

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นและภูมิภาค ประเมินความก้าวหน้า อุปสรรคและหนัต่อสุขภาพของประชาชน¹

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
มหาวิทยาลัยนเรศวร

คำนำ

การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงโครงสร้างภาครัฐให้เหมาะสม ตามแนวทางลดบทบาทของราชการส่วนกลางในขณะเดียวกันต้องการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การดำเนินการเป็นไปตามกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มีเหตุผลเชิงวิชาการสนับสนุนอย่างน้อยสามประการ

ประการแรก ในแง่ประสิทธิภาพ (เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการ) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) จะช่วยให้การจัดบริการตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บริการสาธารณะในท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว เปิดโอกาสความริเริ่มใหม่โดยผู้บริหารของท้องถิ่น โดยมีข้อสันนิษฐานว่าการทำงานแก้ปัญหาของท้องถิ่นมีข้อดีในแง่ความรวดเร็วคล่องตัว ขั้นตอนการตัดสินใจสั้นและอยู่ภายในพื้นที่นั้นๆ ประการที่สอง ช่วยส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็ง (เหตุผลสนับสนุนทางการเมือง) สร้างระบบการบริหารที่มีการคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยได้รับการเลือกตั้งและไว้วางใจจาก ประชาชนในท้องถิ่น เป็นการฝึกฝนกระบวนการประชาธิปไตยควบคู่กัน ประการที่สาม การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของบ้านเมือง (เหตุผลทางสังคม) ให้มีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น เสริมสร้างประชาสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีข้อบัญญัติหลายตอนเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (มาตรา 283) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” (มาตรา 284) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ

¹ เอกสารประกอบการประชุม จัดโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข วันที่ 6 กรกฎาคม 2547

² ศาสตราจารย์ คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ (๒) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา 290)

พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจฯ ในหมวดที่ 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดภารกิจให้มีการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่มีลักษณะซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในเวลาสี่ปี (มาตรา 30 วรรคหนึ่ง) พร้อมกับระบุว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบภายในปี พ.ศ. 2544 และร้อยละสามสิบห้าภายในปี พ.ศ. 2549 (มาตรา 30 วรรคสี่)

ขั้นต่อไปคือ การกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนกระจายอำนาจ (ตามมาตรา 32 ของพรบ. กระจายอำนาจ) ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบแผนและได้นำรายงานเสนอต่อรัฐสภา พร้อมกับบรรยายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ ได้จัดทำข้อเสนอแนะการจัดสรรส่วนภาวีกาการให้พอเพียงสำหรับการทำงานของท้องถิ่น การแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบ และการจัดระบบบริหารงานบุคคล

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็นับรวมถึงการถ่ายโอนงาน ถ่ายโอนเงิน และถ่ายโอนบุคลากร เพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามแม้ว่ากรอบกฎหมายกำหนดเป้าหมายการกระจายอำนาจ--แต่ปัญหาและอุปสรรคอาจจะเกิดขึ้นได้เสมอในทางปฏิบัติ เช่น ความเข้าใจของหน่วยงานไม่ตรงกัน ความไม่พร้อมซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งส่วนของราชการกลางเองและในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่พร้อมและความรู้สึกของบุคลากรที่จะต้องถูกถ่ายโอน ฯลฯ โครงการติดตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเน้นการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical study) ที่เกี่ยวข้องกับการวัด (measurement) การกิจการถ่ายโอนที่เกิดขึ้น การประเมิน (assessment) สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของการถ่ายโอนฯ รวมถึงการประเมินเชิงคุณภาพของการถ่ายโอน การวิเคราะห์เชิงนโยบาย (policy analysis) พร้อมกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy recommendation) เพื่อนำไปปรับปรุงนโยบายและการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ (สกถ.) ตระหนักถึงภารกิจการถ่ายโอนว่ามีความสำคัญยิ่งและเป็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาข้อมูลและติดตามงาน แต่เนื่องจากมีหน่วยงานท้องถิ่นจำนวนมากและมีเรื่องราวเนื้อหาที่จะติดตามตรวจสอบมาก จึงได้มอบหมายให้

สถาบันการศึกษา 9 แห่งในส่วนกลางและภูมิภาคเข้าร่วมโครงการนี้โดยจัดให้มีการทำงานอย่างเป็นเครือข่าย แบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ โดยได้กำหนดกรอบการศึกษาร่วม กำหนดนิยามศัพท์อย่างเดียวกัน วิธีการการจัดเก็บข้อมูลและการบันทึกข้อมูลในลักษณะเช่นเดียวกัน โดยเน้นการทำงานต่อเนื่อง ข้อมูลและผลการศึกษาก็เป็นข้อมูลสาธารณะ (public information) ซึ่งจะนำไปเผยแพร่ต่อประชาชนและ สื่อมวลชนต่อไป

