



เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม
(Focus Group)

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการ บริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน

วันพฤหัสบดีที่ 8 มิถุนายน 2549
ณ โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
มิถุนายน 2549

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารจัดการ ประเทศสู่ความยั่งยืน

1

บทนำ

“ธรรมาภิบาล” หรือ good governance มีความหมายถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ภาคต่าง ๆ ของสังคมพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข และเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนในสังคม ได้แก่ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ/การเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้วางรากฐานธรรมาภิบาลของสังคมไทยไว้แล้ว

การเสริมสร้างธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี มีเป้าหมายที่มุ่งสร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคส่วนในสังคม โดยการกระจายผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กระจายสู่ทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ “ธรรมาภิบาล” ยังมีบทบาทความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความเป็นประชาธิปไตย โดยมีผลการศึกษาที่บ่งชี้และยอมรับในระดับสากลว่า ประเทศที่มีการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้น จะเสริมสร้างให้ธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นตามไปด้วยในอัตรา 1 ต่อ 3 เท่า ซึ่งความเป็นประชาธิปไตยที่เพิ่มขึ้นนี้ ย่อมจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศอีกด้วย

แนวคิดเรื่อง “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) และบทบาทของการบริหารจัดการที่ดีในการเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนเริ่มปรากฏชัดและได้รับความสำคัญจนถูกกำหนดเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการพัฒนาประเทศ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยยังคงได้รับความสำคัญต่อเนื่องจนถึงช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ความพยายามตลอดช่วงเวลาเกือบ 1 ทศวรรษที่ผ่านมา ยังไม่ส่งผลให้ระบบบริหารจัดการประเทศปรับเปลี่ยนไปสู่ทิศทาง “การบริหารจัดการที่ดี” อย่างชัดเจนมากนัก การปรับเปลี่ยนมุ่งในเชิงรูปแบบ แต่ยังไม่พัฒนาการปฏิบัติทิศทางการพัฒนาประเทศนำไปสู่ความไม่สมดุลภายในสังคมมากขึ้นตามลำดับ ระบบบริหารจัดการโดยรวมซึ่งเป็นกลไกที่มีขนาดใหญ่ ยังมีความซับซ้อน และมีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ในส่วนกลาง กลไกการบริหารจัดการในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังไม่สามารถทำหน้าที่จัดบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่ากระบวนการ และกลไกการบริหารจัดการโดยรวมยังขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาที่ลดความเหลื่อมล้ำ ลดความไม่สมดุล และเสริมสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งยังคงมีเงื่อนไขข้อจำกัดหลายเรื่องทั้งที่เป็นเงื่อนไขจากภายในและภายนอกประเทศ

จากการทบทวนสถานการณ์การบริหารจัดการประเทศภายหลังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 และในช่วงหลังการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พบว่า การพัฒนาประเทศภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยหวังว่าในระยะยาวการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะกระจายไปสู่ประชาชนทั่วประเทศ สร้างความเป็นธรรม และทำให้ความยากจนหมดสิ้นไป ทิศทางการพัฒนาประเทศจึงมุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจเอกชน โดยเชื่อว่าเมื่อรัฐและธุรกิจเอกชนร่วมกันสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ผลประโยชน์และรายได้ที่ขยายตัวรวดเร็วจะกระจายและไหลลงสู่คนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรการพัฒนาประเทศที่กระจุกตัว โดยเฉพาะภาคส่วนธุรกิจ รวมทั้งการออกกฎหมายการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองภาคธุรกิจเอกชนในการผลิต ภาคอุตสาหกรรม และการค้า โดยที่ผลการพัฒนาเป็นไปอย่างไม่สมดุลอย่างมาก ก่อให้เกิดปัญหาการแผ่ขยายความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ และระหว่างภูมิภาค เกิดปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท ความไม่เท่าเทียมทั้งปริมาณและคุณภาพของบริการของรัฐ รวมทั้งปัญหาทางสังคมสำคัญๆ หลายประการ

