

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของพระราชบัญญัติ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติแล้ว ยังเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากบนสู่ล่าง (Top to Down) กล่าวคือ รัฐบาลส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณาทั้งในแง่ของอำนาจ และในแง่ของหน้าที่ว่า อำนาจใดบ้างที่ควรมอบให้แก่ท้องถิ่น และหน้าที่ใดบ้างที่ควรโอนให้ท้องถิ่นรับไปปฏิบัติ โดยส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่รับทั้งอำนาจและหน้าที่ที่ได้รับโอนมาปฏิบัติ แต่ยังไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ศักยภาพของผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นได้รับโอนอำนาจหน้าที่โดยรวมแล้ว ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ

- 1) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยว ตาม พ.ร.บ. สภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ด้านการจัดเก็บรายได้ ตาม พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือน และ พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่
- 3) ด้านการควบคุม และคุ้มครองประชาชน ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ร.บ. สาธารณสุข และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในการศึกษาค้นคว้าพบว่าอำนาจหน้าที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับโอนมานั้น เป็นการโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี ในการควบคุมและคุ้มครองประชาชน และโอนหน้าที่ในการพัฒนา แต่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังรักษาอำนาจไว้ในด้านการบริหารบุคคล การออกระเบียบและแนวทางปฏิบัติของการดำเนินโครงการ การวางแผนในการให้เงินอุดหนุน และอำนาจในการควบคุมการดำเนินงาน กล่าวคือตามข้อกำหนดและตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ฝ่ายที่ต้องนำอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมาไปปฏิบัติคือ คณะกรรมการบริหารของส่วนท้องถิ่น และให้สภาของส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมให้ดำเนินงานของฝ่ายบริหารเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยราชการส่วนกลางและนโยบายที่คณะกรรมการบริหารแถลงต่อสภา โดยมีราชการส่วนภูมิภาคคอยควบคุม ดูแลและช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกอบต.อย่างใกล้ชิดอีกทอดหนึ่ง

เนื่องจาก อบต.เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งตัวสมาชิกและพนักงานเองยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน

เมื่อส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จะยังไม่เลือกที่จะปฏิเสธ ชัดแจ้ง หรือไม่ปฏิบัติตามอย่างชัดเจน ถึงแม้จะไม่เห็นด้วยหรือไม่ต้องการปฏิบัติตามระเบียบข้อกฎหมายนั้นก็ตาม เช่นไม่เห็นด้วยกับ ระเบียบการจัดทำแผน ระเบียบการเงิน ระเบียบการบริหารบุคคล เป็นต้น หากแต่จะผลิตกระบวนการการทำงานออกมาอีกระบบหนึ่งซึ่งเป็น"การปฏิบัติก่อน"ที่จะทำตามระเบียบ "การปฏิบัติก่อน"นั้นเป็นผลพวงจากการเมืองภายในหมู่บ้านและการเมืองระดับท้องถิ่น ที่มีกลไกของ ระบบอำนาจอุปถัมภ์ ระบบการจัดการผลประโยชน์ในพื้นที่ ความขัดแย้งระหว่างผู้นำในท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับประชาชน เป็นกลไกหลักของการตัดสินใจที่จะปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก่อนที่จะดำเนินการตามระเบียบ และถ้าหาก"การปฏิบัติก่อน"นั้นไม่สามารถดำเนินการตามระเบียบได้ หรือไม่สามารถหะเบียบอื่นมารับรองได้ ส่วนท้องถิ่นจะยุติการดำเนินการในเรื่องนั้นๆไว้ก่อน เช่น เรื่องการปรับปรุงภูมิทัศน์ในเขตของทางหลวงแผ่นดิน และส่วนท้องถิ่นเองยังเลือกที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโอนจากราชการส่วนกลาง โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานด้านการพัฒนา แต่ผ่อนคลายการดำเนินงานด้านการเก็บภาษีและด้านการควบคุมประชาชนเพราะไม่ต้องการขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่

