

# รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ควรจะเป็น

บัณฑิต รัตนสัมพันธ์ \*

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ใช่ของใหม่สำหรับประเทศไทย หากแต่ได้เริ่มดำเนินการมาหลายทศวรรษแล้ว แต่การปกครองท้องถิ่นของไทยก็ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เหตุผลประการหนึ่งน่าจะอยู่ที่การขาดความมุ่งมั่นหรือความตั้งใจจริงที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาในด้านการกระจายอำนาจไม่ค่อยชัดเจน แม้บางครั้งจะได้มีการประกาศไว้ในนโยบายของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติจริง รัฐบาลมักมองการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในแง่ของการทดลองเสียมากกว่า และมักมีข้อสรุปคล้าย ๆ กันว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อม การกระจายอำนาจของไทยจึงค่อนข้างลุ่ม ๆ ดอน ๆ ตลอดมา

อย่างไรก็ตาม คงจะไม่ใคร่ปฏิเสธว่า ปัญหาความไม่พร้อมของท้องถิ่นที่พูด ๆ กันนั้น เป็นปัญหาที่มีอยู่จริง แม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญจะได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจนรวมทั้งมีแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ปัญหาที่เป็นที่ถกเถียงและยังหาข้อยุติไม่ได้ก็คือ ความพร้อมของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ชัดจากกรณีแนวความคิดในการโอนการศึกษาและสาธารณสุขไปอยู่กับท้องถิ่น ที่ได้รับการคัดค้านและโต้แย้งค่อนข้างมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้กระแสดำเนินการกระจายอำนาจจะมีอยู่สูง แต่หลายฝ่ายก็ยังลังเลในความพร้อมของท้องถิ่นในสถานการณ์ที่จะรองรับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง เพราะฉะนั้น ปัญหาอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจดังกล่าวได้

เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น สิ่งหนึ่งที่เรามักจะนึกถึง ทั้ง ๆ ที่เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างประสิทธิภาพและความเข้มแข็งของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั่นก็คือขนาดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้นสิ้นเกือบ 8,000 แห่ง เป็น อบต. 6,746 แห่ง เป็นเทศบาล 1,129 แห่ง และ อบจ. 75 แห่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็น อบต. มีขนาดประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 5,000 คน นับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดค่อนข้างเล็ก และได้ก่อให้เกิดปัญหามากมาย

ปัญหาสำคัญประการแรกคือ การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ทำให้ฐานรายได้แคบตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ของไทยเป็นเกษตรกร ฐานะค่อนข้างยากจนอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นโอกาสที่ท้องถิ่นจะมียาได้เพียงพอเลี้ยงตัวเอง จึงเป็นไปได้ยาก

ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาการจัดบริการ การที่ท้องถิ่นมีขนาดเล็ก มีประชากรน้อย การจะลงทุนในการให้บริการต่าง ๆ มักจะไม่ได้ เพราะมีผู้ใช้บริการน้อย ขัดกับหลักการประหยัดโดยขนาด (Economies of scale) ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในด้านไฟฟ้า ประปา การศึกษา การสาธารณสุข การกำจัดขยะมูลฝอย ฯลฯ แม้ว่าตามกฎหมายแล้ว กิจการเหล่านี้สามารถดำเนินการได้ในลักษณะที่ท้องถิ่นร่วมกันทำ หรือที่เรียกกันว่าระบบสหภาพ ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะในระยะเวลาอันใกล้นี้ ผลที่ตามมาก็คือ กิจการเหล่านี้ ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วควรจะเป็นภารกิจของท้องถิ่น ก็อาจจะยังถูกส่งมอบไว้กับหน่วยงานของรัฐบาลกลางต่อไป

\* ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปัญหาประการที่สาม การมีหน่วยการปกครองขนาดเล็กแต่จำนวนมาก ย่อมทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารจำนวนมากตามไปด้วย โดยเฉพาะการจัดตั้ง อบต. 6,746 แห่ง ทำให้ต้องสร้างสำนักงานใหม่ 6,746 แห่ง มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องมือนิวไม่ว่าจะเป็นเครื่องพิมพ์ดีด คอมพิวเตอร์ วิทยุหรือจักรยานยนต์ โต๊ะเก้าอี้ ห้องประชุม และอื่น ๆ อีก 6,746 ชุด ที่สำคัญคือ ค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากร ซึ่งเมื่อ อบต. จะมีงบประมาณรายจ่ายน้อย แต่ทุก อบต. ก็ต้องมีเจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี และช่าง ของตนเอง ทั้ง ๆ ที่อาจจะมิงานให้ทำน้อยไม่คุ้ม ก็ต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำเหล่านี้ นับเป็นความสิ้นเปลืองในการบริหาร หากมองในภาพรวมทั้งประเทศ

ปัญหาประการที่สี่ การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีขนาดเล็ก โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรมีขนาดเล็ก ทำให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีน้อย ดังนั้น โอกาสความก้าวหน้าหรือการเติบโตในสายงานของบุคลากร (Career path) จึงมีน้อยตามไปด้วย ซึ่งนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สนใจให้คนมีความสามารถมาทำงานด้วย ท้องถิ่นจึงมีโอกาสน้อยกว่าส่วนกลางในการคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานด้วย ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของท้องถิ่นโดยรวม

ปัญหาที่สำคัญที่สุดก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังมีขนาดเล็กก็ยังมีโอกาสถูกรวบเข้าโดยรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางมากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ บุคลากรมีความรู้ความสามารถน้อย ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง ขาดประสิทธิภาพต้องพึ่งพารัฐบาลกลาง หรือถูกบีบรัดอยู่เสมอ

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่หลายประเทศประสบมาแล้ว จนต้องยุบหรือรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็ก ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้มีขนาดใหญ่ขึ้น (Amalgamation) ดังเช่นประเทศต่าง ๆ ในยุโรปช่วงทศวรรษ 1950 ถึง 1970 หน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ลดจำนวนลงจาก 1,347 แห่ง เป็น 521 แห่ง (ปัจจุบัน 400 กว่าแห่ง) เดนมาร์กจาก 1,387 แห่งเป็น 275 แห่ง สวีเดนจาก

2,500 แห่ง เป็น 279 แห่ง เนเธอร์แลนด์จาก 1,015 แห่ง เป็น 811 แห่ง เยอรมันตะวันตก (ก่อนรวมเยอรมัน) จาก 24,512 แห่ง เป็น 8,514 แห่ง เป็นต้น หรือญี่ปุ่น ก็ลดจำนวนจาก 10,000 กว่าแห่งในปี 1953 เหลือเพียง 3,275 แห่งในปี 1975

เมื่อหันกลับมามองของเรา ปัจจุบันเรามีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,952 แห่ง ในขณะที่มีประชากร 60 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น ซึ่งมีประชากร 120 ล้านคน หรือมากกว่าเราสองเท่า แต่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียง 3,000 กว่าแห่ง หรือน้อยกว่าเราครึ่งหนึ่ง ในขณะที่อังกฤษซึ่งมีประชากร 57 ล้านคน หรือใกล้เคียงกับเรา แต่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียง 400 กว่าแห่งเท่านั้น

บางท่านอาจแย้งว่า บางประเทศอย่างเช่น ฝรั่งเศส อิตาลี ซึ่งมีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคคล้าย ๆ ไทยก็ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมาก (ฝรั่งเศส 30,000 กว่าแห่ง อิตาลี 8,000 กว่าแห่ง) หรือแม้แต่สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นถึง 80,000 กว่าแห่ง ขอเรียนว่าประเทศดังกล่าวก็ประสบปัญหาและพยายามแก้ไขเช่นกัน แต่ก็ทำไม่ได้ง่ายนัก ประกอบกับประเทศดังกล่าวเป็นประเทศอุตสาหกรรม ประชาชนมีรายได้สูง เพราะฉะนั้นฐานรายได้ของท้องถิ่นจึงต่างจากไทย ไม่สามารถที่จะเอาไปเทียบกับได้