และในขณะที่ภาคการเมืองและรัฐบาลเข้มแข็งและมีเสถียรภาพมากขึ้น จากการปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้ระบบพรรคการเมือง รัฐบาล และระบบรัฐสภามีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพมากขึ้น รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีความชัดเจนในเรื่องทิศทางการพัฒนาประเทศ การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเฉพาะเรื่อง โดยมีการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายที่สามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินได้ชัดเจน มีการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ในทิศทางที่ตอบสนองต่อนโยบายได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่ความมีเสถียรภาพมากจนเกินไปดังกล่าว ได้ส่งผลให้มีอิทธิพลเหนือภาคราชการและกลไกตรวจสอบต่างๆ ทำให้การตรวจสอบขาดอิสระ และอาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้การทุจริตคอร์รัปชันขยายเพิ่มสูงขึ้น

ในขณะเดียวกันภาคราชการที่มีการปรับตัวสู่การบริหารจัดการแนวใหม่ที่คำนึงถึงผลผลิต ผลลัพธ์มากขึ้น และเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง แต่ในส่วนของกระบวนการบริหารจัดการยังมีลักษณะปิดค่อนข้างมาก ภาคส่วนต่างๆ ยังเข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐค่อนข้างจำกัด ในขณะที่การตัดสินใจเกือบทุกเรื่องรวมศูนย์ไว้ที่ระบบบริหารราชการในส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังมีอำนาจการตัดสินใจและกระบวนการบริหารงานจำกัด

ในส่วนของภาคประชาชน ประชาสังคม และภาคสาธารณะอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ก็ยังมีเงื่อนไขและข้อจำกัดจากกฎ ระเบียบของรัฐหลายประการ ทำให้บทบาทยังค่อนข้างจำกัด ประชาชนไม่มีพื้นที่สาธารณะในการแสดงความคิดเห็น เกิดความกดดันต่อประชาชน สังคมรู้สึกคับแค้น แยกแยะ และเกิดกระแสเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนั้น ระบบพวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณยังคงเป็นอุปสรรคขัดขวางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมีบทบัญญัติที่จะทำให้การเมือง การบริหารจัดการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง และการเงินการคลัง แต่โดยพื้นฐานของสังคมไทยยังคงมีวัฒนธรรมที่อุปถัมภ์กันในหมู่พวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ประกอบกับความไม่เข้าใจและไม่สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่หรือประโยชน์สาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลค่อนข้างมาก ในขณะที่กฎหมายยังปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นภายในสังคม

ดังนั้นการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริงจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะธรรมาภิบาลจะเป็นปัจจัยเสริมให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีลักษณะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม การพัฒนาภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมมีความเป็นธรรมให้กับทุกภาคส่วนมากขึ้น เกิดกระบวนการรวมตัวของประชาชน/ประชาสังคม และสร้างค่านิยมใหม่ๆ โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาคและประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่สร้างความเป็นธรรม ความสุข สันติในสังคม สร้างภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยมีความแข็งแกร่ง พร้อมรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในเวทีโลก เป็นการวางรากฐานสังคมไทยไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

2 วัตถุประสงค์หลัก

2.1 เพื่อปรับโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการประเทศ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนา

2.2 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน/ประชาสังคม เพื่อให้สามารถเข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการประเทศ และสามารถดูแลผลประโยชน์ของภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

2.3 เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมไทย

3 แนวทางการพัฒนาและบทบาทภาคีการพัฒนา

การบริหารจัดการประเทศ เพื่อสร้างสังคมไทยให้มีสันติสุขอย่างยั่งยืนนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มั่นคงเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม รวมถึงผู้ด้อยโอกาส และผู้ยากจน มีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นธรรมต่อคนในสังคม มีการจัดการระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ลดการผูกขาด ดังนั้น ระบบการบริหารจัดการประเทศต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการประเทศ (Participation) ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) ของภาคส่วนต่างๆ การมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and Predictability) การส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

สำหรับแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืนในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้คำนึงถึงผลการพัฒนาธรรมาภิบาลภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลของสังคมไทยไว้ครอบคลุม ทั้งนี้ในเชิงโครงสร้าง กระบวนการและกลไก รวมทั้งเงื่อนไขต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ประกอบกับการประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ของการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา ได้ช่วยให้ทิศทางมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ปรับโครงสร้าง กลไก และกระจายการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน เพื่อเพิ่มบทบาทของภูมิภาคและท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ได้ตรงกับสภาพปัญหาสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและประชาชน เกิดการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างเป็นธรรม และสร้างเจริญทางเศรษฐกิจสังคมที่มีคุณภาพกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถดำรงรักษาวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีอัตลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นชุมชน โดย

(1) สนับสนุนการนำระบบบริหารเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ภารกิจ/งานตามประเด็นยุทธศาสตร์ และการมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารพัฒนาในระดับภูมิภาค โดย

(1.1) สนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จังหวัด ที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ และตอบสนองความต้องการของพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ชุมชน ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนของการจัดทำและแปลงยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการพัฒนากระบวนการทำงานที่เอื้อต่อการบริหารงานแบบบูรณาการ มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จังหวัด และระบบการติดตามประเมินผล

(1.2) สนับสนุนการบูรณาการยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงและกรมที่คำนึงถึงประเด็นยุทธศาสตร์และปัญหาความต้องการในระดับพื้นที่กลุ่มจังหวัด จังหวัด ควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญต่อการพัฒนากลไกบริหารจัดการที่ประสานเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ในระดับส่วนกลางกับระดับพื้นที่ให้เกิดการบูรณาการงานพัฒนาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(1.3) ปรับกระบวนการทำงานและระบบบริหารงานแบบบูรณาการทั้งด้านการบริหารการเงิน พัสดุ การคลัง ให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานแบบบูรณาการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(2) ปรับระบบงบประมาณระดับจังหวัด ใช้ระบบงบประมาณแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ (Area – Integrated – Program Budgeting) เป็นงบประมาณที่จัดสรรตามพื้นที่โดยกลุ่มจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ตลอดจนให้จังหวัดสามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณได้ตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดอย่างเหมาะสม และสนับสนุนให้ปรับสถานะจังหวัดเป็นหน่วยที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรงในระยะต่อไป

(3) พิจารณาทบทวนปรับบทบาทกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน เพื่อสามารถดำเนินการกิจการที่สนับสนุนเชื่อมโยงกันอย่างเกื้อกูล สามารถประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างเหมาะสม และประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่และบริหารจัดการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์และเป้าหมาย

(3.1) กระทรวงควรปรับบทบาทเป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบายและชี้แนะเป้าหมายการพัฒนา สำหรับกรมหรือกลุ่มภารกิจควรปรับบทบาทเป็นหน่วยสนับสนุนความรู้วิชาการใหม่ และบริหารจัดการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์และเป้าหมาย

(3.2) จังหวัด ควรปรับบทบาทเป็นเจ้าภาพบริหารจัดการภารกิจราชการทุกเรื่องในพื้นที่จังหวัด สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายรัฐบาลและส่วนกลาง กับความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน

(4) เตรียมการปรับปรุงระบบงบประมาณแผ่นดิน โดยปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณลงไปสู่ส่วนภูมิภาค/จังหวัด และส่วนท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องผ่านส่วนราชการส่วนกลาง เปิดโอกาสให้เป็นหน่วยที่สามารถเสนอขอและได้รับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง

(5) ศึกษาเตรียมการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเตรียมความพร้อมความเหมาะสมในระยะยาว ซึ่งควรต้องกำหนดให้ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยพิจารณานำระบบการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดมาใช้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน เริ่มนำร่องจากจังหวัดที่มีความพร้อมก่อน

