

ปาฐกถาพิเศษ

เรื่อง

ภาคีท้องถิ่น: ชีตความสามารถเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

โดย

นายอานันท์ ปันยารชุน

ประธานสภาสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย / ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการประชุมวิชาการประจำปี ๒๕๔๕ ของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์

ท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

ตามที่ทราบกันดีว่า รัฐธรรมนูญได้ให้หลักการและแนวทางเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ชัดเจน ไม่ว่าเรื่องของการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการจัดทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการ และให้มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง รัฐจะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น ซึ่งขณะนี้มี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเครื่องมือสำคัญ ที่ได้กำหนดหลักการอย่างกว้าง ๆ ของการกระจายอำนาจเอาไว้ และได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อแปลงหลักการนี้ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง โดยตั้งเป้าไว้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นลำดับขั้นตอน รวมทั้งค่อย ๆ เรียนรู้และปรับตัวกันไป ตามขีดความสามารถของท้องถิ่น

อย่างที่ ดร.ไพจิตร เอื้อทวิกุล ได้กล่าวถึงกรอบแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๕ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙ ไว้ว่า กรอบแผนฯ นี้เป็นแผนระดับชาติ แต่ใช้เป็นแนวทางระดับท้องถิ่นในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยมีที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่ทุกภาคีได้มาร่วม วิจัย เสนอแนะ และให้ข้อคิดเห็น ซึ่งภาคีที่มานี้ก็มาจากท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตาม ก่อนอื่นจะต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันว่า ท้องถิ่น คือใคร เพื่อจะได้รู้ว่าแท้จริงแล้ว ใครคือผู้ที่ต้องรับช่วงอำนาจที่ถ่ายโอนลงไป และจะต้องสร้างขีดความสามารถให้กับกลุ่มใด ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะบางมาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ก็จะพบว่า

ท้องถิ่นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น อบจ. อบต. เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งกรอบกฎหมายและแผนฯ ก็ได้กำหนดไว้เช่นนั้นด้วย จึงทำให้อำนาจทั้งหลายทั้งปวงที่รัฐได้กระจายหรือถ่ายโอนลงไป ไปหยุดอยู่ที่หน่วยงานเหล่านั้นเท่านั้น

ผมจึงอยากให้เราเปิดใจให้กว้าง และพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบแล้วจะพบว่า แท้จริงแล้วเป้าหมายของการกระจายอำนาจก็คือ กระจายลงไปให้ถึงระดับล่างจริง ๆ ซึ่งนั่นก็หมายถึงประชาชนและชุมชนท้องถิ่นโดยรวม รัฐธรรมนูญไม่ได้มีจุดประสงค์หรือความต้องการให้แยกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากประชาชน หรือแยกประชาชนออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยแม้แต่น้อย

ดังนั้น จะต้องมองว่า “ท้องถิ่น” เป็นพื้นที่ ที่มีคนอาศัยอยู่ มีทรัพยากร มีวัฒนธรรม มีภูมิปัญญา มีจิตวิญญาณและความเป็นชุมชนที่เป็นเรื่องเฉพาะของท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบเพียงส่วนหนึ่ง นั่นหมายความว่า สิ่งที่เราจะพูดกันในวันนี้ ถึงเรื่องการมีส่วนร่วม และการสร้างขีดความสามารถ หรือการสร้างความพร้อมให้กับท้องถิ่นนั้น จะต้องมองให้ครอบคลุมถึงสิ่งที่ผมได้กล่าวไป

