

งานแถลงข่าว

“เปิดนิต้าโมเดล ปฏิรูปประเทศไทย”

วันจันทร์ที่ 15 กันยายน 2557 เวลา 13.00 – 15.15 น.

ณ ห้อง 202 ชั้น 2 อาคารสยามบรมราชกุมารี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิต้า)

นิต้าโมเดล ปฏิรูปประเทศไทย- 16 ด้าน

1. การปฏิรูปการเมือง โดย...ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ อ่างธัญวงศ์
2. การปฏิรูปการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันและสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้บริหารประเทศ โดย...รองศาสตราจารย์ ดร.จวีร์ วิจิตรวาทการ
3. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดย...ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ
4. การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดย...ศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมไธสิต
5. การปฏิรูปการศึกษา โดย...รองศาสตราจารย์ ดร.วิชิต หล่อจีระชุมณฑ์กุล
6. การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ โดย...ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณดา จันทร์สม
7. การปฏิรูปด้านข้อมูลข่าวสาร โดย...ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรัญญู ครุจิต และศาสตราจารย์ ดร.ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ
8. การปฏิรูปความเหลื่อมล้ำทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม โดย...ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
9. การปฏิรูปด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดย...อาจารย์ ดร.วิชัย รูปขำดี
10. การปฏิรูปด้านการท่องเที่ยว โดย...รองศาสตราจารย์ ดร.เทิดชาย ช่วยบำรุง
11. การปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อม โดย...รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย ศุภดิษฐ์
12. การปฏิรูปด้าน IT โดย...ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัฐกร พูลทรัพย์
13. การปฏิรูปด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดย...ศาสตราจารย์ ดร.กัลยาณี เสนาสู
14. การปฏิรูปด้าน Logistic โดย...อาจารย์ ดร.ศิวิกา ดุษฎีโหนด และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จงสวัสดิ์ จงวัฒน์ผล
15. การปฏิรูปด้านพลังงาน โดย...ศาสตราจารย์ ดร.ธีระพงษ์ วิกิตเศรษฐ และ รองศาสตราจารย์ ดร.วิชิต หล่อจีระชุมณฑ์กุล
16. การปฏิรูปด้านสวัสดิการสังคม โดย...ศาสตราจารย์ ดร.ณัฐพงษ์ ทองรักดี

1. การปฏิรูประบบพรรคการเมือง

1.1 กำหนดให้ประชาชนสามารถบริจาคเงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เกินร้อยละ 1 ของจำนวนเงินที่เสียภาษีให้แก่พรรคการเมืองที่ตนสนับสนุน เงินจำนวนนี้ ในอนาคตจะมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าปีละหมื่นล้านบาท พรรคการเมืองที่โดดเด่นอาจได้รับเงินบริจาคปีละหลายพันล้านบาท พรรคการเมืองก็จะมีเงินทุนสนับสนุนโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การครอบงำของนายทุนพรรค มาตรการนี้จะทำให้ประชาชนเป็นเจ้าของพรรคการเมืองโดยตรง

1.2 พรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะต้องมีส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ และอย่างน้อยร้อยละ 1 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้พรรคเป็นพรรคของพื้นที่แต่เป็นพรรคการเมืองของคนทั้งประเทศ

1.3 ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขต ให้ที่ประชุมตัวแทนพรรคในแต่ละจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครของพรรคในแต่ละจังหวัด

1.4 ถ้าประยุกต์ระบบแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี โดยผ่านพรรคการเมืองและส.ส. ไม่มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยกำหนดให้พรรคที่ได้รับเลือกตั้งอันดับหนึ่งเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี แนวทางนี้สามารถกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองได้ ถึงแม้จะมี ส.ส. อิสระได้รับการเลือกตั้งก็ไม่กระทบการจัดตั้งรัฐบาล