ส่วนภาคประชาชนนั้นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค สู่ราชการส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ยังขาดรูปธรรมอันชัดเจนในการให้อำนาจที่ถ่ายโอนออกมานั้นตกสู่ประชาชนในด้านการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น จะมีเพียงด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร การให้การสนับสนุนการดำเนินงาน และส่วนท้องถิ่นเองก็จะเปิดช่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านของการร่วมรับรู้โครงการ ร่วมสละทรัพยากรสิน หรือเข้าร่วมดำเนินการเพื่อให้โครงการแต่ละโครงการลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ยังปิดช่องของการเข้าร่วมตัดสินใจ และการเข้าร่วมควบคุมตรวจสอบการดำเนินการไว้

สำหรับช่องทางที่ประชาชนใช้ในการควบคุมตรวจสอบส่วนท้องถิ่นคือ การไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน การชุมนุมวิพากษ์วิจารณ์ การยื่นหนังสือร้องเรียนตามสายงานของระบบราชการ และการร้องเรียนต่อสื่อมวลชน และการควบคุมตรวจสอบของประชาชนตามช่องทางข้างต้น จะได้รับการตอบรับอย่างรวดเร็วก็ต่อเมื่อมีความขัดแย้งรุนแรงของผู้นำในท้องถิ่น

ถิ่น หรือการใส่ใจอย่างจริงจังของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือสื่อมวลชนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่ปรากฏการรวมกลุ่มอย่างจริงจังของประชาชนเพื่อตรวจสอบการทำงานของอบต. หรือเพื่อผลักดันโครงการให้ อบต. ดำเนินงานตามที่ตนต้องการ

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าราชการส่วนกลางยังมีอำนาจตามข้อกำหนดมายค่อนข้างมากในการกำหนดทิศทางการทำงานและกำหนดหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น โดยยังเป็นผู้มีอำนาจในการออกระเบียบ แนวทางการปฏิบัติงาน ให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถือปฏิบัติ และกฎหมายยังให้อำนาจแก่ราชการส่วนภูมิภาค ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาฯ และพนักงานของส่วนท้องถิ่น แต่ส่วนภูมิภาคเองในทางปฏิบัติวางบทบาทตนเองเป็นผู้ให้การช่วยเหลือมากกว่าผู้กำกับดูแลหรือควบคุม

ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นเองก็มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยใช้วิธีการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการก่อนแล้วจึงปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย แต่ยังคงขาดความเข้มแข็งในการยืนยันสิทธิของตน และยังคงเล็งเห็นว่าให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนร่วมในการตัดสินใจและส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการทำงาน

สำหรับภาคประชาชนเองยังหวังที่จะให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้แก้ปัญหามากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหของตนเองอย่างจริงจัง รวมทั้งกระบวนการการควบคุมตรวจสอบการทำงานของส่วนท้องถิ่นมักเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างผู้นำในท้องถิ่น มิใช่เกิดจากความต้องการของประชาชนที่จะเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานแต่อย่างใด ทำให้ทิศทางการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นมุ่งไปที่การไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำในท้องถิ่น และไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับส่วนภูมิภาคมากกว่าที่จะนำปัญหาของประชาชนมาพิจารณาเพื่อหาหนทางแก้ไขอย่างจริงจัง ประกอบกับปัญหาของส่วนท้องถิ่นหลายประการเป็นปัญหาที่สะสมมาตั้งแต่อดีตและเกี่ยวพันกับปัญหาระดับประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหายะยะ ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือแม้แต่ปัญหาการไม่มีข้อมูลและไม่มีระบบการจัดเก็บภาษีที่ดีมาตั้งแต่ต้น จึงเป็นปัญหายากที่จะจัดการแก้ไขโดยตัวของท้องถิ่นเอง

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาจากการศึกษาครั้งนี้แล้ว การเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและครอบคลุมแทบพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้เป็น การเกิดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือราชการส่วนภูมิภาคในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการกระจาย "หน้าที่" และการกระจาย "ผลประโยชน์" จากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่ราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่ใช่ว่าการกระจายอำนาจให้กับประชาชน โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังสงวนอำนาจบางส่วนไว้เพื่อควบคุมและสั่งการการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น และขณะเดียวกันราชการส่วนท้องถิ่นเองก็สงวนอำนาจของบางส่วนไว้ไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเช่นกัน ซึ่งส่งผลไปสู่การเกิดความขัดแย้งใน 3 ประการคือ

