

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปฏิรูประบบราชการ กับทิศทางการปรับปรุงระบบสุขภาพของสังคมไทย

ธเนศวร์ เจริญเมือง

ต่อไปนี้เป็นผลการพิจารณาขั้นต้นเกี่ยวกับประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ

1. ลักษณะของการกระจายอำนาจและการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน
2. ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายทั้งสอง
3. ผลกระทบต่อระบบสุขภาพ และข้อเสนอต่อแนวทางการปรับปรุงระบบสุขภาพ

ประเด็นแรก

1. รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กำหนดให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2542) จัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการกระจายอำนาจ จัดระบบบริการสาธารณะ และปรับปรุงสัดส่วนภาชีอารและรายได้ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เป้าหมายคือเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นร้อยละ 35 ขึ้นไปในปี พ.ศ. 2549 จากเดิมที่มีรายได้ร้อยละ 9 ก่อนปี พ.ศ. 2540

ในห้วง 7 ปีนับแต่ พ.ศ. 2540 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีสาระสำคัญดังนี้

1.1 แม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นลำดับ แต่โดยภาพรวม ยังขาดทิศทางที่ชัดเจน ซึ่งหมายถึงการขับเคลื่อนของภาครัฐที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เช่น การดำเนินงานแยกออกเป็นหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีกลับพูดถึงเรื่องเหล่านี้ไม่มากนัก หลังปี พ.ศ. 2540 ทั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัยและรัฐบาล พตท. ทักษิณ ชินวัตร ต่างมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการฯ นายกรัฐมนตรีมิได้มีบทบาทผลักดันอย่างจริงจัง ทำให้งานขาดพลังที่จะรุกไปข้างหน้าอย่างเข้มข้น และขาดเอกภาพ

1.2 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในแง่รูปธรรมที่ผ่านมา ทำเพียงเฉพาะการถ่ายโอนอำนาจ, บุคลากร และงบประมาณส่วนหนึ่งลงไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ที่ขาดคือการให้ความรู้และความเข้าใจแก่สังคมอย่างขนานใหญ่ ว่าการกระจายอำนาจจำเป็นและจะมีประโยชน์อย่างใหญ่หลวงเพียงใด และขาดการรณรงค์ผลักดันให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เช่น การ

ลงคะแนนเสียง การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการผลักดันนโยบายสาธารณะ

- 1.3 การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงทั้ง 3 ระดับคือ เทศบาล อบต. และ อบจ. ควรจะเป็นจุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ของการเมืองไทย เพราะที่ผ่านมานับแต่สมัยรัชกาลที่ 7 เป็นระบบการเลือกตั้งแบบโดยอ้อมทั้งสิ้น ปรากฏว่าประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจมากนักว่าระบบผู้บริหารเลือกตั้งโดยอ้อมกับโดยตรงต่างกันอย่างไร มีข้อดีข้ออ่อนต่างกันอย่างไร ที่ควรเกิดขึ้น แต่ไม่ได้เกิดขึ้นคือ ไม่มีการโหมประกาศความสำคัญ และความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนระบบการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนจำนวนมากเข้าใจและเห็นความสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ตลอดจนระบบการบริหารอันเป็นผลของการเลือกตั้งแบบใหม่
- 1.4 การเกิดขึ้นของผู้บริหารโดยตรงในทั้ง 3 องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบไหน มีประสบการณ์อะไรบ้าง กลายเป็นเหตุการณ์การเมืองสำคัญที่ขาดการวางแผน ผลก็คือ ทั้งสามอย่างเกิดขึ้นเกือบพร้อมๆกัน เพราะเป็นปัญหาการเมืองฝ่ายการเมืองต้องการให้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงเป็นทางออกทางการเมือง เช่น คนจำนวนหนึ่งต้องการเช่นนี้ ต้องการหาที่ลงให้คนอีกจำนวนหนึ่ง และต้องการให้ฝ่ายการเมืองเข้าควบคุมระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นแบบใหม่ได้ ฯลฯ จึงไม่มีงานวิชาการใดๆ นอกจากเร่งดำเนินการเลือกตั้งพร้อมๆกัน แทนที่จะค่อยๆดำเนินการ เช่น เริ่มจากเทศบาลขนาดใหญ่ก่อน ปีต่อไปจึงเพิ่มเทศบาลขนาดกลางและขนาดเล็ก ทั้งนี้เพื่อหาบทเรียนนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสำหรับองค์กรที่กำลังรอการปฏิรูป
- 1.5 กกต. ในฐานะองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาลมีบุคลากรที่มีทักษะครบถ้วน ไม่ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และไม่ส่งเสริมการพัฒนาการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตย เช่น กำหนดให้ติดป้ายโฆษณาหาเสียงในที่จำกัด ทำให้ประชาชนไม่อาจเห็นป้ายหาเสียงได้ทุกหนทุกแห่ง กำหนดกฎเกณฑ์มากมายในการหาเสียง เช่น ห้ามจัดให้มีดนตรี ห้ามแจกเงิน ห้ามจัดงานเลี้ยง นำไปสู่การฟ้องร้อง และเปิดทางให้การหาเสียงถูกกล่าวหาได้ง่าย ตัวอย่าง การไปงานบุญ การบริจาคเงิน หรือการปราศรัยหาเสียงโดยไม่มีดนตรีซึ่งคนไทยจำนวนมากนิยม การไม่ผลักดันให้ผู้สมัครทุกคนจัดเวทีพบประชาชนอย่างทั่วถึง ฯลฯ ทั้งหมดนี้ทำให้ประชาชนมีการเรียนรู้ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่น้อยลง หลายคนไม่เห็นวาระบบการเลือกตั้งแบบใหม่กับแบบเก่าต่างกันอย่างไร และสุดท้ายเมื่อมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ปีนี้ แต่จนถึงบัดนี้ (สิ้นเดือนมิถุนายน หรือ 4 เดือนผ่านไป) กกต. ก็ยังไม่ประกาศรับรองหรือปฏิเสธผลการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอ้างว่ายังตรวจสอบคำฟ้องร้องไม่เสร็จ ทำให้ข้าราชการประจำต้องปฏิบัติงานรักษาการโดยไม่มีการนํานโยบายใหม่ๆของผู้ชนะ

