



คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

Constitution Drafting Committee (CDC)

ฉบับที่ ๒๒ วันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๒๔ วันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓ เพื่อพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการสภารัตถะในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช ที่ปรึกษาและโฆษกกรรมการฯ ขอนำเสนอรายงานความคืบหน้าในการทำงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

เรื่องที่หนึ่ง พิจารณากรอบแนวคิดเบื้องต้น ว่าด้วยการกระจายอำนาจและการบริหารงานภาคและจังหวัด

สภาพปัญหา (๑)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย แม้ว่าได้เริ่มต้นมาแล้วเมื่อหลายทศวรรษก่อน (สมัยรัชกาลที่ ๕ และหรือภายหลัง ๒๔๗๕) แต่นับจากภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เป็นต้นมานั้น กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจของไทยได้มีอัตราเร่งที่ก้าวหน้าอย่างมาก อีกทั้งได้ทวีความสำคัญและมีความกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความตื่นตัว ความคาดหวัง ความตื่นตระหนก ความรู้สึกในสิทธิของการปกครองตนเองของพลเมือง และการปรับตัวขององค์กร ตลอดจนถึงการปรับตัวของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ทางแก้ไขปัญหา (๑)

หลักคิดประการสำคัญ คือ การเพิ่มหลักการ Contestability ไว้กับการบริหารราชการโดยเป็นหลักทั่วไปและที่สำคัญ คือ การเพิ่มหลักดังกล่าวไว้กับหลักกระจายอำนาจ เพื่อให้อำนาจที่กระจายออกไปนั้น ตกไปถึงมือประชาชน หรือพลเมืองที่รวมตัวกัน และมีความพร้อมรับงานจากราชการส่วนกลาง และส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นไปทำงานแทน

ประชาชนและพลเมืองนั้น ไม่ใช่เป็นกลุ่มคนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ แต่ควรจะต้องมีศักยภาพและความสามารถที่จะทำงานสาธารณะด้วยตนเองอีกด้วย ปัญหา คือ การที่รัฐธรรมนูญต้องวางหลักและสร้างกลไกการเปิดโอกาสให้องค์กรที่ไม่ใช่ภาคราชการ (และไม่ใช่อำเภอเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไร) เข้ามาแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability) ทดแทนรัฐและหน่วยปกครองท้องถิ่น โดย

๑. การเปิดโอกาสให้องค์กรที่ไม่ใช่ภาคราชการ (และไม่ใช่อำเภอเอกชน) เข้ามาแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability)

๒. รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีบทบัญญัติรองรับบทบาทการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ

๓. การจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน เข้ามามีส่วนร่วม

๔. การจัดการบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว มีเป้าหมายหลัก ๓ ประการ คือ ๑) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพ คุณภาพ และผลสัมฤทธิ์ในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน กลุ่มเป้าหมาย ๒) เพื่อให้เกิดการบูรณาการศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคม พลเมือง และชุมชนเพื่อหนุนเสริมการจัดการบริการสาธารณะของหน่วยปกครองท้องถิ่น ๓) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม พลเมือง และชุมชน

๕. หลักเกณฑ์การกำหนดภารกิจขององค์กรของรัฐ รวมทั้งขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการเปิดให้ภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนดำเนินการ ได้แก่ ๑) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะที่ขึ้นอยู่กับความหลากหลายในเชิงพื้นที่และการเข้าถึงกลุ่มผู้รับบริการเฉพาะ ๒) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและสุขภาวะของประชาชน ๓) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม และ ๔) ภารกิจที่มีความสอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรในภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน

๖. การเปิดให้องค์กรในภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ

องค์ประกอบและเงื่อนไขสำคัญ

๑. กลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับกระบวนการจัดการบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมโดยเฉพาะ ดังเช่นในหลายประเทศซึ่งมีการออกกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับองค์กรภาคประชาสังคมในมิติต่าง ๆ (เรียกโดยรวมว่า Not-for-Profit Law)

๒. สาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน ควรครอบคลุมหมวดต่าง ๆ

๓. กลไกทางการคลังเพื่อรองรับระบบการจัดการบริการสาธารณะแบบใหม่นี้ อาจจัดในรูปของ “กองทุนส่งเสริมการจัดการบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม”

๔. กลไกการกำกับดูแลระบบการจัดการบริการสาธารณะ

๕. กลไกเชิงสถาบันเพื่อรองรับการส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ ควรมีการจัดตั้ง “สำนักงานส่งเสริมการจัดการบริการสาธารณะโดยภาคประชาสังคม”