1) ความขัดแย้งระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับประชาชน เนื่องจากประชาชนเริ่มที่จะคาดหวังให้ราชการส่วนท้องถิ่นแก้ปัญหาให้กับตนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และปัญหาด้านการบริการสาธารณะ ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นมุ่งแก้ปัญหาเพียงด้านโครงสร้างพื้นฐานและการปฏิบัติตามนโยบายของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งหากราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับปัญหาความคาดหวังของประชาชนได้ จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเสียภาษี

2) ความขัดแย้งระหว่างผู้นำในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง สมาชิกสภาที่ มาจากการเลือกตั้ง กับผู้ใหญ่บ้าน เป็นผลมาจากการกำหนดโครงสร้างหมู่บ้านที่มีการทับซ้อนของบทบาทการเป็นผู้นำในหมู่บ้าน ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดโครงการการพัฒนาหมู่บ้าน รวมทั้งขัดแย้งในขั้นตอนการดำเนินงานตามโครงการในหมู่บ้าน กล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งทั้งทางด้านบทบาทหน้าที่และทางด้านผลประโยชน์ ถึงแม้ในด้านกฎหมายจะมีการแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ยังไม่มีการแยกบทบาทหน้าที่จริงในทางปฏิบัติ และความขัดแย้งนี้จะส่งผลต่อศักยภาพการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น

3) ความขัดแย้งระหว่าง สมาชิกสภา กรรมการบริหาร กับพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยพนักงานมักจะถูกสมาชิกขอให้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้านการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลบังคับควบคุมประชาชน หรือด้านภาษี และกรรมการบริหารมักจะขอให้พนักงานช่วยเหลือระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนพนักงานเองเห็นว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเต็มในการบริหารบุคคล

และไม่สามารถให้ความช่วยเหลือตนได้หากมีการเอาผิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือ การเลียงระเบียบ เนื่องจากหน่วยงานที่เข้าตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเอง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ(ปปช.) ศาลปกครอง เริ่มมีอิสระมากขึ้น รวมทั้งสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในการควบคุมการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ในบางพื้นที่สมาชิก สภาหรือกรรมการบริหารกลับเป็นฝ่ายอึดอัดใจเสียเอง เมื่อพนักงานกลับเป็นผู้เลียงระเบียบ เองเนื่องจากมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ได้ประโยชน์จากการเลียงระเบียบนั้น ซึ่งมีใช้การเลียง ระเบียบเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ หรือก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน สามารถกล่าวในอีกนัยหนึ่งว่าเป็นความขัดแย้งเนื่องจากความคาดหวังให้แต่ละฝ่ายปฏิบัตินอก เหนือจากอำนาจหน้าที่เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง แต่ขณะเดียวกันกลับ ไม่มีใครสามารถจัดการแก้ไขปัญหา หรือรับผิดชอบต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการเลียง ระเบียบนั้นได้

ส่วนความขัดแย้ง ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาคจะยังมีไม่มากนักเนื่อง จากส่วนภูมิภาคจะมีกระทรวงที่จะใช้อำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น และวาง ตัวเป็นผู้ช่วยแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งข้างต้น ถึงแม้ปัญหาความขัดแย้งบางประการราชการข้าง ต้นส่วนภูมิภาคไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ก็ยังสามารถกล่าวได้ว่ามีใช้อำนาจหน้าที่ของส่วน ภูมิภาคโดยตรงหากแต่เป็นเจตนาของกรมการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ส่วนท้องถิ่นมีความ สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเอง ทำให้สามารถรักษาสถานะภาพที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นไว้ได้และยังได้รับการยอมรับจากส่วนท้องถิ่นในระดับ หนึ่ง

ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจมากในการ ควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่น แต่ใช้อำนาจน้อยในทางปฏิบัติ ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมต่อการดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่นน้อย ทำให้การบริหารท้องถิ่นเป็นไปตามความ ต้องการของนักการเมืองท้องถิ่น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จึงเป็นความขัดแย้งทางด้านผล ประโยชน์ระหว่างผู้นำในท้องถิ่นเอง และหากส่วนท้องถิ่นใดจัดการผลประโยชน์ได้อย่างลงตัว ความขัดแย้งภายในกลุ่มผู้นำจะหายไปและดูเหมือนว่าการบริหารของท้องถิ่นนั้นมีประสิทธิภาพ แต่ส่งผลให้ประชาชนไม่ศรัทธาต่อการบริหารงานของส่วนท้องถิ่น ไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วน ร่วมทางการเมืองของท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นจึงกลายเป็นเพียงเวทีช่วงชิงผลประโยชน์ของผู้

นำในท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นเวทีฝึกฝนระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ฉะนั้นเพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ควรที่จะต้องมีการปรับปรุงดังต่อไปนี้

(1) การปรับปรุงเชิงโครงสร้าง

1.1) แยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาดโดยให้มีการเลือกคณะกรรมการบริหารโดยตรง เพื่อเป็นการแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างสมาชิกสภา กับคณะกรรมการบริหาร และลดกระแสการช่วงชิงกันเป็นผู้บริหารซึ่งเป็นช่องทางในการต่อรองผลประโยชน์ภายในกลุ่มผู้นำ

1.2) ให้มีผู้นำที่เป็นทางการในหมู่บ้านเพียงตำแหน่งเดียว เพื่อให้จำเป็นต้องรับฟังปัญหาจากประชาชนอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยง และเพื่อให้การดำเนินงานภายในหมู่บ้านมีความเป็นเอกภาพ ไม่เกิดการต่อรองด้านผลประโยชน์ในหมู่บ้าน

1.3) ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในแปดส่วนสามารถเข้าชื่อเพื่อให้มีกระบวนการการถอดถอนสมาชิกสภา และคณะกรรมการบริหารได้ และส่วนใหญ่ของผู้มาใช้สิทธิมีมติถอดถอน ให้สมาชิกท่านนั้น หรือคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งทันที

(2) การปรับปรุงด้านความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนท้องถิ่น ประชาชน และราชการส่วนกลาง

2.1) กำหนดให้การประชุมสภาต้องประชุมอย่างเปิดเผย ประชาชนสามารถเข้ารับฟังการประชุมได้ทุกเมื่อ เว้นแต่เป็นการพิจารณาในเรื่องส่วนบุคคลจึงสามารถประชุมลับได้ และต้องเผยแพร่บันทึกการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบของนักการเมืองท้องถิ่นสู่ประชาชน

2.2) ราชการส่วนภูมิภาคให้คงอำนาจควบคุมส่วนท้องถิ่นไว้เพียง การยับยั้งและเอาผิด ในกรณีที่เป็นารดำเนินงาน ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถ กำหนดแนวทางปฏิบัติของตนเองได้

2.3) ให้กลุ่มประชาชนที่มีโครงสร้างการบริหารชัดเจน มีระบบบัญชีที่สามารถตรวจสอบได้ สามารถขอรับเงินอุดหนุนการดำเนินงานจากราชการส่วนท้องถิ่นได้ แม้ทำงานที่ขอรับการอุดหนุนนั้นจะไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในแนวทางปฏิบัติก็ตาม เพื่อเป็นการลดปัญหาในพื้นที่บางปัญหาที่ไม่มีความชัดเจนว่าเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานในท้องที่หน่วยงานใด หรือมีหน่วยงานรับผิดชอบแต่มีระเบียบขั้นตอนและข้อจำกัด

มากเกินไป เช่น การจัดตั้งกองทุนในชุมชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กู้ยืมไปใช้ในการประกอบอาชีพ การศึกษา หรือปลูกสร้างที่อยู่อาศัย การกู้ยืมในด้านการรักษาพยาบาล หรือการจัดตั้งสถานดูแลเด็กอ่อนที่มีอายุต่ำกว่า 3 ขวบ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University