2. แนวทางการปฏิรูประบบและกระบวนการเลือกตั้ง

2.1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตการเลือกตั้งจะต้องถูกลงโทษจำคุกตั้งแต่ 5-10 คน พร้อมกับถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต โดยถือว่าผู้ที่ทุจริตการเลือกตั้งไม่ควรมีโอกาสทางการเมืองอีกต่อไป

2.2 ให้ผู้สมัครจัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามกรอบวงเงินที่ทางราชการกำหนดเสนอต่อเจ้าหน้าที่ในเขตเลือกตั้ง การใช้จ่ายเงินต้องผ่านระบบบัญชีของธนาคาร หากผู้ใดจ่ายเงินให้ลงโทษจำคุกและตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง

2.3 การเลือกตั้งให้ใช้ระบบบัญชีรายชื่อจังหวัด พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครได้ตามจำนวนของส.ส. ที่มีในแต่ละจังหวัด จำนวนส.ส. ในแต่ละจังหวัดให้เป็นไปตามสัดส่วนประชากร กรณีนี้สามารถให้มีผู้สมัครอิสระได้

2.4 ให้พรรคที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งทั่วประเทศสูงสุดอันดับหนึ่ง ทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล และให้หัวหน้าพรรคทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี จะทำให้นายกรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการกดดันของ ส.ส. ในสภา

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้พรรคเลือกตั้งหัวหน้าพรรคใหม่ และให้หัวหน้าพรรคที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีถูกถอดถอน ให้พรรคที่ได้รับเลือกตั้งอันดับสองทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี

2.5 ให้ตัวแทนประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ ในเขตเลือกตั้งร่วมเป็นกรรมการกำกับดูแลการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรมและโปร่งใส

2.6 ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งขององค์กรวิชาชีพตามกฎหมายทั้งหมด เพื่อให้ปลอดภัยจากอิทธิพลของพรรคการเมือง โดยกำหนดคุณสมบัติให้สอดคล้องกับการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

2.7 ให้นำระบบ e-voting มาใช้ในการลงคะแนนและนับคะแนน เพื่อให้การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถทราบผลการเลือกตั้งได้โดยเร็ว

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและกฎหมายมีข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ สภาพปัญหา หลักการและแนวคิด และข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป ดังนี้

๑. สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรม มีสภาพปัญหาที่สำคัญ ดังนี้ ๑.๑ สถานการณ์คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ๑.๒ การอำนวยความสะดวก ๑.๓. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยมีขนาดใหญ่และมีต้นทุนสูง ๑.๔. ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ๑.๕. การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมยังคงมีปัญหา

๒. หลักการและแนวคิดในการปฏิรูป มีหลักการและแนวคิด ดังนี้ ๒.๑ การแก้ปัญหาและพัฒนากระบวนการอาญากระแสหลัก ให้มีประสิทธิภาพ ๒.๒ การนำแนวคิดยุติธรรมทางเลือกมาเป็นตัวเสริมในการแก้ปัญหากระบวนการอาญากระแสหลัก ๒.๓ การทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมแบบมีส่วนร่วม ๒.๔ การทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิที่ครอบคลุม ทั้งต่อผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษ ๒.๕ กระบวนการยุติธรรมที่เอื้อต่อการเข้าถึงของคนทุกกลุ่ม

๓. ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

๓.๑ ประเด็นพิจารณาขึ้นก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีแนวทางดังนี้ (๑) การทบทวนความเป็นอาชญากรรม ได้แก่ การ Legalization หรือ Decriminalizing (๒) การให้ความสำคัญกับการป้องกันอาชญากรรม (Crime prevention) และควบคุมอาชญากรรม (Crime control) (๓) การจัดการความขัดแย้งและระงับข้อพิพาททางอาญา ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

๓.๒ ประเด็นพิจารณาขึ้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้อง ควรนำมาตรการ ดังต่อไปนี้มาใช้ (๑) การจับกุม ควบคุมตัวการเพิ่มบทบาทพนักงานอัยการในการคัดกรองการออกหมาย (๒) การสืบสวนสอบสวน ให้อัยการหรือหน่วยงานที่เชี่ยวชาญด้านเข้ามามีบทบาทมากขึ้น (๓) การปล่อยชั่วคราว ให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและให้มีมาตรการทางเลือก (๔) มาตรการทางเลือกและยุติธรรมทางเลือกในชั้นสอบสวน โดย ก. การไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท ข. ควรนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เข้ามาใช้

