

## ข้อสังเกตบางประการ เกี่ยวกับ “การควมรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” สรล มารู นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย

สืบเนื่องจากรายการ “เสียงให้รู้เรื่อง” ทางช่อง ThaiPBS นำเสนอประเด็น เสียงให้รู้เรื่อง : “ควมรวบรวมท้องถิ่น ได้คุ้มเสียจริงหรือ ?” ออกอากาศในวันที่ 17 พ.ค. 2559 เวลา 22.30 น. ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับ “การควมรวบรวม อปท.” ดังนี้

โดยส่วนตัวผู้เขียนเห็นว่า “การควมรวบรวมท้องถิ่น” ไม่ใช่คำตอบที่ถูกต้องที่สุดและไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เพราะปัญหาประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่นไม่ได้อยู่ที่ขนาดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างเดียว หากแต่ปัญหาที่แท้จริงของเรื่องนี้อยู่ที่ “การกระจายอำนาจและการกำกับดูแล อปท.” ซึ่งมีสาเหตุของปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

ความจริงใจของรัฐบาลในนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลในทุกยุคทุกสมัยต้องตั้งคำถามนี้กับตนเองว่าจริงจังและจริงใจแค่ไหนกับการปกครองท้องถิ่น

ด้านอำนาจหน้าที่ของ อปท. กล่าวคือปัจจุบัน อปท. ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเป็นของตนเอง เพราะกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายต่างมีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อปท. ไว้ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล มีอำนาจหน้าที่ (1) ... (2) ... (3) ...

(4) ...” เป็นต้น (แม้ว่ารัฐธรรมนูญ 2 ฉบับที่ผ่านมาจะมีเจตนารมณ์ต้องการ “ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ” ก็ตาม แต่ปัญหาอยู่ที่ว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไม่เคยมีการปฏิรูปอย่างจริงจังและเป็นระบบสักเลย) นอกจากนี้กลไกตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกก็มีส่วนทำลายหลักความเป็นอิสระในทางอำนาจหน้าที่ของ อปท. อีกด้วย เช่น มักมีบางหน่วยงานมีข้อสังเกตหรือข้อทักท้วงว่าการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ทำไม่ได้นี้ก็ทำไม่ได้ เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ อย่างการที่ อปท. จะฉีควัดขึ้นป้องกันพิษสุนัขบ้าก็ยังเป็นปัญหา ดังนั้น มีพิกต้องพูดถึงภารกิจหลัก ๆ ของอปท. เลยว่าจะติดขัดแค่ไหน !

ด้านการกำกับดูแล อปท.ในปัจจุบันเผชิญกับการกำกับดูแล “ในคราบ” ของ “การบังคับบัญชา” ผ่านกลไกของฝ่ายมหาดไทย กล่าวคือ หลักในเรื่องการกำกับดูแลมีอยู่ว่า “ (1) ต้องมีกฎหมายให้อำนาจกำกับดูแล (2) ต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน (3) ต้องกำกับดูแลโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของหลักแห่งการปกครองตนเอง และ (4) การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของส่วนรวม” แต่การกำกับดูแลที่ใช้ในปัจจุบันหลายเรื่องขัดต่อหลักการนี้ เช่น การที่ผู้กำกับดูแลหรือองค์กรกำกับดูแลมี “หนังสือสั่งการ” ให้ท้องถิ่นทำโน้น ทำนี้ ต่าง ๆ นานา รวมทั้งการบิดเบือนการใช้อำนาจ

กำกับดูแล หรือที่ร้ายกาจคือองค์กรกำกับดูแลกระทำการต่าง ๆ ต่อท้องถิ่นประหนึ่งว่า อปท. ต่าง ๆ เป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของตนเอง เป็นต้น

กฎหมายที่เป็นฐานรายได้ของท้องถิ่น เช่น กฎหมายภาษีต่าง ๆ ไม่ถูกปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น ซึ่งความข้อนี้ทำให้รัฐมักใช้อ้างว่า “ท้องถิ่นเลี้ยงตัวเองไม่ได้/ท้องถิ่นหารายได้เองไม่พอ”

ด้านระบบแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ อปท. ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกระจายอำนาจและภารกิจหลายเรื่องยังไม่เป็นไปตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ หรือแม้จะกระจายอำนาจไปให้ อปท. แล้วก็ตาม แต่ทรัพยากรต่าง ๆ (เช่น งบประมาณและบุคลากร) ที่เกี่ยวข้องกัอำนาจหรือภารกิจเรื่องนั้นไม่ถูกกระจายไปด้วย

ด้านระบบการอุดหนุนงบประมาณให้แก่ อปท. ไม่เป็นธรรมแถมยังสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่าง อปท. ต่าง ๆ ในนาม “งบอุดหนุนเฉพาะกิจ”

ด้านงบประมาณของ อปท. กล่าวคือ งบประมาณส่วนใหญ่ใช้จ่ายไปกับ “รายจ่ายประจำ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ค่าใช้จ่ายบุคลากร” มากกว่า “งบพัฒนา” ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณที่ไม่เพียงพอและระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ อปท. หลายแห่งมีโครงสร้างบุคลากรมากเกินไปจนทำให้เกิดภาระในทางงบประมาณ เป็นต้น

ด้านการบริหารท้องถิ่นที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ซึ่งเกิดได้ในสองมิติ คือ มิติแรก ประชาชนในท้องถิ่นไม่สนใจปล่อยปละละเลยต่อการปกครองของตนเอง และมิติที่สอง คือ อปท. กีดกันหรือปิดกั้นพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งปัญหาทั้งสองมิติทำให้การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ในเงื้อมมืออำนาจและอิทธิพลของนักเลือกตั้งท้องถิ่น จนเป็นข้ออ้างของฝ่ายผู้มีอำนาจที่ยกเป็นเหตุอ้างประการหนึ่งในอันที่จะไม่ยอมกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งในข้อนี้ผู้เขียนเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพสูงสุดปัจจัยได้อยู่ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หากอยู่ที่ความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในท้องถิ่นต่างหาก

ดังนั้น หากแก้ปัญหทั้ง 7 ข้อที่ยกมานี้ได้จริง การควมรวมท้องถิ่นจึงอาจเป็นทางเลือกสุดท้ายในการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีหากผู้มีอำนาจต้องการเห็นการควมรวม อปท. จริง ผู้เขียนก็จะขอเสนอแนวทางพิจารณาในการควมรวม ดังนี้

ต้องปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะดำเนินนโยบายควบรวมท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในเรื่องการควบรวมและเรื่องจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น ( โดยส่วนตัวไม่เห็นด้วยกับการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นประเภท ๆ เช่น อบต. มีสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน / สภาเทศบาลตำบล (ทต.) มีสมาชิก 12 คน / สภาเทศบาลเมือง (ทม.) มีสมาชิก 18 คน / สภาเทศบาลนคร (ทน.) มีสมาชิก 24 คน / ส่วนตัวเสนอให้จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นแปรผันตามจำนวนประชากรเช่นในกรณีเทศบาลอาจมีสมาชิกสภาเทศบาลตั้งแต่ 12 คน ถึง 36 คน เป็นต้น ) นี้ยังไม่ได้กล่าวถึงนักการเมืองในระดับ อบต. ที่ต้องเสียประโยชน์จากการที่จำนวนสมาชิกสภา อบต. ต้องถูกลดลงไปหากควบรวมกันแล้วยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น บาง อบต. มี 20 หมู่บ้านเคยมีสมาชิก อบต. อยู่ 40 คน เมื่อควบรวมแล้วยกเป็นเทศบาลตำบลทำให้ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเหลือเพียง 12 คน เท่านั้น

เมื่อปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวแล้ว การจะควบรวมหรือไม่ควบรวม อบต. ควรพิจารณาจากเกณฑ์เจตนารมณ์ของประชาชนเป็นลำดับแรก (โดยอาจผ่านกลไกการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น) กล่าวคือ ต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นแสดงเจตนารมณ์เห็นด้วย/หรือไม่เห็นด้วยกับการให้ควบรวมท้องถิ่น บนพื้นฐานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ทั้งข้อดีและข้อเสียที่จะได้จากการควบรวม

ไม่ควรมีระบบบังคับให้ อบต. ควบรวม หากแต่ควรใช้ระบบสมัครใจ โดยอาจมีมาตรการส่งเสริม อบต. ที่ควบรวม และในขณะเดียวกันต้องมีแนวทางพัฒนา อบต. ที่ยังไม่ควบรวมให้สามารถพึ่งพาตนเองหรือ “จัดการตนเอง” ได้ บนหลักแห่งการปกครองตนเอง

ต้องสร้างระบบตัวแทนของท้องถิ่นให้สามารถมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สะท้อนตัวแทนของพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม

โดยสรุปแล้ว ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับนโยบายการควบรวม อบต. เพราะเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ดังนั้น หากรัฐจริงใจต่อการปกครองท้องถิ่นจริง ก็ควรที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นทั้งระบบให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามก็มีโจทย์ใหญ่ที่ทำท้าทายการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอยู่ว่า “บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเอื้อหรือส่งเสริมต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด?”