับต้องรอให้รัฐบาลส่วนกลางแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการทำมาหากิน ปัญหาปากท้อง ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำในท้องถิ่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก็ตามจำเป็นที่จะต้องรอให้รัฐบาลและกระทรวง ทบวงกรมในกรุงเทพฯ เป็นผู้พิจารณา ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันการณ์ ได้รับการแก้ไขที่ไม่ตรงจุด ปัญหาสะสมมากขึ้น ส่งผลให้เมื่อประชาชนเกิดความไม่พอใจ จึงมักรวมตัวกันเข้ามาประท้วงและเรียกร้องในกรุงเทพฯ ครั่งแล้ว ครั่งเล่า จนหลายครั้งเกิดการเผชิญหน้าและปัญหาความรุนแรง กระทั่งล่าสุดก็คือความสูญเสียในเดือนเมษายน- พฤษภาคมที่ผ่านมา

การรวมศูนย์การบริหารจัดการประเทศไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศที่สะท้อนออกมาเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับแต่ แผน ๑ กระทั่งแผน ๕ และการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ตามแผนดังกล่าว ปราศจากการมีส่วนร่วมที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นและประชาชน แม้ว่าแผนดังกล่าวอาจส่งผลดีให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศก็จริง แต่ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมตามมาอย่างมหาศาล ดังจะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๔๘ คนจนที่สุดร้อยละ ๒๐ สุดท้ายของประเทศเป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ ๔.๒๓ % ของรายได้ประชาชาติ หากรวมคนจนร้อยละ ๖๐ ของประเทศก็เป็นเจ้าของรายได้เพียงร้อยละ ๒๓.๒๔ ในขณะที่คนมั่งมีร้อยละ ๒๐ แรกของประเทศเป็นเจ้าของรายได้ประชาชาติถึงร้อยละ ๕๗.๒๖๕ ซึ่งเป็นความแตกต่างกันถึง ๑๒.๒ เท่า และคนจน ร้อยละ ๒๐ สุดท้ายของประเทศเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งประเทศเพียงร้อยละ ๑ เท่านั้น ขณะที่คนจำนวนร้อยละ ๒๐ ที่มีฐานะดีที่สุดเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งประเทศถึงร้อยละ ๖๕^๓ นี่เองเป็นที่มาของความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นรอยบาดแผลร้าวลึกระหว่างคนเมืองที่มั่งมีมหาศาลกับคนต่างจังหวัดส่วนใหญ่ที่ไม่มีหรือยากจน ท้ายที่สุดรอยแผลดังกล่าวได้พัฒนาขึ้นเป็นความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และที่สุุดก็นำไปสู่ความสูญเสียในเดือนเมษายน และพฤษภาคมที่ผ่านมา

^๓ ที่มา: Medhi Krongkeaw (1979), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คำนวณจากเทปข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปีต่างๆ โดยใช้น้ำหนักถ่วงข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย), ข้อมูลจากการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาการเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ ใน อัคริน ไกรนุช (2550) รายงานการวิจัยเรื่อง การเปลี่ยนแปลงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จากการพัฒนาประเทศ

วิกฤตการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นเกิดจากระบบการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ เหตุสำคัญเหตุหนึ่งก็คือการขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น ในการบริหารประเทศในคราววิกฤตนี้เป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้ก่อ แต่กลับเป็นผู้รับผลร้ายและกลายมาเป็นผู้ต้องร่วมแก้ไขปัญหานั้น

ก้าวที่สำคัญยิ่งของการปกครองท้องถิ่นไทย คือก้าวใหญ่ช่วงพุทธศักราช ๒๕๔๐ อันมีผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ มีส่วนที่บัญญัติให้รัฐ จำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจที่เคยเป็นของส่วนกลางไปให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ มีความเชื่อมั่นในหลักธรรมาภิบาล เชื่อที่ว่าส่วนร่วมที่เหมาะสมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในการบริหารประเทศจะนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ที่สมดุลและเป็นธรรมในสังคม และที่สุดจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศมีความยั่งยืน และด้วยเหตุนี้เองรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบังคับให้รัฐไทยซึ่งรวมศูนย์การบริหารและใช้อำนาจมากกว่า ๖๐ ปี จำต้องกระจายอำนาจออกไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชุมชนท้องถิ่น และให้ประชาชน อันอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีบทบัญญัติเรื่องท้องถิ่นมากเป็นประวัติการณ์ถึง ๑๑ มาตรา ได้กำหนดหลักการและมาตรการสำคัญที่ยังคงเป็นรากฐานอยู่ในวันนี้ ๕ ประการหลักใหญ่คือ

ประการแรก รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถที่จะพึ่งตนเอง ตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อบังคับให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่นอันจะก่อให้เกิด “กิจการท้องถิ่น” ขึ้น รวมทั้งการจัดสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่นด้วย

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมีที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเท่ากับการห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายท้องถิ่นมาจากเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐต้องให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล และจำกัดการกำกับดูแลโดยรัฐ หรือส่วนภูมิภาคให้ทำตามที่ถูกกฎหมายบัญญัติ เพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมเท่านั้น