๓.๓ การคุ้มครองและเยียวยาเหยื่ออย่างเหมาะสมและเพียงพอ ควรนำมาตรการต่อไปนี้มาใช้ (๑) การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้เพื่อเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม ในกรณีที่ยื่นข้อกล่าวหาหรือยินยอม โดยกระบวนการดังกล่าวไม่ควรเป็นเงื่อนไขหลักในการลดโทษของผู้กระทำความผิด (๒) พัฒนากลไกในการคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรม ที่เป็นกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็กและผู้หญิงจากการละเมิดซ้ำจากกระบวนการยุติธรรม (๓) การเยียวยาเหยื่อจากกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมและเพียงพอ

1. การบริหารราชการแผ่นดิน คืออะไร สำคัญอย่างไร

การบริหารราชการแผ่นดิน คือ การใช้อำนาจรัฐเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาของรัฐ การบริหารราชการแผ่นดินมีความสำคัญมาก เพราะเป็นเสมือนพลังชีวิตของรัฐ หากการบริหารราชการแผ่นดินล้มเหลว พัฒนาการของรัฐทุกด้านจะล้มเหลวไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ก็ตาม

2. ทำไมจึงจำเป็นต้องปฏิรูป

ระบบบริหารราชการแผ่นดิน เปรียบเสมือนเครื่องยนต์ที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนนำพาประเทศให้ก้าวไปข้างหน้า ตามนโยบายของรัฐบาล แต่จากปัญหามานานประการในรอบหลายปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า ระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ มิสามารถเผชิญกับปัญหาและภาวะท้าทายต่อการเปลี่ยนแปลงอันมากมายทั้งหลายได้ ทำให้เกิดปัญหารุนแรง ลูกกลม และ บานปลายในหลายด้าน หากไม่ทำการปรับปรุงเสียใหม่ให้เข้มแข็ง นอกจากจะไม่สามารถทำให้ประเทศเดินหน้าไปได้แล้ว ยังอาจซ้ำเติมให้ประเทศเกิดวิกฤติ รุนแรงยิ่งขึ้นได้ อันอาจจะนำมาซึ่งมีคดียุติธรรมที่สุดก็เป็นได้

3. ปัญหาที่แท้จริงของการบริหารราชการแผ่นดิน คืออะไร

จากการศึกษาวิเคราะห์ร่วมกันของบรรดาคณาจารย์และศิษย์เก่าผู้มีประสบการณ์จริงมาแล้วหลายปี ได้ข้อสรุปร่วมกันว่า “ปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรากฏให้เห็น หลายด้านนั้น เมื่อพิจารณาให้รอบคอบแล้ว รากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง มีอยู่ด้วยกันเพียง 3 ด้าน ซึ่งหากแก้ไขปัญหานี้ทั้ง 3 ด้านนี้สำเร็จ ปัญหาด้านอื่นๆก็จะคลี่คลายไปเองโดยปริยาย หรือหากยังไม่คลี่คลายได้รวดเร็วทันใจ ก็สามารถใช้วิธีปรับปรุงแก้ไขตามปกติได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยวิธีการปฏิรูปเช่นปัญหา 3 ด้านนี้”

ปัญหาหลักทั้ง 3 ด้านดังกล่าว คือ (1) ปัญหาความอ่อนแอในธรรมาภิบาลของรัฐ (2) ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจรัฐมากเกินไป ทำให้ดุลยภาพแห่งอำนาจขาดสมดุล (3) ปัญหาความพิการในโครงสร้างองค์กรของการบริหารราชการแผ่นดินแห่งรัฐ ปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ เป็นปัญหาหลักหากไม่แก้ไขให้สำเร็จ เชื่อว่าการบริหารราชการแผ่นดินจะมีประสิทธิภาพเกิดขึ้นไม่ได้ และนำไปสู่ปัญหาอื่นๆตามมาไม่จบสิ้น

3. แก้อย่างไร

ปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องพิจารณาปฏิรูปในแต่ละด้าน ดังนี้

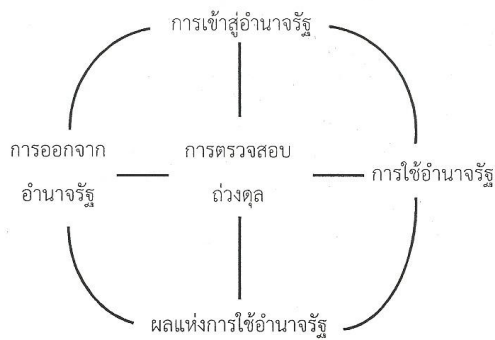
3.1 การปฏิรูปเพื่อความเข้มแข็งในธรรมาภิบาลแห่งรัฐ

3.1.1 ปัญหาหลักของธรรมาภิบาลของรัฐ

ปัญหาหลักของธรรมาภิบาลของรัฐตามหลักวิชาการอันเป็นสากล อาจพิจารณาแยกเป็น 8 ด้านหลักคือ (1) ปัญหาความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติราชการ (2) ปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการ (3) ปัญหาความไม่คุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของรัฐ (4) ปัญหาการกระจุกตัวของบริการและความ มั่งคั่งของรัฐไว้กับคนส่วนน้อย (5) ปัญหาการไม่มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศ (6) ปัญหาความไม่โปร่งใสหมดเม็ดเงินของระบบราชการอันนำไปสู่การทุจริต (7) ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการถ่วงดุล ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (8) ปัญหาความอ่อนแอของระบบนิติธรรม ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในกระบวนการนิติธรรม

3.1.2 สาเหตุของปัญหา คืออะไร

สาเหตุของปัญหาธรรมาภิบาลข้างต้น เกิดจากความบกพร่องในวัฏจักรการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสรุปได้ดังภาพในหน้าถัดไป



อำนาจรัฐเปรียบเสมือนน้ำมันเชื้อเพลิงอันจำเป็นต่อการทำงานของเครื่องจักรโดยหลักวิชาการ ธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อ กระบวนการแห่งอำนาจทั้ง 5 ขั้นตอนได้รับการออกแบบและจัดการอย่างถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ (1) ต้องมีระบบการเข้าสู่อำนาจรัฐที่ดี (2) ต้องมีหลักการใช้อำนาจที่ดี คือเพื่อส่วนรวมและมีประสิทธิภาพ (3) ผลการใช้อำนาจต้องบังเกิดผลสำเร็จของงานตรงกับเป้าหมายที่วางไว้ (4) ต้องมีแบบแผนการออกจากอำนาจที่ไม่สับสนและขงกักัน และ (5) ทุกขั้นตอนของอำนาจต้องได้รับการตรวจสอบ กำกับดูแล และถ่วงดุลที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการใช้อำนาจรัฐนั้น มีความถูกต้องชอบธรรมอยู่เสมอ

3.1.3 มาตรการแก้ปัญหาโดยสังเขป

โดยหลักการคือ จัดระเบียบธรรมาภิบาลรัฐให้เข้มแข็งต้องมีรายละเอียดอีกมาก ซึ่งในที่นี้จะขอสรุปสั้นๆ ประการดังนี้

