

จังหวะ “ก้าว” ต่อไปของการกระจายอำนาจ

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

จากช่วงเปลี่ยนผ่านในรอบกว่า 13 ปีหลังจากมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ที่ผ่านมาก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เห็นชัดเจนเกี่ยวกับพัฒนาการและบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ชัดเจนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความสามารถและความสมบูรณ์ในการทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความรวดเร็วในการตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนอันนำมาสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน รวมทั้งมุมมองทัศนคติที่เป็นไปในเชิง “บวก” ของประชาชน สาธารณชน ชุมชน และภาคส่วนอื่น ๆ ต่อ อปท. นอกจากนี้สำหรับนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่นปัจจุบันได้รับการพัฒนาและเสริมสร้างให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง และสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนเกิดความศรัทธา เชื่อมั่นใน อปท. และการปกครองท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นกระทั่งสามารถที่จะเรียกได้ว่าปัจจุบัน อปท. เป็น “องค์กรที่มีบทบาทและความหมายต่อการพัฒนา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันส่วนราชการต่างๆ ใช้ อปท. เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ หลายหน่วยงานพยายามที่จะทำงานร่วมกับ อปท. ประการสำคัญความสำเร็จของการกระจายอำนาจ คือ ความสำเร็จในการการกระจายความรับผิดชอบและกระจายบทบาทอำนาจหน้าที่ไปที่ อปท. ซึ่งเป็น “องค์กรของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” และเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่สุด

ทว่าอย่างไรก็ตามเพื่อให้ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจสามารถที่จะตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในบริบทปัจจุบัน จึงได้มีการทบทวนจังหวะก้าวที่ผ่านมาของการกระจายอำนาจและจัดทำร่างยุทธศาสตร์แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เพื่อให้ทิศทางและการดำเนินงานต่างๆ ภายใต้หลักการและแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเกิดมรรคผลมากยิ่งขึ้น เพื่อนำ อปท. ไปสู่การเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง มีอิสระ และเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีธรรมาภิบาล และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ อปท. ภาคประชาสังคมอื่น และภาคเอกชนที่ชัดเจน ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด ทัวถึง เป็นธรรม ขจัดความเหลื่อมล้ำ และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ในการพัฒนา อปท. บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ข้างต้น ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การก้าว่างของการกระจายอำนาจเพื่อเป็นกรอบหลักในการดำเนินงานไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1) การส่งเสริมให้ อปท. มีอิสระและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ โดยเน้นการส่งเสริมบทบาทในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งปรับบทบาทของ อปท. ให้สอดคล้องและสนับสนุนแนวทางการพัฒนาประเทศและเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. เพื่อให้พร้อมรับการ

เปลี่ยนแปลงในอนาคต สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง - ส่วนภูมิภาค และสถาบันการศึกษาที่ควรทำหน้าทีในการสนับสนุนจากด้านเทคนิควิชาการ และองค์ความรู้ให้แก่ อปท. อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนอย่างอื่นที่จะต้องเร่งปรับแก้กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาให้มีความยืดหยุ่น เพื่อเอื้อให้ อปท. มีความเป็นอิสระมากขึ้นและสามารถริเริ่มนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งต้องส่งเสริมให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย อาทิ การร่วมทุนระหว่างเอกชน การจัดทำวิสาหกิจชุมชน การจัดให้มีองค์กรมหาชนท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีสหกรณ์หรือให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่าง อปท.

2) การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชนและ อปท. โดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาค อปท. ภาคประชาสังคม ภาคองค์กรชุมชน หมู่บ้าน และภาคเอกชนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแล (เท่าที่จำเป็น) เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่ อปท. สำหรับกรณีของการกระจายอำนาจซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ อาทิ ประปา ไฟฟ้า ขนส่งมวลชน ควรจะขยายขอบเขตการกระจายอำนาจเพื่อให้ อปท. สามารถจัดทำบริการเหล่านั้นได้

3) การพัฒนาการบริหารงานบุคลากรของ อปท. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจ มุ่งเน้นการเสริมสร้างและพัฒนาความรู้ สมรรถนะการทำงานของบุคลากรท้องถิ่น ทั้งฝ่ายการเมืองและ ฝ่ายประจำ รวมถึงพนักงานและลูกจ้าง ให้มีความพร้อมในการทำงานเพิ่มขึ้น และเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม เกียรติภูมิ ความโปร่งใสและธรรมาภิบาลให้ผู้บริหารและบุคลากรท้องถิ่น พัฒนากลไกการตรวจสอบการทำงานของบุคลากรท้องถิ่นโดยภาคประชาชน รวมทั้งการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรท้องถิ่น โดยยกระดับสวัสดิการให้มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือน และจัดให้มีกองทุนสวัสดิการกลางของ อปท. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

4) การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินการคลังของ อปท. ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และประสิทธิภาพการจ่ายเงินของ อปท.ให้สอดคล้องกับภารกิจและความรับผิดชอบ มุ่งเน้นการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. และรายงานผลการดำเนินงานและงบประมาณให้ประชาชนทราบ และเพื่อให้สัดส่วนรายได้ของ อปท.เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะควรมีการกำหนดว่าภายในปี 2559 ควรมีสัดส่วนรายได้ของ อปท.ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นร้อยละ 35

5) การเสริมสร้างและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีระบบการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจ โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ จิตสำนึก และความตระหนักแก่ประชาชน ชุมชน หมู่บ้าน และภาคประชาสังคมเพื่อให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อปท. รวมทั้งติดตามตรวจสอบการทำงาน นอกจากนี้ยังต้องพัฒนาระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามตรวจสอบการจัดบริการสาธารณะและการดำเนินงานของ อปท.

แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำเร็จแล้วในหลายภารกิจ แต่นั่นไม่ได้เป็นความสำเร็จที่แท้จริงของการกระจายอำนาจ เพราะ

แท้จริงความสำเร็จของการกระจายอำนาจอยู่ที่ “ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน”