

ปฏิรูป-ควบรวม 'อปท.' ขนาดเล็ก

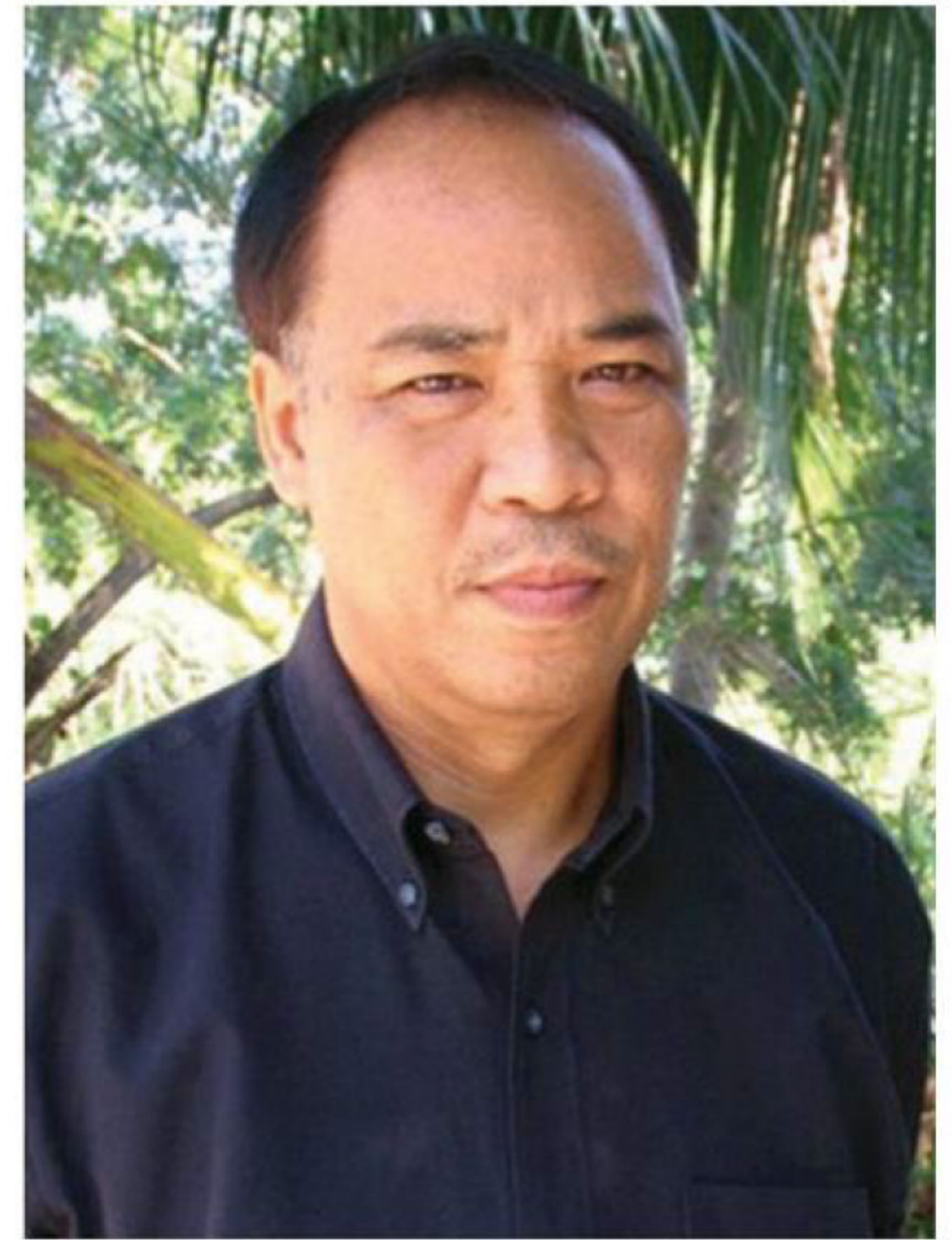
เรื่องร้อนๆ ของ 'ท้องถิ่น' ปี 2560



วีระศักดิ์ เครือเทพ



พิพัฒน์ วรลธิธิดารัง



ธีรศักดิ์ พานิชวิทย์



ค ีกรรชใหม่ ปี 2560 ในแวดวงการเมืองท้องถิ่นยังมีหลายประเด็นที่ "คนท้องถิ่น" ฝ้าจับตา ทั้งเรื่องงบประมาณบริหาร การกระจายอำนาจ การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ที่มีแนวทางบูรณาการบริหารของ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** ยังคงเป็นประเด็นใหญ่ที่คนท้องถิ่นติดตาม และส่งเสียงสะท้อนต่อผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

วีระศักดิ์ เครือเทพ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"ในปี 2560 มีประเด็นความท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างน้อย 3 เรื่อง เรื่องแรก ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่จะครบวาระการดำรงตำแหน่ง คาดว่ารัฐบาลคงมีคำสั่งให้ผู้

บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้รักษาการในตำแหน่งต่อไป สำหรับผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ตั้งใจทำงานและมีผลงานดีคงไม่มีปัญหา แต่ผู้ที่ไม่ทำงานไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ย่อมก่อความเสียหายต่อประชาชน จะส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่ได้รับบริการที่มีคุณภาพอย่างแน่นอน หากรัฐบาลประเมินผลการทำงานของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้ ก่อนมีคำสั่งให้รักษาการต่อไปจะเป็นผลดีกับประชาชน

"ถัดมาโจทย์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของ อปท.ที่กำลังเป็นประเด็นร้อน เช่น การยกฐานะ อบต.เป็นเทศบาลทั่วประเทศ หรือการควบรวม อปท.ขนาดเล็กเข้าด้วยกัน โดยใช้หลักเกณฑ์ประชากรขนาดรายได้ อปท.แนวปฏิบัติเหล่านี้ขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน รัฐบาลไม่จำเป็นต้องทำแบบเหมาเข่งเหมือนกันทั่วประเทศ แต่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ดูบริบทพื้นฐานความจำเป็นของพื้นที่เป็นรายกรณี หากรัฐปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างแบบเหมาโหล จะกระทบประชาชนในการรับบริการที่ดีขึ้น เพราะยังไม่มื่ออะไรพิสูจน์ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพบริการที่ประชาชนพึงได้รับใน 2-3 ปีข้างหน้า ไม่มีอะไรรับประกันว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างนี้จะไม่ทำลายอัตลักษณ์บริบทความเป็นชุมชนท้องถิ่น ไม่มีสิ่งใดพิสูจน์ว่าการยกฐานะ การควบ

รวม อปท.ขนาดเล็กจะทำให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงานอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องศึกษาให้รอบคอบกว่านี้ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ยืดหยุ่นเพื่อความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ หรือแต่ละจังหวัดมีแผน Road map ที่ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เหมือนในประเทศญี่ปุ่น หรืออังกฤษ ไม่เร่งรัด รวรัดดำเนินการ มิเช่นนั้นจะกระทบกับชาวบ้านโดยตรง

"เรื่องสุดท้าย คือ รัฐบาลกำลังปฏิรูประบบงบประมาณเชิงพื้นที่ จะกำหนดให้ อปท.รับงบประมาณโดยตรงจากรัฐบาล ซึ่งดูเหมือนจะดีต่อการของบของ อปท. ที่ไม่ต้องผ่านส่วนราชการ กระทรวงมหาดไทย แต่ต้องระวังเนื่องจากอาจส่งผลให้ อปท.กลายเป็นแขนขาของรัฐบาล จะทำให้หลักความเป็นอิสระของ อปท.สูญหายไปอย่างสิ้นเชิง

"อปท.จะไม่ต่างจากส่วนราชการภูมิภาคเดิมที่มีข้อจำกัดในการดูแลแก้ปัญหาให้ประชาชนดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อนช่วงการกระจายอำนาจในปี 2540 กลายเป็นการถอยหลังเข้าคลอง"

พิพัฒน์ วรลธิธิดารัง

นายกสมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย

ธีรศักดิ์ พานิชวิทย์

เลขาธิการสมาคมอบต.แห่งประเทศไทย

"จากการระดมสมองรับฟังปัญหาเรื่องการควบรวมท้องถิ่นและปัญหาอื่นๆ ในพื้นที่ภาคใต้ มีมติชัดเจน ประกาศเจตนารมณ์ไม่ต้องการทำงานภายใต้การกำกับของกระทรวงมหาดไทย โดยให้สมาคมเสนอข้อสรุปต่อผู้มีอำนาจในช่วงที่มีการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อ อปท.ไปสังกัดองค์กรอื่น เนื่องจากที่ผ่านมา การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีความล่าช้าในการบริหารจัดการด้านการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะปัญหาที่ทำให้ อปท.ถูกองค์กรตรวจสอบซ้ำๆ มีการทุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่ เพราะไม่มีความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติ ที่สำคัญกระทรวงมหาดไทยควรประเมินการกำกับดูแล อปท.ด้วยว่ามีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจให้ประชาชนหรือไม่ ส่วนการควบรวมท้องถิ่น ยังยืนยันแนวทางเดิมที่เคยเสนอ คือ 1 ตำบล 1 อปท. ซึ่งจะสอดคล้องกับการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยใช้ตำบลเป็นพื้นที่หลักในการบริหารจัดการ หากยึดแนวทางนี้ จะไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง

"ประมาณเดือนตุลาคม 2560 อปท.ทั่วประเทศจะหมดวาระทั้งหมด ดังนั้น รัฐบาลควรต้องประเมินว่าจะให้รักษาการต่อไปหรือไม่ หลังจากใช้อำนาจตามมาตรา 44 สั่งให้รักษาการตั้งแต่นั้นปี 2558 ควรสอบถาม อปท. และประชาชนว่าต้องการจัดการเลือกตั้งหรือไม่ เนื่องจากที่ผ่านมาความขัดแย้งเกิดจากการเมืองระดับชาติ เชื่อว่า คสช.ต้องมีแนวคิดใหม่ๆ ไม่ควรให้ อปท.รักษาการต่อไปโดยไร้อนาคต หรือไม่ทราบชะตากรรม เพราะไม่ส่งผลดีกับการพัฒนาท้องถิ่นที่มีระบบฐานรากที่ดี เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ

"การจัดสรรงบประมาณในปีหน้า มีปัญหาอบ อปท.จะหายไปประมาณ 40,000-50,000 ล้านบาท จากการกำหนดแนวทางให้ อปท.จัดเก็บภาษีเอง แต่ยังไม่มีความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติจากหน่วยงานระดับนโยบาย ทำให้ส่งผลกระทบต่อแนวทางพัฒนาทุกด้าน"

สุรยุทธ์ ยงชัยยุทธ

รวม อปท.ขนาดเล็กจะทำให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงานอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องศึกษาให้รอบคอบกว่านี้ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ยืดหยุ่นเพื่อความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ หรือแต่ละจังหวัดมีแผน Road map ที่ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เหมือนในประเทศญี่ปุ่น หรืออังกฤษ ไม่เร่งรัด รวรัดดำเนินการ มิเช่นนั้นจะกระทบกับชาวบ้านโดยตรง

"เรื่องสุดท้าย คือ รัฐบาลกำลังปฏิรูประบบงบประมาณเชิงพื้นที่ จะกำหนดให้ อปท.รับงบประมาณโดยตรงจากรัฐบาล ซึ่งดูเหมือนจะดีต่อการของบของ อปท. ที่ไม่ต้องผ่านส่วนราชการ กระทรวงมหาดไทย แต่ต้องระวังเนื่องจากอาจส่งผลให้ อปท.กลายเป็นแขนขาของรัฐบาล จะทำให้หลักความเป็นอิสระของ อปท.สูญหายไปอย่างสิ้นเชิง

"อปท.จะไม่ต่างจากส่วนราชการภูมิภาคเดิมที่มีข้อจำกัดในการดูแลแก้ปัญหาให้ประชาชนดังเช่นที่เคยเป็นมาก่อนช่วงการกระจายอำนาจในปี 2540 กลายเป็นการถอยหลังเข้าคลอง"

"ผมไม่เห็นด้วยกับการบังคับให้ยกฐานะ อบต.โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เนื่องจาก อบต.หลายแห่งมีอัตลักษณ์ของตนเอง มีความต้องการคงความเป็น อบต.ไว้ เพราะสามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง สามารถสะท้อนความเป็นตัวแทนได้อย่างแท้จริง และการดำเนินการดังกล่าว น่าจะขัดแย้งรัฐธรรมนูญมาตรา 249 ซึ่งรัฐธรรมนูญให้คำนิยามถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ แต่หากฝืนไม่ได้เพราะเป็นนโยบายของรัฐบาล ก็สมควรให้กำหนดเขตเทศบาลสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นหนึ่งเขตหนึ่งคน หรือเขตเดียวเบอร์เดียว จะแก้ปัญหาหมู่บ้านเล็กขาดผู้แทน และสมาชิกสภากระจุกตัวในหมู่บ้านใหญ่

"กรณีการควบรวมเทศบาล ตามข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งกำหนดให้ อปท.ที่มีประชากรไม่ถึง 7,000 คน หรือมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่ถึง 20 ล้านบาท ต้องควบรวมกับอปท.ใกล้เคียงในอำเภอเดียวกันและมีพื้นที่ติดต่อกันภายในหนึ่งปีนับแต่ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้นั้น ผมไม่เห็นด้วย เพราะ อปท.มีความหลากหลายทั้งสภาพภูมิศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี เชื้อชาติ และศาสนา ที่สำคัญ หลาย อปท.เป็นชุมชนชนบทที่มีอัตลักษณ์ของตนเอง สามารถใช้กฎบ้าน หรือกฎชุมชน ดูแลทุกขุสขุแทนกฎหมายบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี หากควบรวม อาจทำลายอัตลักษณ์ที่ตั้งมาเหล่านี้ได้

"นอกจากนั้น อปท.ในชนบทมีพื้นที่ค่อนข้างห่างไกล บางตำบลมีพื้นที่กว้างหลายร้อยตารางกิโลเมตร การตั้งบ้านเรือนของประชาชนกระจัดกระจาย การควบรวม 2-3 ตำบล อาจทำให้การบริการประชาชนไม่ทั่วถึงครอบคลุม เกิดความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นกับท้องที่รุนแรงขึ้น การบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นจะยากลำบาก ประชาชนจะระส่ำระสาย และเกิดความขัดแย้งระหว่างตำบล

"คาดว่า ปี 2560 อปท.จะยังไม่มีความคืบหน้าใดๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมากนัก เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เตรียมเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ หรือแผน 20 ปี ฉะนั้น บุคลากรของ อปท.