(6) การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา โดยการเปิดโอกาสให้ภาคีและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตรากฎหมายให้มากที่สุดเพื่อประสานผลประโยชน์ของภาคส่วนต่างๆ ให้เสมอภาคและมีความสมดุล

(6.1) ศึกษา ทบทวนกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อตรวจสอบกฎหมายที่มีลักษณะการสร้างความไม่สมดุลในการจัดสรรผลประโยชน์ กฎหมายที่มีลักษณะส่งเสริมการผูกขาดทางธุรกิจ กฎหมายที่ส่งเสริมการผูกขาดอำนาจในการบริหารจัดการประเทศ รวมทั้งกฎหมายที่เปิดโอกาสการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่มากเกินไป

(6.2) เปลี่ยนแปลงกระบวนการตรากฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ภาคและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตรากฎหมายให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาดูแลผลประโยชน์ และคำนึงอำนาจกับภาคส่วนอื่นๆ ซึ่งจะสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์

3.2 กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสร้างความเจริญในเศรษฐกิจ สังคม แก่ท้องถิ่นชุมชนได้อย่างแท้จริง เพื่อสร้างศักยภาพและกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคลและการคลัง เพิ่มโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และดูแลคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งถึงเป็นธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นตนเอง โดย

(1) **เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาจัดเก็บรายได้ของตนเอง** เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการคลังให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนและทันต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น โดย

(1.1) ขยายฐานรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ควรดำเนินการนำระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้แทนภาษีโรงเรือน และที่ดินและภาษีบำรุงท้องถิ่น โดยเร่งรัดการประกาศใช้ร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.....

(1.2) ส่งเสริมให้ท้องถิ่นใช้ระบบเก็บค่าบริการตามหลักการผู้ให้บริการเป็นผู้จ่ายให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนผู้ให้บริการมีส่วนร่วมรับภาระการลงทุนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

(2) เพิ่มขีดความสามารถองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและปรับกระบวนการทำงาน เปิดสู่สาธารณะมากขึ้น โดย

(2.1) ปรับใช้ระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่เพื่อยกระดับขีดความสามารถของฝ่ายบริหารและพนักงานท้องถิ่น ให้มีการทำงานแบบมืออาชีพ มีความคิดริเริ่ม ทำงานเชิงรุก มีทักษะในนโยบายสาธารณะและการบริหารชุมชน มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ควบคุมต้นทุน พร้อมพัฒนาคุณภาพมาตรฐานบริการสู่ความเป็นเลิศ สามารถปรับการทำงานได้รวดเร็วทันสถานการณ์

(2.2) นำระบบการบริหารการงบประมาณและการคลังสมัยใหม่มาใช้ ลดการขยายตัวของหน่วยงานและพัฒนารายได้มากขึ้น รวมทั้งใช้เทคโนโลยีและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนให้เป็นประโยชน์ในการผลิตบริการแบบคืนทุน โดยใช้กลไกการตลาดในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น

(2.3) ปรับระบบการทำงาน โดยยึดหลักความรับผิดชอบต่อชุมชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานสู่สาธารณะ ปรับระบบการทำงานและลดระเบียบขั้นตอนให้น้อยลง และสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการทำงาน ตลอดจนร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นได้

(3) ปรับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางปรับบทบาทจากการควบคุมมาเป็นอำนวยความสะดวกกำหนดมาตรฐานการบริการ ความช่วยเหลือทางเทคนิควิชาการ เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถด้านการคลังและการบริการสาธารณะของท้องถิ่น โดย

(3.1) พัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น เพื่อรองรับการจัดแบ่งและการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น โดยเน้นการรักษาดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น การรักษาวินัยและเสถียรภาพทางการคลังของทั้งสองฝ่าย การจัดสรรเงินอุดหนุนระบบใหม่คำนึงถึงการลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเองเป็นหลัก รวมทั้งเกณฑ์อื่นๆ เช่น ระดับการพึ่งพาตนเองทางการคลังของท้องถิ่น