คู่ขนานกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ได้มีพัฒนาการเกิดขึ้นอย่างน้อยสองด้าน ด้านหนึ่ง การกระจายอำนาจให้ภูมิภาคตามแนวทางจังหวัดแบบบูรณาการ ด้านที่สอง มาตรการลดการรวมศูนย์ของกระทรวง/กรม โดยให้หน่วยงานพื้นที่มีอิสระและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น

บทความสั้นๆนี้มีจุดประสงค์ดังนี้ หนึ่ง สรุปประเด็นความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นเพื่อฉายภาพรวมความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ สอง เพื่อประเมินปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ สาม อภิปรายผลของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชน สี่ เพื่อเสนอแนะประเด็นการวิจัยใหม่ ข้อเสนอการปรับปรุงมาตรการ (การคลังด้านสุขภาพ) ตลอดจนการสร้างองค์ความรู้และฐานข้อมูล สำหรับการประเมินความสำเร็จในอนาคต

ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีความก้าวหน้าและพัฒนาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหลายด้าน ส่วนแรกเกี่ยวกับ มาตรการในระดับมหภาค หมายถึง ก) การกำหนดกรอบการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆดำเนินการตามแผนและมีความเข้าใจตรงกัน ข) การสนับสนุนของรัฐบาลให้แก่ อปท. ทางด้านการเงินและงบประมาณ ในทางหนึ่งคือการเพิ่มวงเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน อีกทางหนึ่งการปรับปรุงโครงสร้างภาษี เพื่อเพิ่มฐานภาษีท้องถิ่น (local tax base) ซึ่งส่วนหนึ่งผ่านภาษีที่หน่วยราชการจัดเก็บให้หรือภาษีที่จัดเก็บร่วมกัน (shared taxes) ค) มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ของตนเอง โดยให้รางวัลแก่ อปท. ที่มีความตั้งใจจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นตัวอย่างให้หน่วยงานอื่นๆทำตาม ง) การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางไปทำงานในท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลรับผิดชอบในส่วนของคุณค่าจ้างและเงินเดือนบุคลากรที่ถ่ายโอนเพื่อมิให้เป็นภาระทางการคลังของหน่วยงานท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนบุคลากร จ) มาตรการส่งเสริมธรรมาภิบาลในท้องถิ่น โดยการให้รางวัลและการยกย่อง

การกำหนดกรอบการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อศึกษาเป็นรายละเอียดพิจารณาความเหมาะสมและจัดทำข้อเสนอมาตรการถ่ายโอน โดยระบุเป็นรายละเอียดของประเภทภารกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ เมื่อดำเนินแล้วได้ส่งให้

คณะกรรมการกระจายอำนาจฯให้ความเห็นชอบ ต่อมาได้เสนอกรอบการถ่ายโอนภารกิจให้รัฐบาล ให้ความเห็นชอบและดำเนินการ

ลักษณะและประเภทกิจกรรมที่ถ่ายโอน

งานที่เลือกทำโดยอิสระ เป็นภารกิจที่หน่วยราชการที่รับผิดชอบเดิมหยุดดำเนินการ แล้ว มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน แต่ไม่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ท้องถิ่นจะทำหรือไม่ทำก็ได้ เป็นความรับผิดชอบของ อปท. ได้แก่ งานโครงสร้างพื้นฐาน งานส่งเสริมอาชีพ

งานที่ต้องทำ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นเรื่องความจำเป็น ถ้าไม่ทำจะเกิดความเสียหาย ยากลำบากต่อการดำเนินชีวิต และเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน จึงมอบหมายงานให้ อปท. ดำเนินการ เช่น งานจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา งานป้องกันโรคติดต่อ การให้ อนุญาต ฯลฯ

ประเภทภารกิจที่ถ่ายโอน

ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน

ตารางที่ 1 การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น จำแนกประเภท และลักษณะงาน

ประเภทภารกิจ	จากหน่วยงาน	งาน	ตัวอย่างของงาน
โครงสร้างพื้นฐาน	87 เรื่อง 7 กระทรวง 17 กรม	การคมนาคมและขนส่ง	การสร้างซ่อมแซมและดูแล ถนน สะพาน สถานีขนส่ง
		สาธารณูปโภค	การดูแลแหล่งน้ำขนาดเล็ก ระบบประปา ชลประทาน ขนาดเล็ก
		สาธารณูปการ	การจัดตลาด วางผังเมือง
การส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103 เรื่อง 7 กระทรวง 26กรม	งานส่งเสริมอาชีพ	การฝึกอบรมการประกอบ อาชีพ
		งานสวัสดิการสังคม	การสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ ผู้ติดเชื่อเอดส์
		งานส่งเสริมกีฬา	การจัดให้มีสวนสาธารณะ หรือสถานพักผ่อน สนาม กีฬา ลานกีฬา
		งานการศึกษา	อนุญาตให้จัดการศึกษาได้ ทั้งนี้ต้องผ่านเกณฑ์ ความพร้อม
		งานสาธารณสุข	การดูแลสุขภาพขั้น พื้นฐาน ป้องกันควบคุม โรคติดต่อ สถานบริการ

ประเภทภารกิจ	จากหน่วยงาน	งาน	ตัวอย่างของงาน
			ได้แก่สถานีอนามัย โรงพยาบาล
การจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความ สงบเรียบร้อย	17 เรื่อง 6 กระทรวง 9 กรม	งานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	
		งานรักษาความสงบ เรียบร้อย	การจัดทำทะเบียนสัตว์ พาหนะ การจดทะเบียน พาณิชย์ การให้อนุญาต จำหน่ายสุรายาสูบ
		รักษาความปลอดภัยใน ชีวิตและทรัพย์สิน	การให้อำนาจเปรียบเทียบ ปรับแก้ท้องถิ่น
การวางแผน ส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว	19 เรื่อง 5 กระทรวง 6 กรม	งานการจัดทำแผน	การจัดทำแผนระยะยาว แผนปฏิบัติการ แผนการ ลงทุน โดยให้ประชาชนมี ส่วนร่วม
		งานประสานงานแบบ บูรณาการ	การประสานความร่วมมือ ระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง หรือกับหน่วยงานภูมิภาค ในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
		งานบริการข้อมูลการลงทุน การท่องเที่ยว	การจัดทำข้อมูลการ ท่องเที่ยวท้องถิ่น
การบริหารจัดการและ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรม- ชาติและสิ่งแวดล้อม	17 เรื่อง 4 กระทรวง 9 กรม	งานคุ้มครองและดูแล รักษาป่า	การดูแลป่าในพื้นที่
		งานจัดการสิ่งแวดล้อมและ มลพิษ	การจัดเก็บขยะ บำบัดน้ำ เสีย
		งานรักษาดูแลพื้นที่ สาธารณะ	การป้องกันการรुकล้ำที่ สาธารณะ
ศิลปวัฒนธรรมจารีต ประเพณีและภูมิปัญญา ท้องถิ่น	2 เรื่อง 1 กรม	ดูแลโบราณสถานและ โบราณวัตถุ	
		ดูแลพิพิธภัณฑสถานและ จดหมายเหตุ	

หมายเหตุ ตามแผนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ที่ผ่านความเป็นชอบของคณะกรรมการฯ 25
มิถุนายน 2544 ประกอบด้วย 245 เรื่อง จาก 11 กระทรวง และ 50 กรม

การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น

ภายหลัง พรบ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงมาตรการการคลังในแนวทางส่งเสริมท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อให้ อปท. สามารถทำงานให้บริการแก่ประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด พัฒนาการของรายได้ของ อปท. แสดงได้ด้วยสถิติการคลังดังนี้

- ก) สัดส่วนของรายได้ของ อปท. คิดเป็นร้อยละของรายได้รัฐบาล เพิ่มขึ้นจาก 13.31% ในปี 2543 เป็น 22.5% ในปี 2547 (มูลค่าของรายได้ท้องถิ่นเพิ่มจาก 99,802 ล้านบาท กลายเป็น 308,851 ล้านบาท) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าอัตราการเพิ่มขึ้นสูงมากระหว่างปี 2543/2544
- ข) องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงรายได้ท้องถิ่นที่สำคัญคือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 34,400 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 73,730 ล้านบาทในปีถัดมา (อย่างไรก็ตามนี้มีข้อสังเกตว่ายอดเงินอุดหนุนค่อนข้างผันผวนปีต่อปีค่อนข้างมาก สะท้อนถึงความไม่แน่นอนของนโยบายงบประมาณของรัฐบาลต่อ อปท.)
- ค) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่น (รายการสำคัญคือภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน) มีอัตราการเพิ่มขึ้นจาก 45,528 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 69,073 ในปี 2547
- ง) ภาษีแบ่งระหว่างรัฐบาลและ อปท. (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ) มีอัตราการเพิ่มขึ้นรวดเร็ว กล่าวคือเพิ่มจาก 11,532 ล้านบาทในปี 2544 เป็น 38,120 ล้านบาทในปี 2547
- จ) สำหรับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองในช่วงเดียวกันเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จาก 19,475 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 22,519 ล้านบาทในปี 2547
- ฉ) จากตัวเลขสถิติดังกล่าว สะท้อนความจริงของสถานะการคลังของ อปท. ที่ยังพึ่งเงินอุดหนุนและภาษีแบ่งจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง การจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นในสภาพปัจจุบันยังเป็นส่วนน้อย (ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด) ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าห่วงใยและควรจะมีการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมอย่างลึกซึ้ง และเร่งรัดการจัดเก็บรายได้เนื่องจากตามหลักการคลังที่ดี อปท. ควรจะพึ่งพิงเงินรายได้ของตนเองในสัดส่วนที่สูงพอสมควร (เช่นร้อยละ 50) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางควรจะเป็นส่วนเสริม

ตารางที่ 2 การเติบโตของรายได้และองค์ประกอบของรายได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2543-2547

ประเภทรายได้	2543	2544	2545	2546	2547
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	19,475	17,698	21,084	22,258	22,519
รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	45,528	51,963	58,144	60,218	69,073

รายได้ที่รัฐบาลจัดแบ่งให้ (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม)	Na	11,532	19,349	35,504	38,120
เงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้ อปท.	34,400	73,730	37,273	66,086	79,138
รวมรายได้ของอปท. ทั้งหมด	99,802	154,633	176,155	184,066	308,851
รายได้รัฐบาล	749,945	739,021	803,651	829,496	928,100
รายได้ของอปท. คิดเป็นร้อยละของรายได้รัฐบาล	13.31%	20.92%	21.88%	22.19%	22.5%

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารชื่อ **ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

มาตรการสนับสนุนเตรียมการระดับจังหวัด

นอกเหนือจากมีองค์กรกลาง คือคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ติดตามและประสานการถ่ายโอนแล้ว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะตลอดจนแก้ไขปัญหาอุปสรรคการถ่ายโอนระดับพื้นที่จังหวัด โดยให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนแจ้งข้อมูลให้แก่ อปท. เพื่อรับทราบและรับมอบภารกิจ โดยมีหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรการจัดสรรกำลังคนให้ท้องถิ่น

ได้มีการประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. และได้ถ่ายโอนกำลังคนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ อปท. และบุคลากรที่ถ่ายโอนมีความประสงค์ในรอบแรก โดยที่รัฐบาลจะรับภาระค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากรที่ถ่ายโอน (เพื่อไม่เป็นภาระทางการเงินของ อปท. ซึ่งจำนวนมากมีปัญหางบประมาณน้อย และมีข้อกำหนดงบประมาณและค่าจ้างไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ตามนัยของกฎหมาย) ในระยะแรกรัฐบาลประกาศจะรับภาระค่าจ้างเงินเดือน 5 ปีแรก หลังจากห้าปีแล้วให้เป็นภาระของท้องถิ่น ในเวลาต่อมารัฐบาลได้ประกาศให้ขยายการอุดหนุนเงินเดือนของบุคลากรที่ถ่ายโอนไปท้องถิ่นจนกว่าผู้นั้นเกษียณจากราชการ

มาตรการสนับสนุนเชิงคุณภาพและการเพิ่มขีดความสามารถ

เท่าที่ผู้เขียนได้สำรวจ พบว่า ได้มีมาตรการสนับสนุนเชิงคุณภาพและการยกขีดความสามารถ ซึ่งดำเนินการโดยราชการและหน่วยงานอื่นๆ อาจจะสรุปเป็นหมวดหมู่ดังนี้ **หนึ่ง** การ

ให้รางวัลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของงบประมาณ จำนวน 500 ล้านบาท เพื่อจัดสรรเป็นเงินรางวัล (prize) ให้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. เริ่มในปี 2546 (ขณะนี้กำลังดำเนินการต่อในปี 2547 ใช้วงเงินเดียวกัน) สอง การให้รางวัลแก่ อบท. ที่จัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาม การส่งเสริมให้อบรมดูงานแก่บุคลากรท้องถิ่น มีการขยายงานด้านพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น สี่ ได้มีโครงการวิจัยเกี่ยวกับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากโดยหลายหน่วยงาน ซึ่งเป็นเรื่องดีช่วยส่งเสริมคุณภาพการทำงานในทางใดทางหนึ่งและช่วยกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ประชาชนมีส่วนร่วม การศึกษา “นวัตกรรมการบริหารจัดการ” ห้า การส่งเสริมให้สถาบันวิชาการเข้าร่วมให้บริการทางวิชาการแก่ท้องถิ่น หก ความตื่นตัวจากระดับล่างเอง เช่น ประชาคมและชุมชนได้เรียกร้องการมีบทบาทและส่วนร่วมในการกำกับดูแลท้องถิ่น การจัดตั้งประชาคมในท้องถิ่น มีส่วนร่วมการจัดทำแผนพัฒนาระยะปานกลางและระยะยาว การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับผลงาน เป็นต้น

การถ่ายโอนภารกิจและคุณภาพของบริการที่ท้องถิ่นดำเนินการ

จากผลการวิจัยที่สถาบัน 9 แห่งที่เข้าร่วมการติดตามการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น อบท. สามารถรับทำงานที่ถ่ายโอนได้เป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด (เพราะว่าภารกิจที่ถ่ายโอนลงไปนั้นไม่ใช่เรื่องยากหรือซับซ้อนมากนัก) การประเมินคุณภาพของการทำงาน อาจจะต้องให้เวลาประเมิน (เช่น ถนนหนทางและคูคลองต่าง ๆ) แต่มีข้อสังเกตว่างานบริการหลายอย่างมีคุณภาพดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น ศูนย์เด็กเล็ก การให้สวัสดิการแก่คนชราและผู้ด้อยโอกาสในสังคม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามที่สังเกตได้แก่ หนึ่ง จำนวนผู้ได้รับสวัสดิการมีจำนวนมากขึ้น เนื่องจาก อบท. เห็นว่างบสวัสดิการที่ส่วนกลางให้มานั้นไม่พอเพียง ได้จัดบุดหนุนเพิ่มขึ้น สอง การคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับสวัสดิการ มีระบบการคัดกรองโดยใช้ประชาคมในท้องถิ่นซึ่งช่วยให้การจัดสรรตรงเป้า สาม การบริหารการจ่ายเงินสวัสดิการมีความริเริ่มใหม่ กล่าวคือ บางเทศบาล หรือ อบต. เปลี่ยนวิธีการการจ่ายเงินโดยเข้าบัญชีให้บุคคลโดยตรง ช่วยให้เกิดความสะดวก บางแห่งจ่ายสวัสดิการให้เป็นรายเดือน (เดิมการจ่ายให้ทุกหกเดือน) ทำให้เกิดความสะดวกและประหยัดต้นทุนและเวลา สี่ การพัฒนาข่าวสารข้อมูล เทศบาลและ อบต. เผยแพร่ข้อมูลรายชื่อบุคคลที่ได้รับสวัสดิการและหมายเลขบัญชี

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของท้องถิ่น มีความเปลี่ยนแปลงที่ดี เช่น การมีตัวแทนของประชาคมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจรับงาน อย่างไรก็ตาม ควรตระหนักว่าท้องถิ่นมีความหลากหลายมาก มีตัวอย่างที่ดีเกิดขึ้นและในทางตรงกันข้ามอาจจะมีตัวอย่างที่ด้อยคุณภาพหรือผิวดูเรียบเช่นเดียวกัน ดังนั้นการสรุปเป็นการทั่วไป (general conclusiveness) เป็นเรื่องยาก

อุปสรรค ความสับสน และการปรับตัวของท้องถิ่น

ความสับสนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจประการหนึ่ง เกี่ยวกับการอบคิดและ concept ที่ใช้แตกต่างกัน ดังได้กล่าวข้างต้นว่ามีพัฒนาการคู่ขนานที่เกิดขึ้นสามแนวทาง หนึ่ง การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น สอง การกระจายอำนาจให้ภูมิภาค สาม มาตรการลดการรวมศูนย์ โดยที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนแนวทางแรก รัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สนับสนุนให้มีจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับมอบอำนาจ (delegation of power) จากหน่วยงานต่างๆที่ตั้งภายในจังหวัดนั้น พร้อมให้วงงบประมาณสนับสนุน³ ส่วนมาตรการลดการรวมศูนย์นั้นได้มีการดำเนินการโดยหน่วยราชการส่วนกลางบางหน่วย เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอาศัย พรบ. การศึกษาแห่งชาติ เป็นต้นแบบกำหนดให้มีพื้นที่การศึกษาเพื่อบริหารและจัดการการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาในพื้นที่ส่วนในกระทรวงสาธารณสุขได้มีแนวความคิดให้มี คณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัด ความสับสนเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้คำศัพท์ที่คล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกันในสาระและเนื้อหา

อุปสรรคเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ส่วนสำคัญเกี่ยวกับความไม่พร้อมของหน่วยราชการส่วนกลาง การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นจริงมักจะเป็นภารกิจเล็กที่ไม่สำคัญมากชัดเจน ความสำเร็จในส่วนนี้ได้แก่ มาตรการสวัสดิการ (คนชรา คนพิการ การดูแลเด็กก่อนวัยเรียน) การดูแลถนนหนทางและคูคลองขนาดเล็ก ฯลฯ

อุปสรรคที่สองเกี่ยวกับความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. ที่มีขนาดเล็ก จำนวนประชากร บ้านเรือนและสถานประกอบการในพื้นที่มีจำนวนน้อย (เช่นประชากรต่ำกว่าสองพันคน) สะท้อนถึงปัญหาขั้นพื้นฐาน (unsustainability) ของอบต.⁴ ซึ่งทางออกในข้อนี้อยู่ที่การควบรวม (amalgamation) ให้เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ขึ้น แต่การดำเนินการในแนวทางนี้อาจจะไม่เป็นที่ยอมรับทางการเมืองและไม่สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว (คงจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และต้องอาศัยกฎหมายและระเบียบ เนื่องจาก อบต. ที่จะถูกควบรวมไม่เห็นด้วย)

อุปสรรคที่สาม เกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากรให้ท้องถิ่น (ซึ่งประสบผลสำเร็จน้อย) เนื่องจากยึดหลักการความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ฝ่ายรับโอน กับฝ่ายบุคลากรที่ถ่ายโอน ฝ่ายหลังเห็นว่าการโอนไปสังกัดท้องถิ่นทำให้เสียโอกาสการเจริญเติบโตในหน้าที่การงาน และความไม่สะดวกในพื้นที่ (ชนบท ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก) สำหรับฝ่ายรับโอนนั้นก็มีหลายเหตุผลที่จะไม่ยอมรับถ่ายโอน เช่น ภาระการเงินต่อค่าจ้างเงินเดือน บุคลากรใหม่อาจจะทำงานไม่เข้ากับทีมเดิม ปัญหาจิตวิทยาเนื่องจากบุคลากรที่ถ่ายโอนมีระดับสูง (ซีสูง) เกิดข้อเปรียบเทียบกับบุคลากร

³ เนื่องจากจังหวัดไม่ใช่หน่วยงานที่ของบประมาณ (มาตรา 4 ตามนัยของ พรบ. วิธีการงบประมาณ 2502) รัฐบาลจึงตั้งบสนับสนุนจังหวัดในสำนักนายกรัฐมนตรี

⁴ ผลลัพธ์ที่ตามมาในแง่การบริหารงานคือ ฐานภาษีท้องถิ่นแคบ เงินอุดหนุนที่จะได้รับจากรัฐบาลมีจำนวนน้อยเกินไป ไม่สามารถจ้างพนักงานจำนวนมาก และไม่สามารถรับบุคลากรเพิ่มเพราะข้อกำหนดให้จ่ายเงินเดือนค่าจ้างไม่เกินกว่าร้อยละ 40 การบริหารมีต้นทุนต่อหน่วยสูง

เดิม ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นไม่มีความมั่นใจว่าจะกำกับควบคุมบุคลากรใหม่ได้ เพราะไม่ใช่ “นาย” โดยตรง

อุปสรรคในส่วนของ อบท. เอง ต้องยอมรับว่า หน่วยงานท้องถิ่นเองมีปัญหาเชิงโครงสร้างในตัวเองอยู่ก่อนแล้ว หนึ่งในเกี่ยวกับ “ความอยู่รอด” ของหน่วยงาน เนื่องจากจำนวนประชากรเล็กเกินไป รายได้น้อย บุคลากรจำกัด ข้อกังวลของกลุ่มนี้คือเกรงว่าจะถูกยุบหรือบังคับให้ยุบรวมกับหน่วยงานข้างเคียง สอง เกี่ยวกับการพึ่งพิงเงินอุดหนุนและภาษีที่จัดสรรจากรัฐมาก ทำให้ขาดอิสระ นอกจากนี้ความล่าช้าของการเบิกจ่ายเงิน (budget disbursement) จากรัฐบาลเองมีความล่าช้า ยังผลให้การวางแผนและการทำงานของท้องถิ่นล่าช้าตามไปด้วย ต้องโอนหมวดเงินบ่อยครั้ง สาม ระเบียบและเงื่อนไขที่มาพร้อมกับเงินอุดหนุนของรัฐเป็นอุปสรรค เช่น ข้อบังคับให้ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการลงทุนเท่านั้น

หัยต่อสุขอนามัยของประชาชนไทย

โดยภาพรวม สภาวะสุขอนามัยของคนไทยน่าจะเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นผลทางอ้อมจาก social change ที่เกิดขึ้นภาคหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ แต่คงไม่สามารถสรุปว่าเป็น เพราะมาตรการกระจายอำนาจโดยตรง เนื่องจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายตัว ยากที่จะแยกแยะออกมา (confounding effects) ปัจจัยทางบวกต่อสุขอนามัยของประชาชนเกิดจาก หนึ่งใน การประกันสุขภาพถ้วนหน้า (๓๐ บาทรักษาทุกโรค) ที่ให้หลักประกันด้านสุขภาพแก่ประชาชนหลายสิบล้านคนซึ่งในอดีตขาดหลักประกัน ประชาชนมีความรู้สึกอุ่นใจ พึงพอใจเพิ่มขึ้นจากการมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถึงแม้บางกลุ่มอาจจะ critical กับบริการรักษาพยาบาลของ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค สอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นต่อการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนมากขึ้น และได้มีส่วนร่วมในการโครงการส่งเสริมสุขภาพหรือป้องกันโรค หรือทำงานร่วมมือเป็นเครือข่ายกับประชาคมและหน่วยงานด้านสุขภาพ กิจกรรมที่มองเห็นได้ชัดเจน เช่น ลานกีฬาและออกกำลังกายสวนหย่อม บริการด้านสุขภาพที่เทศบาลหรือ อบต. ดำเนินการ (มักจะเป็นเครือข่ายร่วมกับอนามัยจังหวัด) สาม ความตื่นตัวของท้องถิ่นในการจัดเก็บขยะ มีที่ฝังกลบที่ถูกสุขลักษณะ บางพื้นที่มีโรงบำบัดน้ำเสีย และมาตรการเร่งรัดให้ร้านค้า/โรงงานบำบัดน้ำเสียอย่างง่าย ๆ หรือการแยกไขมันจากน้ำเสีย การคัดแยกขยะ ... ผลลัพธ์ในเรื่องเหล่านี้มีบ้านเมืองสะอาดและสวยงามขึ้น การพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเมืองหรือชุมชน สรุปคือมี amenities ที่ดีขึ้นในหลายเมือง

ก้าวต่อไปของท้องถิ่นต่อการดูแลสุขอนามัยของประชาชนไทย เป็นความจริงที่ว่าในขณะนี้ท้องถิ่นไม่มีบทบาทการจัดบริการด้านรักษาโรค (ยกเว้น กทม. หรือในนครใหญ่ๆ) บางเนื่องจากไม่มีการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพที่เข้มแข็ง แต่ขณะนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในโครงการป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพ เชื่อว่าในอนาคตอันใกล้ท้องถิ่นจะมีบทบาทการดูแลสุขอนามัยของคนไทยมากขึ้น รวมไปถึงการรักษาพยาบาล แนวโน้มที่น่าจะเกิดขึ้นได้คือท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารงานสุขภาพระดับจังหวัด เป็นส่วนหนึ่งของกรมการสุขภาพจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่ดี สถานะที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมอาจจะเป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมี

นโยบายให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับภาระให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (หมายถึงการซื้อหลักประกันให้ราษฎรของตน เช่นรับภาระ 500 บาทต่อคน ในขณะที่ส่วนกลางรับภาระราว 1,000 บาทต่อคน) – โดยนัยนี้ท้องถิ่นจะมีสิทธิ์มีเสียงในการบริหารด้านสุขภาพระดับจังหวัดที่ชัดเจน แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการปฏิรูปการคลังควบคู่กัน กล่าวคือเพิ่มฐานภาษีให้ท้องถิ่นให้พอเพียง เช่น เทศบาลมีราษฎรในสังกัด 20,000 คน หากรับภาระค่าประกันสุขภาพ 500 บาทต่อคน หมายถึง การใช้เงิน 10 ล้านบาท นัยต่อการปฏิรูปการคลังคือขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่น (เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา) ซึ่งมีความเป็นไปได้สูง⁵ เนื่องจากมีความหลากหลายในหน่วยงานท้องถิ่นมาก หน่วยงานท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่มีความพร้อมและประสงค์จะทำงานให้บริการด้านสุขภาพ เช่น อบจ. เทศบาลนคร หรือสหการของท้องถิ่น เนื่องจากหลักกฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นทำงานด้านสุขอนามัยของประชาชน จึงควรเปิดโอกาสให้

ความยุ่งยากและสับสนเกี่ยวกับการบริหารเงินโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ต้องยอมรับว่ามีปัญหาและความสับสนไม่น้อยในระยะเปลี่ยนผ่าน ส่วนสำคัญเกี่ยวกับวิธีไฟแนนซ์และการคลังด้านสุขภาพ หนึ่ง ถึงแม้ว่ายอดเงินที่รัฐบาลให้การอุดหนุนการประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะพอเพียงในภาพรวม แต่การจัดสรรให้กับสถานบริการแต่ละแห่งอาจจะมีปัญหา under-provision หรือ over-provision เพราะ service กับจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรร อาจจะไม่สมดุลกัน สถานบริการบางแห่งได้กำไรจากการให้เงินอุดหนุนต่อหัว แต่บางแห่งขาดทุนจากกติกาที่กำหนด สอง ความซับซ้อนเกี่ยวกับการจัดสรรเงินลงทุน (optimal investment) เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดสูตรสำเร็จ และเงื่อนไขเริ่มต้นของสถานบริการแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก สาม การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมืองในแต่ละปี เพราะแหล่งเงินมาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด ซึ่งมีลักษณะต่อรองปีต่อปี (bargaining) ยังไม่มีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินหลายปี ฝ่ายบริหารด้านสาธารณสุขต้องการหลักประกันที่ชัดเจน เช่น tax earmarking แต่ในทัศนะและมุมมองนักการคลังเองมีความเห็นต่างกัน หนึ่ง การปรับกติกาให้เป็น tax earmarking หมายถึงการผูกพันทางการเงินในระยะยาว จำนวนเงินที่ผูกพันอาจจะมากเกินไปจนเกินความเป็นจริง (over-commitment) ซึ่งเป็นความเสี่ยงในมุมมองด้านการคลัง สอง การจัดสรรเงินแบบ tax earmarking หมายถึงอำนาจวินิจฉัยสั่งการ (discretionary) ทางด้านการคลังลดลงซึ่งไม่สอดคล้องกับแรงจูงใจทางฝ่ายการคลังมหภาค และจะเป็นข้ออ้างสำหรับการจัดสรรเงินในด้านอื่นๆ ตำรวจ ป้องกันประเทศ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