ประการต่อไป รัฐธรรมนูญได้เพิ่มการให้ท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐและกับชุมชนในเรื่อง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาสีศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้ง การจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมอาชีพ

ประการสุดท้าย ก็คือ รัฐธรรมนูญได้เพิ่มส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นโดยการ ให้เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกท้องถิ่นได้

หลังการตรารัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ขึ้นใช้บังคับ ๒ ปี มีการตรากฎหมายใหม่ และแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวกับท้องถิ่นถึง ๑๒ ฉบับ อันถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นไทยในวันนี้

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่ออกใช้ในพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สาน ต่อสิ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้วางรากฐานไว้ให้ชัดเจนขึ้นด้วย อาทิ การ กำหนดให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่น การให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น การให้ท้องถิ่นร่วมกัน จัดตั้งองค์การเพื่อการจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน การเพิ่มส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการ ของท้องถิ่น และการบังคับให้บุคลากรท้องถิ่นปรับเป็นระบบข้าราชการแบบเดียวกันทุกประเภท

อาจกล่าวได้นับแต่ปี ๒๕๔๐ - ๒๕๕๓ เป็นก้าวที่สำคัญ เป็นทศวรรษแห่งการปรับตัวที่ เกิดขึ้นทั้งรัฐ ภูมิภาคและท้องถิ่นไปพร้อมกัน ณ วันนี้ประเทศไทยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นอันประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล ๕๗๓๐ แห่ง เทศบาล ๒๐๐๖ แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ แห่ง และการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และอนาคตอันใกล้ก็กำลังจะมีองค์การบริหารส่วน จังหวัดบึงกาฬเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่งและมีความเป็นไปได้สูงที่อาจมี “นคร” ในอำเภอแม่สอดในเร็ววันนี้^๔

เนื่องจากการวางโครงการที่จะช่วยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในปี ๒๕๔๓ และปี ๒๕๕๑ ส่งผลให้เกิดแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แผนแรกเกิดขึ้นในปี ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการฉบับที่ ๒ เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๐

แผนการถ่ายโอนดังกล่าว กำหนดจำนวนไว้ทั้งหมด ๓๒๔ ภารกิจ แต่สามารถถ่ายโอนไปได้ เพียงร้อยละ ๗๓.๘ เท่านั้น ส่วนที่เหลือร้อยละ ๒๖ ยังคงมีปัญหาลอยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสาธารณะสุข การศึกษา สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานส่วนกลางไม่ยอมโอน หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ยอมรับโอนนั่นเอง แต่แม้จะมีปัญหาอย่างไร ก็พบว่าความเจริญกระจาย ไปยังต่างจังหวัดทั่วประเทศมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และ

^๔ <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9530000085783>

^๕ <http://www.dloc.opm.go.th/Default.aspx>

สาธารณูปโภคต่าง ๆ จนอาจกล่าวได้ว่า ภายในเวลาเพียง ๑๐ ปี ชนบทไทยสามารถพัฒนาได้เร็วกว่าเดิมมาก เพราะการกระจายอำนาจและการที่ท้องถิ่นสามารถเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะให้พื้นที่ที่รับผิดชอบได้อย่างจริงจังนี้เอง

สำหรับรายจ่ายของท้องถิ่นเอง ซึ่งก่อให้เกิดโครงสร้างพื้นฐานและบริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นนั้น สิบปีเศษที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างมาก มีผู้ศึกษาพบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รวมของภาครัฐไทย ซึ่งเมื่อสิบปีที่แล้วมีเพียงร้อยละ ๕.๕ ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๕ และหากเทียบรายได้ดังกล่าวกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติหรือ GDP ซึ่งวันนี้อยู่ที่ร้อยละ ๔.๓ ของ GDP ขณะที่เมื่อสิบปีเศษที่แล้วรายได้ต่อ GDP ดังกล่าวมีเพียงร้อยละ ๑.๕ เท่านั้น แม้ว่าตัวเลขดังกล่าวจะไม่สดใสเท่าใดนัก แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือ OECD ซึ่งรายจ่ายของท้องถิ่นต่อภาครัฐอยู่มากถึงร้อยละ ๒๗

สำหรับรายได้ท้องถิ่นไทยนั้น ก่อนที่จะมีการจัดสรรส่วนกันตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ออกมาในปีพุทธศักราช ๒๕๔๒ รายรับของท้องถิ่นต่อรายรับของรัฐบาลกลางมีเพียง ร้อยละ ๑๑.๕ แต่เมื่อมีการจัดสรรใหม่ในปีพุทธศักราช ๒๕๔๕ ตามกฎหมายดังกล่าว รายรับดังกล่าวก็เพิ่มขึ้นเกือบ ๒ เท่าตัว เป็น ร้อยละ ๒๐.๗ กระทั่งปีพุทธศักราช ๒๕๕๓ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๕.๒๖ หรือประมาณ ๓๓๗,๘๐๐ ล้านบาท แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า แทนที่รัฐบาลจะพยายามทำให้สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๕ ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายเดิม รัฐบาลกลับแก้กฎหมายในปีพุทธศักราช ๒๕๕๑ กำหนดให้สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐเป็นไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๒๕ และเงินอุดหนุนซึ่งรัฐจัดให้ต้องไม่น้อยกว่าปี ๒๕๔๕ แทน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในท้ายที่สุดรัฐส่วนกลางเองก็ยังคงการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะไปจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียเอง

การที่รัฐบาลส่วนกลางต้องการดึงรายได้เอาไว้ ไม่ถ่ายโอนไปให้แก่ท้องถิ่น แต่กลับไปใช้วิธีการแก้กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยการกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อขอรับงบประมาณได้ และมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๑ ออกมา รวมถึงมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ มาจนปัจจุบัน ปีละ ๑๘,๐๐๐ ล้านบาท แม้เงินจำนวนดังกล่าวจะไม่มากนักเมื่อเทียบกับเงินที่รัฐจัดให้ท้องถิ่น แต่ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐยังคงต้องการคงอำนาจและทรัพยากรส่วนนี้ไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คำถามสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายคือ เมื่อไม่สามารถหมุนนาฬิกากลับไปและทำ

ให้ทุกอย่างกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนมีการแก้ไขกฎหมายได้ เช่นนี้ควรทำเช่นไรให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและประเทศชาติ ?

ประเทศไทยพัฒนาก้าวหน้ามาถึงวันนี้ได้ แม้จะยังมิได้บรรลุถึงจุดหมายที่เราต้องการก็จริง หากแต่ก็ถือได้ว่าพัฒนาไปไกลแล้ว หนทางที่จะก้าวไปข้างหน้ายังคงรออยู่ คนไทยส่วนใหญ่ยังคงหวังที่จะเดินมุ่งสู่จุดหมายสูงสุด คือความสันติและความสุขที่สถาพร ดังนั้น ก่อนจะเดินก้าวต่อไปเห็นว่ามีควมจำเป็นยิ่งที่จะต้องเข้าใจว่าโลกและสถานการณ์ในภูมิภาค รวมถึงประเทศไทยในวันนี้ได้ต่างไปจากทศวรรษก่อนเป็นอันมาก หากเราจะก้าวเดินต่อไปให้มั่นคงกระทั่งถึงจุดหมายปลายทางที่วางไว้ จะกระทำเพียงตามความเคยชินเดิมๆ ไม่นำเรื่องการเปลี่ยนแปลงมาคำนึงถึง ไม่เพียงแต่จะเดินไปไม่ถึงเป้าหมายเท่านั้น แต่ยังทำให้ก้าวไม่ทันโลกอีกด้วย

ในระดับโลก โลกาภิวัตน์เป็นถือว่าเป็นทั้งสิ่งที่ท้าทายและ โอกาส วิฤตเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นในช่วงพุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยง แต่การผงาดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจของประเทศจีนและเอเชียโดยรวม ก็เป็นความหวังและโอกาสเช่นกัน ในขณะที่โลกเหลืออุดมการณ์เดียวคือเสรีนิยมประชาธิปไตย มีทางเลือกเชิงอุดมการณ์ให้เราเลือกไม่มากนัก แต่ยังมีปัญญาแห่งสหประชาชาติซึ่งผู้นำโลก ๑๙๙ ประเทศ ได้ประกาศอย่างเป็นทางการในการประชุมสุดยอดสหประชาชาติในปีคริสต์ศักราช ๒๐๐๐ (หรือพุทธศักราช ๒๕๔๓) ว่าจะสนับสนุนเป้าหมาย ๘ ประการเพื่อพัฒนา “โลก” อันประกอบไปด้วย การขจัดความยากจนและความหิวโหย การพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ การลดอัตราการตายของเด็ก การพัฒนาสุขภาพของแม่ การป้องกัน โรคเอดส์ มาเลเรียและโรคติดต่ออื่น ๆ การรักษาสีงแวดล้อมอย่างยั่งยืน และการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในโลก โดยมีตัวชี้วัดที่เรียกว่าเป้าหมายพัฒนาแห่งสหประชาชาติที่จะต้องบรรลุตามตัวชี้วัดต่างๆ ให้ได้ในภายในปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ หรือคริสต์ศักราช ๒๐๑๕^๖

ในระดับภูมิภาคนั้น อาเซียนก่อตั้งมาแล้ว ๔๓ ปี มีจำนวนสมาชิกรวม ๑๐ ประเทศ ซึ่งกำลังพัฒนาให้เป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (หรือ Asean Economic Community หรือ AEC) โดยในปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ หรือ คริสต์ศักราช ๒๐๑๕ มีโครงการที่จะเปิดให้มีการการค้าเสรีทั้งด้านสินค้าและบริการ อันจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายการลงทุนระหว่างกัน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือระหว่างกัน และการตกลงเป็นตลาด การบินเดียวในปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ นอกจากนั้น อาเซียนยังได้เจรจาเขตการค้า

^๖ <http://th.wikipedia.org/wiki/สหประชาชาติ>

เสรีกับจีน และที่สุดมีการลงนามไปเมื่อเดือนมกราคมที่ผ่านนี้เอง ทำให้เขตการค้าเสรีจีน-อาเซียนเป็นเขตการค้าเสรีที่มีประชากรมากที่สุดในโลก และมีผลผลิตมวลรวมหรือ GDP เป็นอันดับสามของโลกขณะนี้

อัตราทางการค้าระหว่างไทย-อาเซียน แสดงให้เห็นว่าอาเซียนเป็นตลาดส่งออกของไทยอันดับ ๑ คือมีมูลค่า ร้อยละ ๒๓.๗ ของการส่งออกทั้งหมด ขณะที่มีการส่งออกไปยังตลาดสหภาพยุโรปร้อยละ ๑๑.๗ ส่งออกไปยังญี่ปุ่นร้อยละ ๑๐.๓ และสหรัฐอเมริกาเหลือเพียงร้อยละ ๑๐

ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ ภาษาที่ใช้เป็นทางการในอาเซียนคือภาษาอังกฤษ จะมีคนเข้ามาลงทุนในประเทศและในท้องถิ่นต่างๆ เพิ่มขึ้น จะมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูงขึ้น สิ่งเหล่านี้จึงชี้ให้เห็นว่าเป็นทั้งความเสี่ยงและโอกาส ขึ้นอยู่กับการเตรียมพร้อมของแต่ละประเทศแต่ละท้องถิ่น

ประเทศไทยปัจจุบัน เกิดความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อมานานเกือบ ๕ ปี ส่งผลกระทบรุนแรงต่อทุกสถาบันหลักของชาติ และก่อให้เกิดความสูญเสียด้านต่าง ๆ อย่างมหาศาลนั้น เป็นผลมาจากการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์และมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล รวมถึงขาดส่วนร่วมที่เหมาะสมจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคม จนมีเสียงเรียกร้องให้มีการปรองดองซึ่งกันและกัน รวมทั้งการปฏิรูปประเทศไทยเสียใหม่ เป็น ๒ แนวทางหลัก คือ การจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์เสียใหม่ในสังคมให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะต่อคนระดับล่างของสังคมประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ การจัดสรรอำนาจในการเมืองการปกครองเสียใหม่ระหว่างรัฐ ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ในสภาพความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ การรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลง การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการบริหารความเปลี่ยนแปลงให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ในท้องถิ่น และการเตรียมความพร้อมให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้พ้นจากความเสี่ยงและได้ประโยชน์สูงสุดจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ดังนั้น ก้าวแรกที่จะเดินต่อไป ก็คือ การมีองค์ความรู้ที่ครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ มีทักษะและเทคโนโลยีการบริหารและการจัดการที่เหมาะสมและทันสมัย

มัญญศาสตร์นโยบายและทางเลือกที่ดี

เวลานี้ ทุกคนต่างก็แสวงหาองค์ประกอบเหล่านี้อยู่กันเป็นส่วนตัวแต่ละคน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต่างคนต่างแสวงหาด้วยตนเอง หากแต่ไม่มีหน่วยใดที่เหมาะสมเพียงพอที่จะช่วยพัฒนาศักยภาพดังกล่าวให้ผู้นำท้องถิ่นได้มีโอกาสติดอาวุธทางปัญญาอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ช่วงเวลาที่ผ่านมา การศึกษาเรื่องต่างๆ การจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ จึงมักเป็นเรื่องที่รัฐหรือส่วนราชการเป็นผู้ศึกษาและจัดทำ โดยเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการใช้งานของตน มิใช่เพื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นและแม้ว่าองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ทำการศึกษามาก็ตาม ก็มีได้มีทางเลือกที่จะนำสิ่งที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น เสนอ
คู่ขนานไปพร้อมกันด้วย ผลสุดท้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายก็ตกเป็นเบี้ยล่างของรัฐ และส่วน
ราชการที่มีข้อมูลและองค์ความรู้ที่สมบูรณ์กว่าเสมอมาจวบจนปัจจุบัน ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะความรู้คืออำนาจ
ผู้ใดกุมข้อมูลและความรู้ ผู้นั้นก็คือผู้กุมอำนาจที่แท้จริง

ความรู้ไม่อาจได้มาเปล่า ต้องลงทุน แม้มีทุน แต่ไม่มีผู้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ความรู้มา
ทุนที่มีก็ไร้ประโยชน์ ดังนั้น แนวความคิดในการก่อตั้ง “สถาบันส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนา
ท้องถิ่นไทย” เพื่อให้มีหน้าที่หลักในการศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะในการกระจายอำนาจและในการ
บริหารท้องถิ่น อันจะช่วยให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ในความ
เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่และในเรื่องที่ท้องถิ่นต้องการ ทั้งยังช่วยศึกษาและเตรียมข้อเสนอต่างๆ ให้ท้องถิ่น
ไว้ใช้ในการเจรจาท่องถามกับรัฐและส่วนภูมิภาคนับได้ว่าเป็นสิ่งที่สมควรที่จะได้รับการจัดทำก่อนเป็นอันดับ
ต้น

