

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ตามที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีนโยบายการกระจายอำนาจการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 และได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานนั้น ทำให้ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิจัยถึง ข้อได้เสียทางการเมืองในการพิจารณาข่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... ซึ่งเป็นการปรับปรุงแบบการปกครองระดับตำบลหรือสภาตำบลเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี้ และเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมาถือเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งมาโดยตลอด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการจัดตั้งสภาตำบลจนกระทั่งปัจจุบัน โดยได้มีการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลเรื่อยมา มีทั้งรูปแบบที่เป็นคณะกรรมการสภาตำบล สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลแม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็เป็นรูปแบบที่เคยทดลองใช้มาก่อนแล้ว จนกระทั่งเป็นสภาตำบลในรูปแบบปัจจุบันซึ่งเป็นไปตาม ปว.326 ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 2515 ทำหน้าที่เป็นองค์กร ที่ปรึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการบริหารงานตำบลหมู่บ้านมากกว่าที่จะเป็นองค์กรปฏิบัติงาน และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การสั่งซื้อ สั่งจ้าง รายได้งบประมาณต่าง ๆ ที่จะใช้ในการพัฒนาสภาตำบลนั้น จะต้องกระทำผ่านหรือทำในนามองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สำหรับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงอยู่นี้ จะมีลักษณะดังนี้ คือ

1. สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล จะมีโครงสร้างเหมือนกับสภาตำบลในปัจจุบัน คือ ไม่มีการแบ่งแยกเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกประกอบ

ด้วยสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน

นอกจากนี้ตามร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปนั้น สภาตำบลจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และสามารถจัดทำงบประมาณของตน ตลอดจนการกอนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ ได้เอง ซึ่งจะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างคล่องตัวมากขึ้น และยังระบุรายได้และอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลชัดเจนขึ้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นกรรณฐานะสภาตำบลทั่วไปที่มีความเจริญเพียงพอ โดยวัดจากรายได้ของสภาตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น สภาตำบลที่จะได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องมียรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท

สำหรับโครงสร้างและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะมีความคล้ายคลึงกับเทศบาล คือ แบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารคือคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสำหรับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะมีสมาชิกคล้ายกับสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล เว้นแต่เพิ่มจำนวนสมาชิกราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหมู่บ้านละ 2 คน และตำแหน่งประธานสภาฯ จะเป็นสมาชิกที่ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เลือก โดยจะต้องไม่ใช่กำนัน ส่วนคณะกรรมการบริหารนั้นจะประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ความเห็นชอบสำหรับตำแหน่งประธานกรรมการบริหารนั้น คณะกรรมการบริหารด้วยกันจะเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นประธาน

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ทุกอย่างที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไปมีรายได้และทรัพย์สินของตน มีอำนาจในการตราข้อบังคับเพื่อบังคับใช้ในเขตตำบลตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ สามารถจ้างพนักงานของตนเองได้เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่นั้น ได้เกิดข้อโต้เถียงกันขึ้นระหว่างคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายนักวิชาการ ทั้งนี้แต่ละฝ่ายต่างก็มีความคิดเป็นของตนเอง ยึดมั่นในเหตุผลของตัวเองหรือยึดมั่น

ในหลักวิชาของตน จึงทำให้เกิดความเห็นที่ไม่ตรงกัน (personality clash) ดังตัวอย่างเช่น ประเด็นของการยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายข้าราชการประจำมีข้อคิดเห็นว่า การยกสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ควรให้สภาตำบลมีรายได้เฉลี่ยต่อปี 300,000 บาทขึ้นไป เพื่อว่าสภาตำบลที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะได้มีเงินเพียงพอใช้จ่ายในการบริหารตำบล แต่ทางฝ่ายนักวิชาการ มีข้อคิดเห็นว่า ควรลดเกณฑ์รายได้ดังกล่าวลงเหลือ 150,000 บาท หรือ 100,000 บาท เพื่อส่งเสริมให้สภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น

สำหรับในเรื่องของพื้นที่ของตำบลที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายข้าราชการประจำมีข้อคิดเห็นในเชิงที่ว่าต้องการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนปกครองและบริหารด้วยตนเองให้มากที่สุด ดังนั้นจึงมีความต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพื้นที่ในการบริหารงานทั้งตำบล ไม่ควรเว้นในบางส่วนของพื้นที่ แต่ทางฝ่ายนักวิชาการมีข้อคิดเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นควรมีพื้นที่ในการบริหารเฉพาะในพื้นที่ที่มีความพร้อมเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนในบางพื้นที่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะจ่ายภาษีให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปบริหารตำบล

จากข้อโต้เถียงของฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการที่ได้กล่าวไปในข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่ม (Intergroups) ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุม ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการ และเมื่อเปรียบเทียบความขัดแย้งดังกล่าว เข้ากับตัวแบบวัฏจักรของความขัดแย้งแล้ว ความขัดแย้งนี้จะอยู่ในช่วงของ injustice collecting คือ ต่างฝ่ายต่างเริ่มประชาสัมพันธ์ ประเด็นของความขัดแย้ง โดยรวบรวมข้อมูลที่สนับสนุนความคิดเห็นฝ่ายของตนให้ได้มากที่สุด

การร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... โดยคณะกรรมการฯ เป็นไปเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น การกำหนดนโยบายดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนของการระบุปัญหา (indentifying problems) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออก

ถึงความต้องการของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่จะกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น แต่ในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.... ของคณะกรรมการฯ จัดว่าอยู่ในขั้นของการจัดทำข้อเสนอนโยบาย (formulating policy proposals) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบข้อเสนอทางเลือกและพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาก่อนที่จะมีการประกาศใช้นโยบาย หรือก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จะมีผลบังคับใช้ต่อไป

ดังนั้น เมื่อนำผลการศึกษาวิจัยในข้างต้น มาเทียบเคียงกับสมมติฐานที่กล่าวไว้ว่า รูปแบบของสภาตำบลที่มีข้อโต้เถียงกันด้านความคิดของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ต่อการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... อาจไม่ได้มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองนั้น จึงไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องจากข้อโต้เถียงของคณะกรรมการฯ นั้น เกิดจากการที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันในประเด็นของเนื้อหาสาระในร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... ดังที่กล่าวไว้ในข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ก็คือ ผลประโยชน์ต่อประชาชนในการพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ข้อเสนอแนะ

ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ เพราะในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จะเป็นการวางรากฐานการปกครองในระดับตำบลให้มีความเป็นประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจให้กับการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าจะได้เกิดข้อโต้เถียงเกี่ยวกับเนื้อหาสาระบางประการในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงใคร่ขอเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสภาตำบลที่ปรับปรุงใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... ควรมีลักษณะดังนี้ คือ

1. สภาตำบลใหม่ในฐานะของฐานรากของการปกครองประเทศ ควรมีการแบ่งโครงสร้างหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เป็นโครงสร้างส่วนบน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล และโครงสร้างฐานราก คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างส่วนบน

(รัฐธรรมนูญ รัฐบาล รัฐสภา และระบบราชการ)

โครงสร้างส่วนกลาง

(พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์)

โครงสร้างฐานราก

(สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล)

จากผังดังกล่าวจะเห็นว่าในระยะ 62 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาประชาธิปไตยจะเน้นพัฒนาโครงสร้างส่วนบน และในปัจจุบันเริ่มให้ความสำคัญกับโครงสร้างส่วนกลาง ในขณะที่บ่อยครั้งไม่ได้ให้ความสำคัญกับฐานรากอย่างเช่นสภาตำบลเลย การพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืนจะต้องมีการพัฒนาทั้ง 3 ระดับไปพร้อม ๆ กัน โดยเฉพาะโครงสร้างฐานรากนั้นมีความสำคัญ เพราะเปรียบเสมือนรากของต้นไม้ซึ่งเป็นส่วนฐานรากช่วยพยุงลำต้นไว้ ซึ่งถ้ารากไม่แผ่กระจายออกไปและไม่มีความแข็งแรง ก็ย่อมทำให้ต้นไม้ประชาธิปไตยแคระแกร็นและตายไปในที่สุด ดังนั้น การพัฒนาปรับปรุงสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาลในครั้งนี้จึงควรเป็นการสร้างความสมดุลของโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

2. สภาตำบลใหม่ควรมีฐานะเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการจัดตั้งสภาตำบล เมื่อ พ.ศ. 2499 ที่มุ่งหวังให้สภาตำบลเป็นสถาบันพื้นฐานการปกครองตนเอง ซึ่งก็หมายถึงการฝึกฝนสอนความรู้เกี่ยวกับการประชาธิปไตย การปรับปรุงสภาตำบลให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีสภาพเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงควรเป็นการสนองต่อเจตนารมณ์ดั้งเดิมของ

การจัดตั้ง นอกจากนี้เนื่องจากความใกล้ชิดของสภาตำบลกับประชาชนจะเป็นจุดเด่น ให้สภาตำบลเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่แท้จริง และครอบคลุม ประชาชนในอาณาเขตที่กว้างขวางกว่าเดิมที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน เช่น เทศบาล สุขาภิบาล เฉพาะในเขตเมือง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็น หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนไม่ค่อยเข้าใจชัดเจน มีอยู่ในชนบท การจัดตั้ง สภาตำบลใหม่จึงทำความเข้าใจให้กับประชาชนในการปกครองตนเองได้ดีกว่า รวมทั้งเป็นหน่วยการปกครองที่รู้จักความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด หากสภา ตำบลปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้ประชาชนได้เห็นการนำหลักการ ประชาธิปไตยไปใช้ได้ผลเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างชัดเจน และยอมทำให้ ประชาชนนำหลักการประชาธิปไตยไปใช้ในครอบครัว และการติดต่อสัมพันธ์ต่อไป เพราะเห็นตัวอย่างที่ดีจากสภาตำบล