สภาพปัญหา (๒)

ในท่ามกลางกระบวนการกระจายอำนาจที่พัฒนาและก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นในห้วงเวลานับจากปี ๒๕๔๐ เป็นต้น มาตราบนับถึงปัจจุบัน เราได้แลเห็น การปรับตัวของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปด้วยเป็นอย่างมาก ซึ่งควรนับว่าเป็นทั้งข้อที่ดี และเป็นสภาพของปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างเป็นองค์รวมไปด้วยกันว่าจะมีผลในทางที่เอื้ออำนวย หรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจในความหมายกว้าง และที่สำคัญกว่านั้น คือการยังประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นมากได้ หรือไม่ ในลักษณะใด

การประสานการทำงาน (อำนาจหน้าที่ โครงการ งบประมาณ บุคลากร) ของบรรดาหน่วยงานราชการต่าง ๆ ซึ่งมีปัญหามาแต่เดิมแล้วนั้น กล่าวได้ว่า ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่งบประมาณของระบบราชการไทยทั้งหมดเป็นงบประมาณฐานกรม โดยมีงบประมาณสัดส่วนพิเศษ

เป็นงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งพิจารณาได้ว่า ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนามากนัก หากคิดคำนึงถึงโครงสร้างของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มีการดำเนินการอยู่ในเวลานี้ เนื่องด้วยบุคลากร ภารกิจ งบประมาณ และการตัดสินใจในหน้าที่การงานล้วนเป็นของกรม ซึ่งมีศูนย์กลางของการบังคับบัญชาอยู่ที่ ส่วนกลางด้วยกันทั้งสิ้น

ทางแก้ปัญหา (๒)

แนวคิดหลักของการแก้ไขปัญหา คือ การจัดตั้งหน่วยการบริหารการปกครองของรัฐ ในระดับ Regional administration ขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นหลักฐาน และเป็นเอกภาพ โดยให้เป็นโครงสร้างของรัฐส่วนกลาง Intermediate structure โดยให้มีบทบาทที่โดดเด่นและมีความสำคัญมากกว่า และหรือให้มีบทบาททดแทน การบริหารงานในระดับ Provincial administration คือการบริหารจังหวัดในแบบเดิมไปเลยในบางกรณี และอาจเป็นไปในอนาคต ๑๐ – ๒๐ ปีข้างหน้า

เขตหรือภาคการปกครองดังกล่าว เป็นเขตของรัฐในชั้นตรงกลาง ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจ และมอบหมายอำนาจจากรัฐส่วนกลางออกไปอย่างมีเอกภาพ ฉะนั้น บรรดาเขตพื้นที่ต่าง ๆ ที่จัดตั้งโดย กรมต่าง ๆ จึงควรจะต้อง หรือจำเป็นต้องรวมเข้าด้วยกัน ประสานงานกัน ขับเคลื่อนงานไปด้วยกันอย่างเป็น เอกภาพ

ฉะนั้น การบริหารจังหวัด และระดับที่ต่ำกว่าจังหวัดลงไป จึงควรมีความอ่อนตัวลง และลด บทบาทหน้าที่ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ที่มีการพัฒนาในระดับสูง

ในส่วนของการจัดความสัมพันธ์กับบรรดาองค์กรท้องถิ่นจำนวนมาก เห็นควรให้ท้องถิ่น ต่าง ๆ จัดส่งผู้แทนหรือคณะผู้แทน ให้มาทำงานร่วมกันในรูปแบบของสภาภาค Regional council หรือ ในรูปแบบคณะกรรมการร่วมในระดับข้ามเขตจังหวัด เพื่อการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างหนึ่ง เพื่อการ พัฒนาภาคร่วมกันกับรัฐส่วนกลาง คือ ผู้ว่าราชการภาคอีกประการหนึ่ง และเพื่อร่วมรับผิดชอบงานโครงสร้าง พื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งรัฐอาจพิจารณาถ่ายโอนงานนั้น ๆ ไปในหน่วยภาค ได้ต่อไปอีกด้วย

เรื่องที่สอง พิจารณาระบบการเลือกตั้งและผู้นำทางการเมืองที่ดี โดยพิจารณาว่าจะใช้รูปแบบใดที่ เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน

เรื่องอื่น ๆ

กำหนดให้มีการประชุมครั้งต่อไป วันพุธที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

จัดทำและเผยแพร่โดย

ทีมงานโฆษกคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