รูปแบบของหน่วยงานดังกล่าวอาจใช้สถาบันวิจัยเพื่อท้องถิ่นแห่งเกาหลี (Korea Research
Institute for Local Administration)^๓ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปีคริสตศักราช ๑๙๘๔ และมีพระราชบัญญัติรองรับ
โดยผู้ให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเป็นต้นแบบ หรือรูปแบบที่ใช้ในส
หราชอาณาจักรเดนมาร์ก อันได้แก่สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดนมาร์ก (Local Government
Denmark, LGDR)^๔ ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปีคริสตศักราช ๑๙๗๐ โดยเป็นการรวมตัวของสมาคมองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ๓ สมาคมเข้าด้วยกัน โดยผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมดังกล่าวนี้
จะเน้นการปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรัฐสภา รัฐบาล และส่วนราชการ โดย
ผ่านการศึกษาวิจัยทางวิชาการ การให้คำปรึกษา รวมถึงการเป็นตัวแทนท้องถิ่นในการเจรจาท่องถามต่าง ๆ

หน่วยงานรูปแบบดังกล่าวนี้มีความจำเป็นมาก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย
ต้องการที่จะมีอำนาจต่อรองให้ทัดเทียมกับรัฐ และส่วนราชการ ทั้งต้องการกำหนดนโยบายที่ดีเพื่อให้
สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลก ภูมิภาคและประเทศ หน่วยงานดังกล่าวนี้เองจะช่วยศึกษาวิจัย และ
เปรียบเทียบรูปแบบใหม่ๆ ในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภูมิภาคและท้องถิ่น ทั้งท้องถิ่นด้วยกันเอง
ตลอดจนช่วยศึกษาและข่างกฎหมายต่างๆ เพื่อใช้ในการรักษาประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นด้วย

^๓ <http://www.krila.re.kr/english/?code=intro&subp= 0401>

^๔ <http://www.kl.dk/Dokumenter/-1/2007/07/Copenhagen/>

ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจในประเทศไทยคือ การก้าวเข้าไปสู่ความสัมพันธ์ใหม่ในบริบทสังคมโลก ภูมิภาค และสังคมไทยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับคือ

ระดับที่หนึ่ง ในความสัมพันธ์ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐและภูมิภาค

ระดับที่สอง ในความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง และ

ระดับที่สาม ในความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่น และประชาชน

ในระดับแรก ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องก้าวพ้นการควบคุม กำกับไปสู่ความร่วมมือที่เท่าเทียมกันแทน ต้องเปลี่ยนความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างรัฐและภูมิภาคที่อยู่ในฐานะสูงกว่าเป็นผู้ควบคุมกำกับ สั่งการ และท้องถิ่นเป็นผู้รับการควบคุมหรือสั่งการนั้น มาเป็นความสัมพันธ์แบบพหุสัญญาที่มีความเท่าเทียมกันในแนวนอนแทน

เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะแนวนอน จึงต้องดำเนินการ ดังนี้

๑. ขกเลิก การอนุมัติ อนุญาต การขอความเห็นชอบซึ่งเป็นการควบคุมก่อนกระทำการโดยรัฐหรือภูมิภาค และใช้ระบบตรวจสอบภายหลังหรือ post audit แทน เช่น การให้ท้องถิ่นต้องส่งมติสภาท้องถิ่น หรือคำสั่งทางปกครองให้ภูมิภาคตรวจสอบหลังมีมติหรือคำสั่ง หากพบความไม่ชอบก็อาจให้ศาลปกครองหรือองค์กรตรวจสอบอื่น เช่น ปปช. ได้ ดังที่ปฏิบัติกันอยู่ในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปัจจุบันนี้

๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการปรับปรุงการบริหารราชการจังหวัดอย่างมากเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางแรก การกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งปัจจุบันนี้มี ๑๘ กลุ่มจังหวัดสามารถทำคำของบประมาณมาดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดได้ ซึ่งมีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางลงไปตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ปีละประมาณ ๑๘,๐๐๐ ล้านบาท

แนวทางที่สอง คือการกำหนดให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสอดคล้อง ให้การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานในจังหวัดเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

โดยการดำเนินการตาม ๒ แนวทางข้างต้นนี้ จะมีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในคณะกรรมการทุกระดับ อาทิ ในคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) จะประกอบด้วยนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ในระดับ

จังหวัดและกลุ่มจังหวัดก็เช่นเดียวกันในคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด จะประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่การเป็นผู้แทนเหล่านี้จะมีความหมายและสร้างผลกระทบทางบวกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จริง ก็ต่อเมื่อมีหน่วยวิชาการที่จัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอข้างต้น เพื่อใช้ในการเตรียมจุดยืนและข้อเสนอที่เป็นระบบให้กับผู้แทนดังกล่าวสามารถที่จะเสนอแทนท้องถิ่นทั้งหมดได้จริง หากไม่แล้ว การมีผู้แทนขององค์กรท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนพระอันดับเท่านั้น

แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดดังกล่าว มีความสำคัญยิ่ง โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๕๓/๑ กำหนดไว้ว่า

“ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดรวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน...

เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว”

แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ อันจะต้องรวมโครงการของราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ทั้งหมด แผนนี้มีระยะเวลา ๔ ปี และมีแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย ที่สำคัญคือ กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาดังกล่าวแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดด้วยเช่นกัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรต้องดำเนินการ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำอยู่ต้องปรับจากแผน ๓ ปี เป็นแผน ๔ ปีตาม และต้องมีกลไกที่ทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี สอดรับกับแผนพัฒนาจังหวัดให้ได้

ประการที่สอง ในโครงการสำคัญที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งรัฐ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างต้องจัดสรรงบประมาณร่วมกันทำ เช่น ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ในการขนส่งขนาดใหญ่และซับซ้อน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจหรือคุณภาพชีวิต ควรจะต้องนำระบบสัญญาแผนหรือสัญญาโครงการ (contrat de plan / contrat de projet)^๔ มาปรับใช้โดยรัฐ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเจรจาระหว่างกันว่าในช่วงแผนพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ๔ ปีนั้น แต่ละโครงการใดมีหน้าที่ใด และใครจะต้องช่วยงบประมาณเท่าใด

ระบบการทำสัญญาแผน หรือโครงการดังกล่าวนี้ เริ่มใช้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปีพุทธศักราช ๒๕๒๕ เมื่อมีการกระจายอำนาจขนาดใหญ่อันเกิดขึ้นในสมัยประธานาธิบดี Mitterand มีการเริ่มใช้ระบบดังกล่าวกับการพัฒนาภาค ซึ่งเทียบได้กับกลุ่มจังหวัด แต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน ระบบนี้เป็นระบบที่ถือกันว่า “มีมนุษยธรรม” เพราะถือว่ารัฐ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็เป็น “หุ้นส่วน” แห่งการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน สามารถนั่งลงเจรจาแลกเปลี่ยนกันได้ นับแต่ปี ๒๕๔๓-๒๕๔๕ รวมระยะเวลา ๖ ปีของแผนพัฒนาภาคในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐลงทุนไปจำนวน ๑๗,๕๑๐ ล้านยูโร ขณะที่ภาคร่วมลงทุนไปจำนวน ๑๗,๗๕๐ ล้านยูโร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) ร่วมไปอีกจำนวน ๕,๗๕๐ ยูโร

กลไกสำคัญก็คือแผนพัฒนาพื้นที่ระดับชาติของรัฐจะต้องมีความชัดเจนและเป็นแผนระยะยาว ปัจจุบันมีระยะเวลาในการใช้ถึง ๗ ปี (พุทธศักราช ๒๕๕๐-๒๕๕๗) โดยมีคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงเพื่อการพัฒนาพื้นที่และการสร้างแรงดึงดูดของภาค (DATAR) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีอันมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบกิจการชนบทและการพัฒนาเมือง โดยที่ตัวคณะกรรมการนี้เองจะเป็นผู้เตรียมแผนดังกล่าวไว้เจรจากับภาคต่างๆ ทั้ง ๒๖ ภาคทั่วประเทศฝรั่งเศส โดยทั้งรัฐ ภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะร่วมกันเจรจาและลงนามแผนดังกล่าว

สัญญาแผนหรือโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการคือ การสร้างความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างแรงดึงดูดการลงทุนของภาค การส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน และการสร้างความเป็นปึกแผ่นของภูมิภาค หลังจากลงมือปฏิบัติตามสัญญาไปแล้ว โดยเมื่อรัฐได้ลงเงินก้อนแรกไปแล้วนาน ๑๘ เดือน ถ้าโครงการของภาคไม่มีความก้าวหน้า รัฐก็สามารถที่จะถอนตัวได้

รูปแบบดังกล่าวนี้ น่าศึกษาและนำมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยเฉพาะเมื่อส่วนภูมิภาคมี “กลุ่มจังหวัด” ถึง ๑๘ กลุ่มจังหวัด ท้องถิ่นเองก็น่าจะมี “ภาค” ตามกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กร

^๔ http://fr.wikipedia.org/wiki/Contrat_de_projets_%C3%89tat-r%C3%A9gion

ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ครอบคลุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งเป็นท้องถิ่นแบบ ๓ ชั้น เพื่อบูรณาการ การพัฒนาท้องถิ่นในโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายจังหวัด อย่างไรก็ตามหากจะมีภาคเป็นท้องถิ่น ชั้นที่ ๓ สิ่งสำคัญที่ควรให้ความชัดเจนคือ เรื่องอำนาจหน้าที่ ที่จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทั้งยังต้องให้ภาคสามารถส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ทั้งทางตรง เช่น การให้บัตรส่งเสริมการลงทุนในภาคที่ยกเว้นภาษีท้องถิ่นให้นักลงทุน หรือการให้เงินอุดหนุน แก่วิสาหกิจเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะในภาคได้ด้วย

เมื่อจะให้ท้องถิ่นลงทุนเป็น “หุ้นส่วน” ร่วมกับรัฐจึงต้องมีปรับระบบรายได้ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาฐานภาษีที่มีอยู่เดิม และฐานภาษีที่สำคัญที่สุดคือ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งปัจจุบันเก็บได้เพียงร้อยละ ๕ ของภาษีทั้งหมด และต้องการขยายฐานภาษีใหม่ ๆ อาทิ ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากบริการที่จัดในพื้นที่และค่าธรรมเนียมอื่นๆ รวมทั้งการให้ภาคโดยความเห็นชอบของ อบจ. เทศบาล และ อบต. สามารถใช้มาตรการจูงใจทางภาษีโดยผ่านบัตรส่งเสริมการลงทุนได้ด้วย