(3.2) พัฒนาระบบงบประมาณและระบบบัญชีของท้องถิ่น โดยนำระบบงบประมาณแบบแสดงผลการดำเนินงาน และระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่ายไปประยุกต์ใช้ในส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพสามารถรองรับการถ่ายโอนภารกิจและเงินอุดหนุนแบบใหม่ได้

(3.3) พัฒนาระบบการจัดบริการสาธารณะของส่วนท้องถิ่น โดยปรับระบบการจัดบริการที่มีการถ่ายโอนอำนาจการซื้อบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น และให้หน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ผลิตและขายบริการดังกล่าวให้ท้องถิ่น รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นในกรณีที่ท้องถิ่นสามารถผลิตเองได้ และการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมบริการบางประเภทแทนส่วนกลาง พร้อมทั้งพัฒนามาตรฐานบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้มีระบบการสร้างหลักประกันสุขภาพทั้งระบบ ประกันคุณภาพมาตรฐานขั้นต่ำ และระบบส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ ตลอดจนการพัฒนาติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

3.3 เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ประชาสังคมในการบริหารจัดการประเทศ เพื่อให้เกิดกระบวนการธรรมาภิบาลในการพัฒนาที่สร้างความเป็นธรรมและสร้างความสมดุล ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและการไว้วางใจกัน โดย

(1) สร้างโอกาสและปรับกระบวนการให้ภาคีภาคประชาชน/ประชาสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาประเทศทุกระดับ โดยจัดให้มีกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนา สามารถเข้าถึงการกำหนดกติกา หลักการ และแผนงานโครงการของภาครัฐที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ภายใต้การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอต่อการร่วมพิจารณาตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานนโยบายแผนงานโครงการของภาครัฐ

(1.1) การปรับปรุงการออกกฎของฝ่ายปกครอง และการกำหนดให้มีขั้นตอนการแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบ โดยห้ามมิให้มีผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วม พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนในการออกกฎที่สำคัญให้ครอบคลุมถึงการแจ้งให้สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ การรับฟังข้อคิดเห็น การเปิดโอกาสให้มีการเสนอข้อคิดเห็นต่อภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งเพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีความโปร่งใส ถูกต้องและเป็นธรรม

(1.2) การปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ กำหนดนโยบาย/มาตรการของรัฐ ให้ระบุผู้ได้รับประโยชน์ และมีกระบวนการติดตามประเมินผล กำหนดให้โครงการ/มาตรการของรัฐที่มีลักษณะของการให้การ “ส่งเสริม” หรือ “อุดหนุน” แก่ธุรกิจเอกชน ระบุผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรง (จำนวนบริษัท และรายชื่อของบริษัท) และผู้ที่จะได้รับผลโดยอ้อม และมีการติดตามประเมินและเผยแพร่ผลกระทบของโครงการว่าเป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะให้มีการรับผิดชอบในกรณีที่โครงการเอื้อผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจแก่ธุรกิจเอกชนเพียงไม่กี่ราย โดยผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่กับประเทศชาติโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงาน การสร้างรายได้เข้ารัฐ หรือการพัฒนาเทคโนโลยีก็ดี

(1.3) การสร้างความเข้มแข็งให้ประชาสังคม สร้างภาคประชาสังคมให้เข้มแข็ง และเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศมากขึ้น เพื่อถ่วงดุลอำนาจภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนที่มีบทบาทสูงอยู่ในขณะนี้ โดย

» เร่งรัดการก่อตั้งองค์กรภาคสังคมตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นองค์กรแทนที่เป็นอิสระ มีผู้แทนภาคนอกราชการ (ซึ่งควรจะมาจากองค์กรเครือข่าย) เข้ามาถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบราชการ เช่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุน

» ส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนเป็นองค์กรต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น และชุมชนอื่นๆ ให้เข้มแข็ง