- (1) ให้นำระบบมืออาชีพ (professional) มาใช้กับตำแหน่งบริหารทุกตำแหน่งอย่างเข้มแข็ง
- (2) จัดระบบการวัดผล ตัวชี้วัด และประเมินผลงานให้ครบถ้วนทั่วถึงทุกตำแหน่ง มีระบบจูงใจและค่าตอบแทนที่เป็นธรรมกับฐานะ ตำแหน่ง และผลงาน
- (3) ใช้หลักความถนัด ความสามารถ และความพร้อมในการเข้าสู่ตำแหน่งทุกตำแหน่ง
- (4) การใช้อำนาจต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและยึดถือเป้าหมาย เป็นหลัก ลดระเบียบ กฎเกณฑ์ และขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลงให้หมด พยายามจัดรูปแบบการให้บริการประชาชนแบบ one stop service ในทุกประเภทของงาน
- (5) มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กรและผู้บริหารองค์กรเป็นรายปีแบบ 360° คือประเมินครบถ้วนในทุกมิติ และประกาศผลการประเมินต่อสาธารณะ รวมทั้งรับฟังการวิจารณ์ของสาธารณะ และนำผลการประเมินมาใช้ในการให้คุณให้โทษอย่างเคร่งครัด
- (6) มีวาระออกจากอำนาจที่ชัดเจนและเที่ยงธรรม
- (7) งานทุกประเภทต้องออกแบบให้ถ่วงดุล และมีการตรวจสอบกำกับดูแลที่เข้มงวดทั้ง 8 ด้านตามหลักธรรมาภิบาล ในข้อ 3.1.1
- (8) ยกเครื่องสังคายนาระบบธรรมาภิบาลของรัฐทั้งหมด แล้วจัดระบบใหม่ให้บูรณาการกัน คือ (ก) บูรณาการด้านความซื่อสัตย์สุจริตต่อรัฐ (ข) บูรณาการด้านผลสัมฤทธิ์ของการใช้อำนาจรัฐ (ค) บูรณาการกันในแง่ความเป็นธรรมในการได้รับประโยชน์และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (9) ให้มีสมาชิกธรรมาภิบาลแห่งชาติหรือคณะธรรมาภิบาลแห่งชาติซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย คอยทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจ สมาชิกมาจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง เพื่อเสนอต่อสังคม และส่งข้อมูลให้หน่วยที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งฟ้องคดี
- (10) มีระบบให้คุณให้โทษที่เข้มแข็งรองรับ ต้องมีการจูงใจที่ดี มีการกำกับดูแล การติดตามงาน และการควบคุมที่ดี

3.2 การปฏิรูปเพื่อการกระจายอำนาจรัฐไปสู่ประชาชน

อำนาจเปรียบเสมือนเส้นเลือดที่ไหลหล่อเลี้ยงส่วนต่างๆของร่างกาย อวัยวะส่วนใดที่ เส้นเลือดไปไม่ถึง อวัยวะส่วนนั้นก็จะพิการ อันจะนำไปสู่ปัญหาของร่างกายโดยรวมได้

ปัญหาการใช้อำนาจมีดังต่อไปนี้

3.2.1 ปัญหาหลักที่ต้องกระจายอำนาจให้มากขึ้น

เนื่องจากปัจจุบัน มีการรวมศูนย์อำนาจรัฐเอาไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป กล่าวคือ (1) การตัดสินใจในการแก้ปัญหาของประชาชนทั่วประเทศรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง (2) อำนาจในการครอบครองภาษีและทรัพยากรของรัฐ ตลอดจนอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรขึ้นกับส่วนกลาง การจัดสรรทรัพยากรก็เป็นไปตามดุลยพินิจของส่วนกลาง (3) การบริหารงานบุคคลทั่วประเทศขึ้นกับส่วนกลาง (4) การออกกฎหมายข้อบังคับขึ้นกับส่วนกลาง

การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหามากมายตามมา เพราะส่วนกลางมิได้มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน การจัดการก็ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดปัญหามากมายขึ้นในระดับปลาย ความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ความยากจนเชิงสัมพัทธ์สูงขึ้น การทำมาหาเลี้ยงชีพในชนบทแร้นแค้นมากขึ้น ประชาชนอ่อนแอเองทั้งตนเองไม่ได้ การปกครองตนเองของประชาชนและท้องถิ่นอ่อนแอลงเรื่อยๆ ในที่สุดก็ทำให้รัฐอ่อนแอลงด้วย