ดังนั้น หากเรายังคงดึงดันที่จะเดินไปในแนวทางนี้ต่อไป ในอนาคตประเทศไทยก็จะต้องประสบปัญหาเช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และก็ต้องหาทางรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้นซึ่งความจริงในปัจจุบันปัญหานี้ก็เริ่มปรากฏให้เห็นแล้ว และก็มีเริ่มความคิดที่จะให้มีการรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นแล้ว แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการกันอย่างจริงจังแล้วขนาดหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยควรจะเป็นอย่างไร

ผู้เขียนเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่น นอกจากไม่ควรจะมีขนาดเล็กเกินไปแล้ว ก็ไม่ควรจะมีขนาดใหญ่เกินไปด้วย เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังมีขนาดใหญ่ยิ่งเห็นห่างประชาชนไม่สามารถสร้างความรู้สึกผูกพันทางสังคมท้องถิ่นได้

ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้การให้บริการและการควบคุมโดยประชาชนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นก็จะไม่มีประสิทธิภาพ หากพิจารณาดูหน่วยการปกครองท้องถิ่นในยุโรป จะพบว่ามีขนาดไม่ใหญ่นัก มีประชากรโดยเฉลี่ยต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมากที่สุด ไม่เกินหน่วยละ 30,000 คน จะมีก็แค่อังกฤษเท่านั้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีประชากรโดยเฉลี่ย 120,000 คน ฉะนั้น ทางเลือกที่ดีที่สุดของไทย น่าจะเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นในระดับอำเภอ โดยมีเหตุผลสำคัญคือ

1. อำเภอมีขนาดไม่เล็กไม่ใหญ่เกินไป มีประชากรเฉลี่ย 5-7 หมื่นคน โดยมีอำเภอที่มีประชากรประมาณ 100,000 คน มีราว 100 กว่าแห่ง ซึ่งนับเป็นขนาดที่ค่อนข้างเหมาะสมใกล้เคียงกับขนาด District ของอังกฤษ ดังนั้นไม่ว่าจะมองในแง่ฐานะรายได้ หรือมองในแง่ Economies of scale ในการจัดบริการ นับว่าอำเภอเป็นขนาดกำลังเหมาะสำหรับการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ

2. ปัจจุบันอำเภอมียุทธศาสตร์ อุตสาหกรรม เครื่องมือเครื่องมือ รวมทั้งสถานที่ทำงานพร้อมอยู่แล้ว โดยเฉพาะด้านบุคลากร อำเภอเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถพร้อมอยู่แล้ว รวมทั้งมีการวางรากฐานระบบงานต่าง ๆ มานาน ดังนั้นอำเภอจึงเป็นองค์กรที่ค่อนข้างเข้มแข็ง เมื่อเทียบกับหน่วยงานตั้งใหม่ อย่างเช่น อบต.

ความพร้อมของท้องถิ่นนับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ความพยายามในการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปยังท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จ ดังเราจะเห็นจากปัญหาการถ่ายโอนภารกิจทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งหากให้อำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวจะหมดไป

นอกจากนี้ หากผู้ใดติดตามความเคลื่อนไหวในด้านการถ่ายโอนอำนาจและการกิจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะเห็นว่าได้มีความพยายามที่จะเสริมความพร้อมให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ตามโครงการทดลองถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ในพื้นที่ 3 จังหวัดต้นแบบ คือ นครราชสีมา มหาสารคาม และ

ราชบุรี โดยให้เจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคไปสอนและฝึกการปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ อบต. เช่น การจัดวัคซีนสัตว์ งานสำรวจการระบาดของศัตรูพืช งานผังเมือง งานสถานีอนามัย ฯลฯ ซึ่งไม่ว่าโครงการนี้จะมีผลประเมินเป็นเช่นไร แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือจะเป็นไปได้เพียงใด หากจะทำเช่นนี้กับทุกภารกิจที่จะถ่ายโอนและกับทุก อบต. ทั่วประเทศ เพราะฉะนั้นจะไม่เป็นการง่ายกว่าหรือ หากจะใช้บุคลากรคนเดิมปฏิบัติหน้าที่เดิม เพียงแค่เปลี่ยนวิธีการบริหารเท่านั้น