⁵ รายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั่วประเทศ คาดว่าราว 150,000 ล้านบาท สมมติปรับใหม่ให้เป็นภาษีแบ่ง (shared tax) โดยที่ท้องถิ่นมีส่วนแบ่ง 1/3 หมายถึงเงินรายได้จากโอนจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น 50,000 ล้านบาท จำนวนประชากรทั่วประเทศ 60 ล้านคนเศษ คำนวณตัวเลข 50,000 / 60 = 866 บาทต่อคน นอกจากส่วนนี้แล้วหากจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมให้เป็นภาษีแบ่ง (ระหว่างส่วนกลาง/ส่วนท้องถิ่นในอัตรา 50:50) ท้องถิ่นจะมีฐานรายได้ที่พอเพียงสำหรับการดูแลสุขภาพอนามัยของคนไทย

สถานการณ์แบบเกม

- ฝ่ายการคลัง พอใจ commitment A (under-provision) มากกว่า commitment B (over-provision)
- ฝ่ายให้บริการสุขอนามัย พอใจ commitment B > commitment A

ไม่มี dominating-strategy

ทางออกในแง่การคลังด้านสุขภาพ

สูตรเงินที่จะจัดสรรให้กับการประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำเป็นจะต้องซับซ้อนและคำนึงถึงสถานการณ์ในอนาคต ความผันผวนที่จะเกิดขึ้น ขณะเดียวกันต้องเหมาะสม สอดคล้องกับต้นทุน (unit cost) คำนึงถึงภาวะเงินเฟ้อที่จะเกิดขึ้น (indexation of inflation) นอกจากนี้ยังคงจะต้องเปิดโอกาสการเจรจาใหม่ (renegotiation)

ความเป็นไปได้

การให้ finance commitment จากมุมมองการคลังรัฐบาล น่าจะเข้าลักษณะ 2-part pricing scheme กล่าวคือ ส่วนแรกให้เงินอุดหนุนสุขภาพขั้นต่ำ (under-provision) ซึ่งมีลักษณะคงที่ เป็นการให้ความมั่นใจเบื้องต้นแก่สถานบริการ ส่วนที่สองให้เงินอุดหนุนในลักษณะแปรผัน ซึ่งจะต้องคำนวณตามปริมาณและคุณภาพของบริการที่ดำเนินการ (variable)

ภาคผนวก

โครงการติดตามการกระจายและถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นของ สกถ.

สกถ. ร่วมกับสถาบันการศึกษาจำนวน 9 แห่งทั้งที่ตั้งในส่วนกลางและภูมิภาค โดยจัดทำเป็นโครงการต่อเนื่อง สำหรับโครงการระยะที่หนึ่งมีกรอบเวลา 4 เดือนระหว่างเดือนกันยายน-ธันวาคม 2546 และระยะที่สอง ปี 2547

สถาบันการศึกษา	เขตพื้นที่	จังหวัด
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	5, 6	ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ มหาสารคาม ขอนแก่น อุดรธานี หนองคาย หนองบัวลำภู เลย สกลนคร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	1,2	สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี อยุธยา อ่างทอง
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	7	เชียงราย เชียงใหม่ พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	4	นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์
มหาวิทยาลัยทักษิณ	11	ระนอง ชุมพร สุราษฎร์ธานี กระบี่ พังงา ภูเก็ต
มหาวิทยาลัยนครสวรรค์	8,9	กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิชญโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ แพร่ น่าน สุโขทัย อุทัยธานี อุตรดิตถ์
มหาวิทยาลัยบูรพา	3	ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี ตราด
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	12	ตรัง ยะลา นราธิวาส ปัตตานี สงขลา สตูล พัทลุง
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	10	กาฬสินธุ์ นครพนม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด อุบลราชธานี อำนาจเจริญ