3.2.2 สาเหตุของปัญหาคืออะไร

สาเหตุหลักของปัญหาที่ทำให้การกระจายอำนาจรัฐที่ผ่านมามีผลน้อย คือ (1) ผู้ครอบครองอำนาจในส่วนกลางบิดพลิ้ว ไม่ยอมกระจาย ถ่ายโอนอำนาจไปยังท้องถิ่นและประชาชนรอบนอก (2) เนื่องจากมีฐานะเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองมานาน ในที่สุดท้องถิ่นและประชาชนในระดับปลายอ่อนแอ ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ยังมีความไม่พร้อมสูงในการพึ่งตนเองและปกครองตนเอง

ดังนั้น การกระจายอำนาจจะต้องทำ 3 ด้านไปพร้อมๆกัน คือ (1) พัฒนาท้องถิ่นให้มีความพร้อมและเข้มแข็ง (2) ต้องบังคับให้ส่วนกลางค่อยๆทยอยถ่ายโอนอำนาจไปยังท้องถิ่นที่มีความพร้อม (3) จัดระบบระเบียบการใช้อำนาจใหม่ระหว่างส่วนกลาง ท้องถิ่น และประชาชนให้เกื้อกูลและบูรณาการกัน

3.2.3 มาตรการการปฏิรูป

มาตรการในการปฏิรูป สรุปได้ดังนี้

1) มอบอำนาจสนับสนุน ส่งเสริม ใช้ประชาชน ชุมชน ในระดับปลาย มีส่วนร่วมในการค้นคิด วินิจฉัยปัญหาของตนเอง และกำหนดวิธีการแก้ปัญหาของตนเองได้ ภายใต้หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น โดยดำเนินการผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

2) ทำให้ อปท. เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในกิจกรรมของ อปท. รวมทั้งการกำกับดูแล แต่งตั้ง ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

3) ให้ความเป็นอิสระกับ อปท. อย่างแท้จริง ในด้านต่อไปนี้ (1) มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆของตนเองได้โดยตนเอง (2) ทรัพยากรทุกประเภทที่เกิดจากท้องถิ่นต้องแบ่งให้ท้องถิ่นก่อนจัดสรรให้รัฐ โดยกำหนดสัดส่วนให้เหมาะสมกับความจำเป็น (3) ให้ความเป็นอิสระกับท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากร คน ตลอดจนกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆขึ้นมายังบังคับใช้ในท้องถิ่น (4) มีระบบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งรองรับ ส่วนกลางและประชาชนมีอำนาจในการกำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินงานของ อปท. เป็นไปตามกฎหมาย อันชอบด้วยหลักธรรมาภิบาล

4) ในระดับจังหวัดและอำเภอ ให้ยกเลิกระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดทั้งจังหวัดบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักการปกครองท้องถิ่น คือ มุ่งให้ประชาชนพึ่งตนเองและปกครองตนเองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทุกสุขของประชาชนเอง โดยไม่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ

5) ในระดับชาติ ให้จัดตั้ง สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (สทช.) ขึ้นเป็นองค์คณะแบบไตรภาคี ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของส่วนกลาง ผู้แทนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หน่วยงานนี้มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

6) จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนแต่ซ้ำเสริมได้ ทั้งสองมีบทบาทสนับสนุนซึ่งกันและกันแบบต่างพึ่งพา โดยยึดเป้าหมายแห่งรัฐและความผาสุกของประชาชนเป็นที่ตั้ง

3.3 การปฏิรูปเพื่อปรับแก้ความพิการเชิงโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดิน

หลังการปฏิวัติยึดอำนาจโดยคณะราษฎรและหลังจากออก พ.ร.บ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้กลายเป็นรัฐรวมศูนย์ แบบสัมบูรณ์ (Absolute Centralization) กล่าวคือ ได้รวมศูนย์อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดของประเทศมาไว้ในส่วนกลางโดยสิ้นเชิง การรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในเชิงโครงสร้างสองประการที่แก้ไม่ตกตราบจนปัจจุบัน คือ (1) ปัญหาความพิการในโครงสร้างเชิงแนวราบ (2) ปัญหาความยืดยาวยืดขาดในขั้นตอนการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง ดังจะได้อธิบายโดยสรุป ดังต่อไปนี้