3. สภาตำบลใหม่ควรมีฐานะเป็น แหล่งการสร้างผู้นำทางการเมืองที่มีค่าและสมศักดิ์ศรี ผู้นำท้องถิ่นในตำบล หมู่บ้านจะได้รับการระดมให้ เข้าร่วม กระบวนการทางการเมืองในครั้งนี้ เพราะสภาตำบลใหม่จะเป็นแหล่งทรัพยากร ที่สำคัญของชุมชน ผู้นำท้องถิ่นที่เข้าร่วมจะได้รับการฝึกฝนโดยการเรียนรู้ในการ บริหารงานสภาตำบล เพราะในฐานะที่เป็นนิติบุคคลจะต้องเป็นผู้พิจารณาจัดซื้อ จัดจ้างและตั้งงบประมาณพัฒนาตำบลของตนด้วยตนเอง ในขณะที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลควรจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ ซึ่งผู้นำท้องถิ่นจะได้รับการ ฝึกฝน สิ่งสมควรรู้ ความสามารถเพื่อก้าวเข้าสู่การเมืองในระดับที่สูงขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือระดับประเทศได้อย่างสมศักดิ์ศรี ไม่ใช่ จากระบบราชการอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. สภาตำบลใหม่ควรเป็นตัวเร่ง (catalyst) กระตุ้นให้ประชาชน ตื่นตัวทางการเมืองในระดับท้องถิ่น สภาตำบลใหม่จะสร้างความตื่นตัวให้กับ ประชาชนในชนบทเพราะพื้นที่ของสภาตำบลเป็นพื้นที่ครอบคลุมชนบทเป็นส่วนใหญ่ และเนื่องจากอำนาจหน้าที่และงบประมาณของสภาตำบลใหม่เพิ่มขึ้นเท่าทวีคูณก็ย่อม จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งย่อมดึงเอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง การเรียกร้องสิทธิและ การเข้าช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะ อันเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในชนบทที่เคย

มีสภาพ "ไม่สนใจการเมือง" หันมามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย

5. สภาดำบลควรเป็นแหล่งของการระดมทรัพยากรจากส่วนอื่นของสังคม เข้าสู่ชุมชนการเมือง คือการแบ่งปันผลประโยชน์ของสังคม ในอดีตที่ผ่านมาชนบทได้รับจากแจกแจงทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม คนในเขตเมืองจะได้รับมากกว่า ดังจะเห็นได้จากอัตราเพิ่มของรายได้ที่เพิ่มขึ้นของคนในเขตเมืองในขณะที่อัตราเพิ่มของรายได้ที่ลดลงของคนในชนบท การปรับปรุงสภาดำบลใหม่จะมีการปรับปรุงรายได้ของสภาดำบลที่เคยเป็นปัญหาต่อการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่น โดยการเพิ่มสัดส่วนภาษีที่ได้รับเพิ่มขึ้นจากเดิมและรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่ตำบลมากขึ้น ดังนั้น ทรัพยากรที่ชนบทจะได้รับย่อมเพิ่มมากขึ้นและจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ของคนในชนบทอย่างแน่นอน

6. เนื่องจากการศึกษาวิจัย เป็นส่วนหนึ่งของกลไกและการดำเนินงาน เพื่อร่างพระราชบัญญัติสภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภาและกรรมาธิการรัฐสภาได้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปมากมาย ประเด็นดังกล่าวจึงอยู่นอกเหนือจากการศึกษาวิจัย ดังจะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติสภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติสภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคผนวก ซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ความมุ่งหวังที่จะให้เกิดการกระจายอำนาจในสภาดำบลได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น การโต้เถียงในระดับกรรมาธิการ การโต้เถียงในระดับคณะรัฐมนตรี และข้อกฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือจากการศึกษาวิจัย แต่อย่างไรก็ตามประเด็นที่น่ายกย่องสรรเสริญเป็นอย่างยิ่งก็คือ ความเป็นนักวิชาการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ถูกกล่อมเกลามาจากความรู้พื้นฐานที่เรียนมาเพื่อการกระจายอำนาจที่แท้จริง โดยไม่ปรากฏว่าเป็นการใช้อิทธิพลของนักการเมือง สิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่ง ก็คือ โดยแท้จริงแล้ว สภาดำบลน่าจะมีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง แต่ปรากฏว่า นับแต่อดีตถึงปัจจุบันสภาดำบลเป็นรูปลักษณะของกรรมการสภาดำบลมากกว่าการเป็นสภาดำบลอย่างแท้จริง