» ส่งเสริมประชาสังคมกลุ่มต่างๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการ อนุกรรมการของภาครัฐ เพื่อเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ให้ความเห็นและตรวจสอบทุกระดับ

» ให้การศึกษาและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา การทับซ้อนของผลประโยชน์ มาตรฐานด้านจริยธรรมและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่

(2) พัฒนาและสนับสนุนการใช้กลไกที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี เพื่อคลี่คลายความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่สามารถรวมขอมและยอมรับกันได้อันเนื่องมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศของภาคส่วนต่างๆ มิให้ปะทุไปสู่ความรุนแรง นำไปสู่ความแตกแยกและสังคมที่ไม่สงบสุข จะต้องสนับสนุนให้มีการศึกษา ทบทวน สถานะและการมีอยู่ของกลไกระงับความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ อาทิ ประชาพิจารณ์ ฉันทานุมัติ เป็นต้น พร้อมทั้งหารูปแบบวิธีการ และกลไกที่คำนึงถึงความเหมาะสมกับลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยมที่มีความหลากหลายในสังคมไทย ตลอดจนหาแนวทางสนับสนุนการปรับกลไกที่มีอยู่ให้สามารถทำหน้าที่ระงับความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลประสิทธิภาพ รวมทั้งเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจในเรื่องการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี เพื่อให้ทุกภาคส่วนยอมรับและใช้เป็นเครื่องมือระงับความขัดแย้ง

(3) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่งกลไกตรวจสอบภาคประชาชน เพื่อให้สามารถเข้าร่วม ทำหน้าที่ในคณะกรรมการหรืออนุกรรมการของภาครัฐ โดยการพัฒนาภาคประชาชน/ประชาสังคม สื่อ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐและการบริหารพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงศักยภาพในการตรวจสอบของภาคประชาชน ดังนี้

(3.1) พัฒนาสื่อให้มีบทบาทในการตรวจสอบได้อย่างเข้มแข็ง และได้รับความไว้วางใจจากสังคม โดยส่งเสริมบทบาททั้งองค์กร/กลุ่มวิชาชีพทางด้านสื่อ และผู้ผลิตสื่อ ดังนี้

» ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มวิชาชีพทางด้านสื่อสารมวลชนที่เข้มแข็ง เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบสื่อมวลชนด้วยกันเองให้มีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาคนและสังคม มีจรรยาบรรณในการผลิตสื่อต่างๆ ต่อสังคม ตลอดจนมีการกำหนดมาตรฐานการนำเสนอข่าวและมาตรการควบคุมและลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและเผยแพร่สื่อสารมวลชน และสื่อสารสนเทศที่บิดเบือนข้อเท็จจริงและเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม

» ส่งเสริมการปฏิรูปองค์กรสื่อของรัฐให้มีสถานะเป็นองค์กรมหาชนมีภารกิจในการพัฒนาคนและสังคมที่ชัดเจน หรือมีสถานะเป็นบรรษัทสาธารณะที่มีลักษณะเป็นองค์กรธุรกิจสื่อสารมวลชนที่ปลอดจากการควบคุมของรัฐ หรือกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจใดๆ โดยมีอิสระในการบริหารกิจการและบริหารรายได้เลี้ยงตัวเอง รักษาความเป็นกลางแห่งข้อมูลข่าวสารและความเป็นอิสระในด้านรายการเพื่อประโยชน์ของมหาชนและสร้างดุลยภาพแห่งระบบสื่อสารมวลชนของประเทศ

» สร้างหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ตลอดจนเสริมสร้างสวัสดิการแก่บุคลากรในวงการสื่อสารมวลชน พร้อมทั้งให้ความคุ้มครองในด้านสิทธิและเสรีภาพแก่ผู้ผลิตสื่อในการเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงอย่างอิสระ โดยการจัดให้มีกฎหมายที่อนุวัติตามมาตรา 39 มาตรา 41 มาตรา 58 และมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และส่งเสริมให้มีองค์กรรองรับการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ผลิตสื่อ