3. การปรับเปลี่ยนอำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ปัจจุบันเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค) สามารถกระทำได้ทันที และจะมีความพร้อมในการบริหารงานได้อย่างต่อเนื่อง โดยเพียงแต่ออกกฎหมายเปลี่ยนสถานภาพอำเภอให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารเปลี่ยนบุคลากรของอำเภอจากข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น งบประมาณที่เคยจัดสรรก็เปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุน ซึ่งการปรับเปลี่ยนเช่นนี้เราเคยกระทำมาแล้ว ในกรณีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเคยมีฐานะเป็นจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ในปัจจุบัน ก็ได้มีการเปลี่ยนเป็นเทศบาล เป็นนครหลวง และเป็นกทม.มาแล้ว

4. การให้อำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมากนัก โดยเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ

4.1 ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ดังเช่นในปัจจุบัน

4.2 ส่วนภูมิภาค ปรับเหลือจังหวัด เพียงหน่วยเดียว (เดิมได้แก่ จังหวัดและอำเภอ) ทำหน้าที่กำกับดูแล ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนเป็นหน่วยประสานระหว่างงานนโยบายของรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ไม่มีหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติอย่างเช่นแต่ก่อน (หรือถ้าจะมี ก็น้อยที่สุด)

4.3 ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อำเภอเพียงหน่วยเดียว (เดิมได้แก่ เทศบาล อบจ. และ อบต.) โดยรวมหน่วยงานทั้งส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกประเภทในเขตอำเภอเป็นหน่วยงานเดียว อำเภอในรูปแบบใหม่นี้ จึงเป็นองค์กรปกครองและ

บริหารองค์การเดียวในเขตอำเภอ โดยไม่มีหน่วยการปกครองขึ้นบริหารงานทับซ้อน

การเสนอให้อำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่กล่าวข้างต้น เป็นการผสมผสานระหว่างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษกับฝรั่งเศส โดยการใช้ขนาดหรือ Unit การปกครองค่อนข้างใหญ่แบบอังกฤษ แต่ใช้รูปแบบการบริหารแบบฝรั่งเศส ซึ่งคนไทยคุ้นเคยอยู่แล้ว

ดังนั้น หากให้อำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เราจะมียุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่นเพียง 700 กว่าแห่ง และด้วยความพร้อมของอำเภอที่มีอยู่แล้ว จะทำให้เราได้ท้องถิ่นที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ แม้บางพื้นที่อาจประสบปัญหาความขัดแย้งหรือความไม่มั่นคงทางการเมือง แต่ก็จะไม่มีปัญหาในการบริหารงานปกติ เนื่องจากอำเภอเป็นองค์กรที่มีรากฐานมั่นคงอยู่แล้ว และที่สำคัญคือ เราสามารถดำเนินการจัดตั้งได้อย่างรวดเร็ว (โดยไม่ต้องไปตั้งต้นใหม่ อย่างเช่น อบต.ในปัจจุบัน) ในขณะเดียวกัน ก็ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมากนัก ซึ่งจะมิผลทำให้เป็นที่ยอมรับได้ง่ายขึ้น

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของประเทศ รวมทั้งต่อการพัฒนาระบบการเมือง

ในระดับชาติ ดังนั้น ในการปฏิรูประบบการเมืองและระบบราชการ จึงควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น มีหลายรูปแบบและหลายวิธี ซึ่งเราควรจะได้ศึกษาถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละแบบ ตลอดจนปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ประสบมาแล้ว แล้วใช้วิจารณ์ญาณเลือกหรือประยุกต์รูปแบบหรือวิธีที่เหมาะสมกับเราให้มากที่สุด โดยผู้เขียนเห็นว่า การปรับเปลี่ยนอำเภอในปัจจุบัน (ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค) ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น น่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ประหยัดที่สุด และเร็วที่สุด ที่จะทำให้ท้องถิ่นของไทยมีความเข้มแข็ง มีความพร้อม และสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หมายเหตุ ผู้เขียนได้เคยเสนอปัญหาอุปสรรคของการจัดการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล รวมทั้งเสนอให้มีการจัดการปกครองในระดับอำเภอมาแล้วในบทความเรื่อง "ปัญหาและแนวทางในการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย" ซึ่งตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับเดือนมกราคม-มิถุนายน 2538 ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากบทความดังกล่าว