การเลือกตั้งมาดำเนินการ เพราะยังไม่มีการบริหารงาน ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย ไม่เห็นคุณค่าของการเลือกตั้ง และไม่มีใครคาดคิดว่าเกิดอะไรขึ้นกับ กกต. ที่พิจารณาผลการเลือกตั้งล่าช้า เช่น อาจมีการใช้อิทธิพลจากคนบางกลุ่ม หรือกรรมการ กกต. บางคนอาจมีผลประโยชน์หรือจุดมุ่งหมายทางการเมืองแอบแฝง

1.6 งบประมาณจากการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น จนถึงปี 2547 มีเงินเพียงร้อยละ 22 ที่โอนมาจากหน่วยงานส่วนกลาง แทนที่จะเป็นร้อยละ 26-27 และขยับเข้าไปใกล้ๆ ร้อยละ 35 มากขึ้นในอีก 3 ปีข้างหน้า ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาหรืออุปสรรคใหญ่บางประการเกี่ยวกับปริมาณเงินที่ยังไม่กระจายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น

2. แนวการบริหารงานของรัฐบาล พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาและการปฏิรูประบบราชการมีลักษณะสำคัญบางประการคือ

2.1 หัวหน้ารัฐบาลได้แสดงภาพลักษณ์ของการเป็นผู้บริหารที่มีบุคลิกผู้นำที่โดดเด่น ทำงานรวดเร็ว กล้าตัดสินใจ ริเริ่มโครงการใหม่ๆ เป็นจำนวนมาก มีวิสัยทัศน์ และสับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการ และปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ซึ่งไม่เคยมีมากเช่นนี้ในอดีต ภาพเช่นนี้ จึงทำให้หัวหน้ารัฐบาลคนปัจจุบันมีภาพของผู้นำซีไอทีที่ชัดเจน

2.2 ยิ่งผลักดันให้เกิดระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯซีไอโอ) ก็ทำให้สังคมมองเห็นว่าระบบการบริหารระดับจังหวัดคงจะมีความเป็นผู้นำแบบเดียวกับหรือคล้ายคลึงกับระบบการบริหารของนายกรัฐมนตรี

2.3 ระบบผู้บริหารแบบซีไอโอมีความฉับไว และควรมีประสิทธิภาพ แต่ก็มีควมหวั่นเกรงว่าจะเกิดการใช้อำนาจมากเกินไปหรือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเฉพาะกลุ่ม จะพบว่าในระดับชาติ ระบบการบริหารมีสภาผู้แทน วุฒิสภา และองค์กรอิสระ ตลอดจนสื่อมวลชนคอยดูแลตรวจสอบ แต่ผู้ว่าฯซีไอโอในแต่ละจังหวัดขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ขณะที่ระดับจังหวัด ไม่มีสภาใดๆคอยตรวจสอบ หากมีสภาประชาชนคอยตรวจสอบการบริหารงานของผู้ว่าฯ ก็น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานระดับจังหวัด

2.4 การคาดหวังให้อบจ. เทศบาล และอบต. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นและเพิ่งมีระบบการบริหารแบบใหม่ –เลือกตั้งโดยตรงและเป็นแบบซีไอโอ เช่นกัน จึงเป็นการคาดหวังที่ต้องเข้าใจข้อจำกัดของกลไกแต่ละส่วน

3. **กล่าวในภาพรวม** ในสภาพที่ระบอบการเมืองไทยยังมีหลายพรรค มีพรรคขนาดเล็ก และพรรคขนาดกลางที่ทำงานการเมืองเพียงเพื่อเป็นรัฐบาลแต่ไม่มีนโยบายที่ชัดเจน และเข้ากับฝ่ายใดก็ได้ พร้อมทั้งจะผลจากฝ่ายหนึ่งเพื่อไปร่วมเป็นรัฐบาลกับอีกฝ่ายหนึ่ง ระบบการเมืองเช่นนี้ย่อมขาดเสถียรภาพ และรัฐบาลก็ย่อมขาดสมรรถภาพในการบริหารงานอย่างเต็มที่ รัฐบาลชุดปัจจุบันแสดงให้เห็นความปรารถนาที่จะกุมเสียงข้างมากในสภา โดยประกาศว่าต้องการ

มีเสียง 400 ที่นั่งให้สภาฯ ต้องการรวบรวมพรรคการเมืองขนาดเล็กและกลาง และพยายามให้ระบบพรรคการเมืองเป็นระบบ 2 พรรคใหญ่

จะทำเช่นนั้นได้ ก็ต้องสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง เปี่ยมด้วยประสิทธิภาพ มีวิสัยทัศน์ และสามารถดลบันดาลโครงการต่างๆให้เกิดขึ้นโดยเร็ว โดยเฉพาะโครงการที่จะเกิดในช่วงครึ่งปีหลังของพ.ศ. 2547 อันเป็นช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ขณะเดียวกัน ก็ยอมผลักดันให้ผู้ว่าฯชื้อโอปฏิบัติงานตามนโยบายหัวหน้ารัฐบาลกลางอย่างเต็มที่ รัฐบาลกลางย่อมต้องการใช้เงินจำนวนมากเพื่อหวังผลในการทำงานตามนโยบายและผลทางการเมือง ดังนั้น เห็นได้ชัดว่า การที่จะกระจายงบประมาณมากขึ้นไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่น (ให้มีรายได้ถึงร้อยละ 35) ย่อมเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่รณรงค์เรียกร้องตามที่รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้

ความยากลำบากดังกล่าวมิใช่เพียงความต้องการของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองต้องการใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อหวังผลทางการเมือง หากยังเกี่ยวพันกับหน่วยราชการต่างๆที่คุ้นเคยกับการใช้งบประมาณและการกำหนดงบประมาณจำนวนมากตลอดมา หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคย่อมไม่พอใจที่จะต้องแบ่งสรรงบประมาณมากให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะงบประมาณที่จะมอบให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือส่วนที่จะตัดออกมาจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่พวกเขาเคยได้รับตลอด 1 ศตวรรษเศษที่ผ่านมา นั่นเอง

ในทำนองเดียวกัน หน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงต่างๆก็ย่อมไม่พอใจที่อำนาจการบริหารและตัดสินใจของจังหวัดจะตกอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะที่ในอดีตอำนาจเหล่านั้นอยู่ในมือของหัวหน้าหน่วยราชการส่วนต่างๆของทุกๆจังหวัด ระบบการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนในระดับจังหวัด (Provincial-level Fragmented Centralization) ยากที่จะเปลี่ยนไปเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจที่ผู้ว่าฯ (Unified Centralization under the CEO-Governor) ในเวลาอันสั้น นอกจากนายกรัฐมนตรีจะเร่งดำเนินการอย่างจริงจัง ซึ่งก็หวังได้ยาก

กล่าวโดยสรุป ผู้ว่าฯชื้อโอมีอำนาจเพิ่มขึ้นบ้าง อุปสรรคยังคงมีมาก การบริหารงานแบบบูรณาการก็ยังขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้ว่าฯแต่ละคน แต่ก็ชัดเจนก็คือ ขาดสภาพประชาชนคอยตรวจสอบดูแล จึงไม่มีการควบคุม อำนาจที่เพิ่มขึ้นเช่นนี้ แต่ไม่มีการตรวจสอบ ย่อมต้องระวังการใช้อำนาจผิดๆและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและของกลุ่ม

กระแสข่าวในหัว 6 เดือนที่ผ่านมา เราจะเห็นความเข้มแข็งของผู้ว่าฯบางจังหวัด โครงการริเริ่มบางเรื่องของบางจังหวัด แต่จังหวัดส่วนใหญ่ยังคงไม่ปรากฏเป็นข่าวมากนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบุคลิกของผู้ว่าฯในจังหวัดนั้นๆ ความเข้าใจและความสนใจของสื่อมวลชน แม้ว่าโดยรวม ข้าราชการทั้งหมดจะพยายามทำงานอย่างกระตือรือร้นมากขึ้น เนื่องจากเกรงการใช้อำนาจลงโทษของนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังต้องอาศัยการกระตุ้น การตรวจสอบ และการลงโทษสำรวจระบบรวมศูนย์แบบแยกส่วนที่เคยมีมานานและน่าจะมีพลังเข้มแข็ง ต่อต้านระบบผู้ว่าฯชื้อโอซึ่งเป็นของใหม่

ประเด็นที่สอง

นโยบายทั้งสองมีความสำเร็จในแง่ที่ว่า 1. ท้องถิ่นมีงบประมาณมากขึ้น มีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีโครงการใหม่ๆเกิดขึ้นเป็นผลดีแก่ประชาชน มีการเปิดโปงผู้กระทำความผิด และคนไม่ทำงานไม่ได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไป ท้องถิ่นรู้จักดูแลตนเอง ช่วยตนเองได้มากขึ้น แต่สิ่งเหล่านี้มิใช่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่ง หลายแห่งเห็นได้ชัดว่ามีโครงการหลายอย่างที่ไม่ศึกษาและสอบถามความเห็นของประชาชน หลายโครงการสะท้อนให้เห็นการแสวงหาผลประโยชน์ของบางกลุ่ม และท้องถิ่นหลายแห่งยังเผยให้เห็นความอ่อนแอหรือขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เท่ากับว่า ท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยยังต้องอาศัยเวลาให้เกิดความเข้มแข็ง ให้ประชาชนตระหนักและสนใจมีส่วนร่วมมากขึ้น และอีกหลายโครงการที่ผู้บริหารและผู้มาจากการเลือกตั้งทุจริต แต่ยังไม่มีการดำเนินการทางกฎหมาย

ตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดและสะท้อนว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังต้องพัฒนาอีกมาก เช่น ข้าราชการครู 10 ล้อพุ่งเข้าชนรถนักเรียนจำนวน 54 คนที่อ.เมือง นครราชสีมา เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 มีนักเรียนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตหลายคน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความหมกหมมของปัญหาการรวมศูนย์และความล่าช้าของการกระจายสู่ท้องถิ่น เช่น ไม่มีกฎหมายระบุให้ยวดยานทุกชนิดชะลอความเร็วเมื่อเห็นรถนักเรียน ไม่มีกฎหมายกำหนดให้รถนักเรียนมีสีพิเศษเพื่อให้มองเห็นได้ในระยะไกล การที่อำนาจการจัดการศึกษาขึ้นตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการมานานนับ 100 ปี ท้องถิ่นไม่มีอำนาจและบทบาทในการจัดการการศึกษา จึงเกิดความ ลักลั่น โรงเรียนที่ดีกระจุกตัวอยู่ในตัวจังหวัดหรือเมืองใหญ่ของแต่ละภาค โรงเรียนในอำเภอรอบนอกไม่ได้รับการดูแล ผู้ปกครองไม่เห็นคุณค่า ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีบทบาทผลักดันให้โรงเรียนในท้องถิ่นของตนพัฒนาคุณภาพ จึงส่งผลให้นักเรียนเดินทางไกลไปเรียนในตัวจังหวัดหรือออกจากบ้านไปอยู่หอพักเพื่อเรียนในเมืองใหญ่ ผลที่ตามมาคือปัญหาสังคม ปัญหาวัยรุ่น ปัญหายาเสพติด เนื่องจากอยู่ห่างไกลพ่อแม่ และทำให้เกิดอุบัติเหตุได้มากขึ้น ขณะที่ในต่างประเทศ นักเรียนต่างเรียนในท้องถิ่นของตนเอง มีรถนักเรียน สีเฉพาะ อยู่ในหมู่บ้าน นักเรียนเดินทางไปสะดวก ฯลฯ