ความสัมพันธ์ที่ต้องปรับในระดับที่ 2 ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองก็ต้องปรับใน 3 แนวทางคือ

1. การรวมตัวกันให้เหนียวแน่นเป็นหนึ่งเดียว โดยรวมกันจัดตั้ง “สถาบันส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาท้องถิ่นไทย” ให้เป็นที่ผลิตองค์ความรู้ เตรียมข้อมูล ข้อเสนอการศึกษา และยกร่างกฎหมาย เพื่อเป็นทางเลือกในการพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ฯลฯ เพื่อสร้างความเข้มแข็งอย่างแท้จริง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้ว
2. การรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็น “ภาค” ดังกล่าวแล้วข้างต้น และ
3. เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่แล้ว ก็สมควรที่ท้องถิ่นจะได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือกัน โดยอาจร่วมกันจัดตั้งเป็นสหการ หรือร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน หรืออย่างน้อยก็จัดทำข้อตกลงร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ (MOU) ดังที่เคยปรากฏว่ามีผู้ทดลองทำเรื่องขยะที่จังหวัดลำปาง เรื่องการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่จังหวัดกาญจนบุรี หรือการมีหน่วยซ่อมแซมถนน
หนทางร่วมกันที่จังหวัดระยอง เป็นต้น

การร่วมมือกันในลักษณะนี้มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะกิจการที่ต้องลงทุนและมีขนาดของ
ผู้ให้บริการมาก สาเหตุก็เพื่อที่จะทำให้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยถูกลงที่เรียกว่า economy of scale เช่น การทำโรง
เผาขยะมูลฝอย การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือน้ำเสีย เป็นต้น

รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกิจการอื่นๆ ซึ่งท้องถิ่นขนาดเล็กอย่างองค์การ
บริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลทำเองแล้วอาจเสี่ยงต่อการไม่คุ้มค่าแก่การลงทุนได้

แต่คนไทยโดยทั่วไปมักชอบลงทุนหรือจัดการเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง หรือคนเดียวเสมอๆ
ดังนั้น หากต้องการที่จะให้เกิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้นจริง รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกระตุ้น
โดยเฉพาะมาตรการให้เงินอุดหนุนกิจการที่ทำร่วมกัน เช่น การให้เงินอุดหนุนร้อยละ ๓๐ เป็นระยะเวลา
หนึ่งๆ เท่านั้น หรืออาจเพิ่มสัดส่วนภาษีบางประเภทให้เมื่อมีการตกลงร่วมกัน เป็นต้น

**การปรับความสัมพันธ์ในระดับที่ ๓ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น ชุมชน
ท้องถิ่น และประชาชน**

ชุมชนท้องถิ่นนั้น มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมก่อนมีการปกครองของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ด้วยซ้ำไป แต่ได้มีการนำการปกครองของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงไปปกครองชุมชน
ชุมชนท้องถิ่นที่เคยมีอิสระ มีจารีตประเพณี มีวิถีชีวิตและผู้นำตามธรรมชาติ และด้วยสาเหตุนี้เองจึงทำให้สิ่ง
นี้กลายเป็น “เครื่องรองรับ” การปกครองของผู้ที่เหนือกว่า

แต่วันนี้ โลกและสังคมไทยเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ หันมาให้ความสำคัญกับส่วนร่วมของชุมชนและ
ประชาชนในการบริหารทั้งระดับชาติและท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล เพราะการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม
ของชุมชนท้องถิ่น และประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ เป็นต้นธารของการบริหารแบบธรรมาภิบาลอื่น ๆ ทุกข้อ
กล่าวคือการมีส่วนร่วมนี้จะนำมาซึ่งความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การถูกตรวจสอบได้ การเคารพนิติ
ธรรม และที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมนี้เองที่จะทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ของผู้นำเป็นไปอย่างสมดุลและ
เป็นธรรม อันจะนำมาซึ่งความยั่งยืนของการพัฒนาและการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในอนาคต รวมทั้งยัง
เป็นการสร้างความไว้วางใจ (Trust) ให้เกิดขึ้นในชุมชนและในหมู่ประชาชนด้วย

เป็นที่แน่นอนว่าทุกท้องถิ่นต่างตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน
ดังกล่าว มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้นจะเห็นได้จาก

ความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อท้องถิ่นจากการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้า พบว่าในปี ๒๕๔๗ ประชาชนเชื่อมั่นในท้องถิ่นร้อยละ ๖๓.๕ แต่ในปี ๒๕๔๘ ระดับความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๗๐.๕

แต่การมีส่วนร่วมนี้สามารถแบ่งประเภทออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ การมีส่วนร่วมตามรูปแบบ อันเกิดจากการถูกระดมหรือเกณฑ์เข้ามา การมีส่วนร่วมในประเภทนี้จึงมักเป็นการมีส่วนร่วมแบบไม่มีคุณภาพ กับอีกประเภทหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและมีคุณภาพอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมแบบหลังนี้จะเกิดได้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจริงใจและ จงใจจัดกระบวนการให้เกิดการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพเกิดขึ้น กล่าวคือ

ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ เรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ในกิจกรรมของท้องถิ่นอันจะก่อให้เกิดการบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมให้เป็นไปได้อย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง อีกทั้งจะเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมแบบมีคุณภาพต้องอาศัยวิธีการที่เหมาะสมซึ่งมีเทคนิคและเทคโนโลยีเฉพาะ บางเรื่องไม่เหมาะที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing) แต่เหมาะที่ทำการประชาหาหรือ (public consultation) เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การออกกฎเกณฑ์ บางเรื่องเหมาะที่จะใช้เทคนิคประชาเสวนา (people's dialogue) บางเรื่องต้องใช้หลายเทคนิคร่วมกัน เช่น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกระดับบริการสาธารณะโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มแรก (people's audit) สิ่งเหล่านี้มีเทคนิค เทคโนโลยีที่ต้องเรียนรู้ ดังนั้น การมีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง จะทำให้เกิดการเรียนรู้ และความชำนาญขึ้น เพื่อท้ายที่สุดก็จะสามารถนำมาใช้ในการบริหารการมีส่วนร่วมให้เกิดผลได้อย่างแท้จริงแก่ท้องถิ่นและชุมชนได้อย่างเป็นระบบ

ประการที่สาม ส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นที่มีคุณภาพต้องให้ความสำคัญกับองค์กรของชุมชน องค์กรภาคประชาชน อาทิ สภาองค์กรชุมชนตำบล สภาองค์กรชุมชน ระดับจังหวัด สภาพัฒนาการเมือง รวมทั้งองค์กรอื่นๆ เช่น โรงเรียน ฯลฯ เพราะลำพังประชาชนแต่ละคนเอง ก็มีผลประโยชน์ส่วนตัวและปราศจากความเข้มแข็ง แต่หากเกิดการรวมตัวกันของประชาชนเป็นองค์กรเหล่านี้แล้ว จะส่งผลให้มีความเข้มแข็งและมีการทำงานอย่างเป็นระบบ อีกทั้งการทำงานร่วมกับองค์กรเหล่านี้จะเป็นไปแบบเครือข่าย โดยในการบริหารท้องถิ่นเรื่องต่างๆ จะช่วยให้การบริหารแบบมีส่วนร่วมเกิดคุณภาพได้อย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นต่อเมื่อประชาชนมี**สำนึก
ความเป็นพลเมือง** และสำนึกความเป็นพลเมืองที่เห็นเรื่องของบ้านเมืองเป็นเรื่องของตนเองไม่นิ่งดูดายนี้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้นในหมู่เยาวชน หรือประชาชนด้วยการให้คน
เหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอ โยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่สถาบันพระปกเกล้าได้จัด
อบรมโครงการสร้างจิตสำนึกพลเมืองร่วมกับโรงเรียนทั้งหลายทั่วประเทศ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จะเข้ามาเป็นเครือข่าย นำวิธีการในโครงการดังกล่าวไปขยายต่อทั้งประเทศ เราก็จะเห็นความเป็นพลเมือง
และการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพเกิดขึ้นทั้งประเทศเช่นกัน

วันนี้ต่างจากทศวรรษที่ผ่านมา ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในกระแสโลกและ
ภูมิภาคซึ่งสร้างความเสี่ยงพร้อมกับโอกาสในเวลาเดียวกัน ในประเทศไทยเอง ความวิตกกังวลในความ
ขัดแย้งว่าจะลงเอยอย่างไร ก็เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับความหวังในการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่

ความรู้สึกลึกที่ดูเหมือนจะขัดแย้งกันนี้ ส่งผลให้เกิดความคาดหวังต่อผู้นำท้องถิ่นและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อความคาดหวังและเชื่อมั่นต่อผู้นำระดับชาติอาจ
ลดลงเพราะสาเหตุแห่งความขัดแย้ง เวลานี้จึงเป็นเวลาอันสำคัญยิ่งที่ผู้นำท้องถิ่นจะปรับสถานะของตน
(repositioning) เพื่อสร้างศรัทธาและช่วยแก้ไขปัญหของบ้านเมือง และของการกระจายอำนาจ ทั้งในฐานะ
ผู้ส่งเสริมความโปร่งใส ผู้ร่วมคิดและร่วมเสนอการปฏิรูปทั้งด้านความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจและ
สังคม และการจัดสรรอำนาจเสียใหม่ในสังคมไทย และท้ายที่สุดไม่ว่าจะชอบหรือไม่ ทุกๆ คนในประเทศ
ไทยก็คือผู้ที่ได้รับผลของการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะยังเมื่อมีการจัดสรรอำนาจใหม่

ก้าวต่อไป จึงเป็นก้าวที่สำคัญกว่าก้าวใด ๆ ที่ผ่านมาแล้วในอดีตและผู้ทีเลือกที่จะก้าวไปทาง
ใด สู่จุดหมายใดมิใช่ใครคนใดคนหนึ่ง หากแต่เป็นทุกคนในประเทศไทยนี้เอง