(3.2) องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม ต้องพัฒนาขีดความสามารถในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกเนื่องจากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันอาจมีความซับซ้อนในเชิงกฎหมายและเทคนิค รวมทั้งองค์กรเอกชนและภาควิชาการควรพัฒนากรอบและวิธีการในการร่วมมือกันเนื่องจากองค์กรเอกชนมีจุดแข็งในส่วนของการเคลื่อนไหว ในขณะที่นักวิชาการมีจุดแข็งในส่วนของการข้อมูล

(3.3) นักวิชาการ จะต้องพัฒนาเครือข่ายที่แน่นแฟ้นกับสื่อและองค์กรเอกชน เพื่อที่จะป้อนข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนให้แก่แนวร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชัน

3.4 การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย เพื่อหล่อหลอมความรู้สึก สร้างทัศนคติ ค่านิยม จิตสำนึก ในการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกระดับอย่างมีเหตุมีผล ยอมรับกติกาการอยู่ร่วมกัน ตระหนักในสิทธิหน้าที่เสรีภาพ นับเป็นการวางรากฐานความเข้มแข็งให้ประชาชนทุกระดับ โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ ส่งเสริมผู้นำทางวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในสังคม ควบคู่ไปกับการวางรากฐานกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้มากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการเมืองให้เข้มแข็งมีอิสระ โดยให้ความสำคัญกับ

(1) ทรนรงค์สร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลุกฝังจิตสำนึก ค่านิยมวัฒนธรรมประชาธิปไตยแก่ประชาชนทุกระดับ ทุกภาคส่วน และทุกสถาบัน/หน่วยงาน องค์กรอย่างต่อเนืองจริงจัง โดย

(1.1) สนับสนุนการสร้างกลุ่มแกนนำในระดับครอบครัว ชุมชน และทุกภาคส่วนในสังคม โดยมีการรวมกลุ่มเป็นกลไก หรือองค์กรเครือข่ายทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการรณรงค์สร้างกระบวนการเรียนรู้ การดำเนินกิจกรรมเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย และขยายผลสร้างเครือข่ายการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

(1.2) สนับสนุนสถาบัน/หน่วยงานการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียนจัดทำหลักสูตรวิชาว่าด้วยวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย การเสริมสร้างปลูกฝังค่านิยมอุดมการณ์ประชาธิปไตย พร้อมทั้งการจัดกิจกรรม ฝึกอบรมเวทีสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มุมมองของวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับวิถีสังคมไทย

(1.3) สนับสนุนการสร้างนวัตกรรมและศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับการดำเนินวิถีชีวิตของชุมชนสังคมไทยที่เหมาะสม รวมทั้งสนับสนุนบทบาทสื่อในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง

(2) พัฒนาความเป็นผู้นำประชาธิปไตยในสังคมทุกระดับให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคมไทยและกลไกสนับสนุนการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดย

(2.1) ส่งเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อสามารถถ่ายทอดและสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในสังคมชุมชนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมยกย่องผู้นำที่มีพฤติกรรมความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล เป็นตัวอย่างเผยแพร่แก่สังคม

(2.2) เสริมสร้างบทบาทองค์กรการดำเนินงานด้านวัฒนธรรมมีส่วนร่วมในการรณรงค์เสริมสร้างความเป็นผู้นำประชาธิปไตย และส่งเสริมบทบาทสภาวัฒนธรรมจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางเผยแพร่พัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับพื้นที่

(3) เสริมสร้างบทบาทและพลังอำนาจของภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เพื่อวางรากฐานกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงแบบมีส่วนร่วม โดย

(3.1) สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบ เสรีภาพและความเสมอภาค ควบคู่กับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติ และท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพ สร้างสรรค์

(3.2) เพิ่มพื้นที่สาธารณะทางสังคมเพื่อเปิดโอกาสในการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมอย่างสร้างสรรค์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพัฒนาและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควบคู่กับการสร้างโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมกำหนดและตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