2. อุปสรรคที่สำคัญคือ ความไม่ชัดเจนระหว่างความพยายามของภาคการเมืองระดับชาติที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระดับชาติและพรรคของตนเอง แต่ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นซึ่งเพิ่งเริ่มต้น ยังต้องการความเข้มแข็งอีกมาก กลับมีทั้งส่วนที่ดูแลตนเองได้ มีส่วนที่ขาดแคลนอำนาจ ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาหลายอย่างได้ และมีส่วนที่ต้องหวังพึ่งรัฐ ตลอดจนระบบผู้ว่าฯซีอีโอ ซึ่งหวังพึ่งระดับชาติมากกว่าประชาชนและท้องถิ่น

ตัวอย่างเช่น นายประมวล รุจนเสรี รมช. กระทรวงมหาดไทยในฐานะกำกับดูแลกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้เสนอว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายควบคุมอาคาร เพราะที่ผ่านมา แม้ศาลฎีกาจะพิพากษาว่าได้มีการละเมิด พรบ. ควบคุมอาคาร แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นกลับไม่มีอำนาจใดๆดำเนินการตามคำพิพากษานั้น การที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่หน่วยราชการส่วนกลาง ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า เพราะหน่วยราชการส่วนกลางต้องดูแลปัญหาทั่วประเทศ

ประเด็นที่สาม

ระบบสุขภาพแห่งชาติที่มี 2 ความหมาย คือ 1. การรณรงค์ผลักดันให้มาตรการป้องกันดูแลรักษาสุขภาพให้ดี (มาตรการเชิงรุก) และ 2. การดูแลสุขภาพยามเจ็บป่วย (มาตรการซ่อมแซม)

จากการศึกษาประเด็นแรกและประเด็นที่สอง ในส่วนที่จะส่งผลต่อระบบสุขภาพของประเทศในอนาคต เราจะพบความขัดแย้งระหว่างความพยายามของภาคการเมืองที่จะทำงานเชิงรุกแบบหาคะแนน กับการเติบโตขึ้นและบทบาทมากขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่น ขณะที่ฝ่ายแรกพยายามแสดงตนเป็นผู้ให้ มีเจตนาที่ดี และช่วยเหลือภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ฝ่ายหลังเติบโตอย่างเงิบๆ ซึ่งมีผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นหลายแบบ และคนในท้องถิ่นที่มีทั้งส่วนที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจและมีส่วนที่ไม่สนใจ

กล่าวในแง่ของแนวโน้ม สังคมไทยที่มีการกระจายอำนาจล่าช้า (late decentralizing country) และมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมายาวนาน ประกอบกับการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (fragmented centralization) ส่งผลให้หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีผลประโยชน์ ไม่พอใจการกระจายอำนาจ แนวโน้มที่สังคมไทยจะขึ้นชมการเมืองระดับชาติแบบเอื้ออาทร ย่อมมีสูงกว่า ในขณะที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหมายถึงการทำให้ท้องถิ่นรู้จักตนเองมากขึ้น ทำงานมากขึ้น ต้องรับผิดชอบมากขึ้น และรอคอยความเมตตาจากเบื้องบนน้อยลง

ดังที่ได้กล่าวแล้ว เพื่อให้รัฐบาลได้ชัยชนะ มีคะแนนมากในสภาฯ นโยบายเอื้ออาทรย่อมมีประสิทธิผลมาก ขณะที่ การเสริมความเข้มแข็งให้ท้องถิ่นย่อมทำให้ส่วนกลางมีงบประมาณน้อยลง มีบทบาทน้อยลง และถูกตรวจสอบมากขึ้น

ความเข้มแข็งของท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีความหมายในทิศทางเดียวกันกับมาตรการป้องกันและดูแลสุขภาพ ทั้งหมดนี้เป็นนโยบายและมาตรการเชิงรุกที่จะทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งพอที่จะดูแลและป้องกันตนเอง

หน่วยงานที่สนใจมาตรการเชิงรุกในด้านสุขภาพ ควรสนใจผลักดันให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น ควรสนใจการปฏิรูประบบการศึกษาที่จะเปิดวิสัยทัศน์ใหม่ๆ การสร้างคนให้รับรู้ปัญหาต่างๆ และสนใจรู้จักตนเองและดูแลตนเอง เพื่อให้เกิดมาตรการเชิงรุกในทุกๆ ด้าน ทั้งการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การตรวจสอบระบบการบริหารท้องถิ่นของนักการเมือง และการปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นดูแลตนเอง ทั้งการใช้อำนาจ ตรวจสอบอำนาจ การพัฒนาท้องถิ่นในทุกๆ ด้านรวมทั้งสุขภาพของคนและชุมชนนั้นๆ.