3.3.1 ปัญหาความพิการเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดิน

3.3.1.1 ปัญหาความพิการเชิงโครงสร้างทางแนวราบ

การบริหารราชการแผ่นดินทางแนวราบ หมายถึง การบริหารการต่อเชื่อมระหว่างกระทรวงและส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุผลได้อย่างบูรณาการเชื่อมโยง ปัญหาความไม่ต่อเนื่องเชื่อมโยงทางแนวราบ แบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

(ก) ระดับชาติ อันได้แก่ การเชื่อมโยงระหว่างกระทรวง ทบวง กรม

เป้าหมายของชาติหลายเป้าหมายต้องการการเชื่อมโยงทางแนวราบ เช่น ปัญหาการเกษตร ต้องการการเชื่อมโยงบูรณาการระหว่างกระทรวงเกษตรและกระทรวงพาณิชย์ ปัญหาแรงงานและกำลังคนต้องการความเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

(ข) ระดับจังหวัดและอำเภอ มีปัญหาเรื่องเอกภาพ เพราะหน่วยงานต่างๆในระดับจังหวัดและอำเภอ สังกัดต่อส่วนกลาง เมื่อมีปัญหาความจำเป็นเกิดขึ้นกับราษฎรในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย ไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะสั่งการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ซึ่งสังกัดกระทรวงอื่น ส่งผลให้การแก้ปัญหาต่างๆเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ

3.3.1.2 ปัญหาสายบังคับบัญชาในทางดิ่งยาวเกินไป

ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป้าหมายอยู่ในระดับประชาชนซึ่งเป็นส่วนปลายสุด แต่ศูนย์กลางการตัดสินใจอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในสุด ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับประชาชนต้องมีขั้นตอนต่างๆอย่างน้อย 10 ขั้นตอน ทำให้วงจรการทำงานตั้งแต่รับทราบปัญหาและเริ่มตั้งงบประมาณ จนปฏิบัติการเสร็จ ใช้เวลาอย่างน้อย 2-3 ปี ซึ่งนับว่าล่าช้ามาก ทำให้การทำงานไร้ประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขให้หมดไป

3.3.2 มาตรการแก้ไข

สำหรับมาตรการแก้ไข จะนำเสนอแก้ไขปัญหาข้างต้นโดยรวมกันไป ดังนี้

(1) ปรับบทบาทระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใหม่ โดยเปลี่ยนบทบาทจากหน่วยงานที่เคยให้บริการประชาชนเป็นหลัก ไปเป็นบทบาทในฐานะผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลให้ไปในทิศทางที่ต้องการ (steering) ส่วนบทบาทในการให้บริการให้เปลี่ยนเป็นองค์กรมหาชน และถ่ายโอนให้ อปท. ไปทำการแทน บทบาทในการกำกับทิศทางของรัฐนี้ ครอบคลุมไปถึงการกำกับดูแลภาคเอกชนด้วย

(2) ปรับขนาดส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เล็กลง เพิ่มเงินเดือนให้สูง ขอบเขตอำนาจมีมากขึ้น

(3) ครุยุบรวมหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีบทบาทหน้าที่สัมพันธ์กันในแนวราบให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน หากยุบรวมไม่ได้ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจที่มีอำนาจในการบูรณาการภารกิจขึ้นมาดูแลเพิ่มเติม

(4) ยกเลิกระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ (เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลแทน) และจัดตั้งภูมิภาคในระดับเขตหรือมณฑลขึ้นแทน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางเพื่อทำงานประสานเชื่อมโยงกับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

(5) ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไป กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น สามารถแก้ไขได้ในระดับท้องถิ่น