แต่นี่น่าเสียดายว่า ปัจจุบันเราหลงประเด็นไปจำกัดอยู่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วละเลยภาคประชาชน หรือ ยังคิดแยกส่วนกันอยู่ โดยไปหลงคิดในด้านหนึ่งว่าการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของประชาชนเท่านั้น และประชาชนมีหน้าที่ต้องมาร่วมกันคิดร่วมกันทำ ส่วนอีกด้านหนึ่งเรื่องการสร้างขีดความสามารถเป็นเรื่องเฉพาะขององค์กรปกครองฯ ชาวบ้านไม่เกี่ยว จึงทำให้เห็นว่าการฝึกอบรมแต่ละครั้งจะมีแต่ อบต. เทศบาล ซ้ำแล้วซ้ำอีก โดยชาวบ้านไม่ได้มีโอกาสที่เรียนรู้หรือรับรู้เท่า ๆ กัน ซึ่งถ้าแต่ละองค์ประกอบของสังคม มีความรู้ความเข้าใจไม่เท่ากันหรือไม่ตรงกันแล้ว การประชุมปรึกษาหารือเรื่องใด ๆ ก็จะตกลงกันได้ยาก และการหาข้อมูลในทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้นั้นก็เป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ง่าย

ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านอำนาจสู่ท้องถิ่นในขณะนี้ ผมจึงอยากให้มีความสำคัญกับทุกฝ่ายซึ่งขอเรียกว่า “ภาคีท้องถิ่น” หมายถึง ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชนอันรวมไปถึงภาคธุรกิจด้วย ได้ให้เข้ามาปรึกษาหารือและทำงานร่วมกัน โดยจะปล่อยให้มันเป็นเพียงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียวเช่นเมื่อก่อนคงไม่ได้

การมีส่วนร่วมของภาคีท้องถิ่น ถือเป็นช่องทางหนึ่งในการสร้างกลไกการคานอำนาจและตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเอง และจะเป็นสิ่งที่บ่ง

บอกถึงความเข้มแข็งและขีดความสามารถของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น การสร้างขีดความสามารถของภาคีท้องถิ่นจึงต้องมีความจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ทั้งนี้ ก็เพื่อรองรับและตามให้ทันกับการกระจายอำนาจซึ่งได้เกิดขึ้นล่วงหน้าไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ได้กระจายลงไปพร้อมกันกับอำนาจมีอยู่ ๓ เรื่องใหญ่ ๆ คือ ภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ประเด็นที่น่าเป็นห่วงอยู่ที่การใช้อำนาจในการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น โดยมองข้ามทั้งภารกิจ สิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางสังคม อัตราค่าจ้างและขีดความสามารถของบุคลากรท้องถิ่น ซึ่งเรื่องนี้ผมไม่ได้วิตกกังวลเกินขอบเขต แต่เราท่านก็ทราบสถานการณ์กันคืออยู่ว่าอะไรเป็นอะไร

แล้วจะย่นน่าเป็นห่วงมากขึ้นไปอีก เมื่อทราบว่าในขณะนี้ได้มีถ่ายโอนภารกิจและได้จัดสรรงบประมาณลงไปสู่ท้องถิ่นแล้ว แต่การกระจายบุคลากร ตามลงไปยังมีอุปสรรคและไม่เกิดผลที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้จะด้วยเหตุผลของการขาดแรงจูงใจหรืออะไรก็ตาม แต่สิ่งนี้ก็ได้ทำให้การบริหารภารกิจและงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ บางภารกิจยังต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงพอสมควร และต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านเทคนิคเฉพาะทาง จึงยังจำเป็นต้องพึ่งพาส่วนกลางอยู่ เช่น เรื่องของการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งลุ่มน้ำ การอนุรักษ์โบราณสถาน เช่น อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย การส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน การบำบัดน้ำเสียจากชุมชนเมือง เป็นต้น แต่ถ้าหากเข้าใจไม่ตรงกันในประเด็นบทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย แต่ละองค์กร แต่ละภาคี ข้าราชการส่วนกลางก็อาจจะเข้าไปก้าวก่ายหรือไปมีผลได้ผลเสียเกินไปต่อการตัดสินใจของท้องถิ่นได้

ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็จะกลายเป็นการเลี้ยงลูกไม่ให้โต และการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น ก็จะไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ เพราะการเลี้ยงลูกให้โตและทำงานได้เองนั้น ต้องอาศัยการให้ความรู้และฝึกทักษะอย่างค่อยเป็นค่อยไป แบบที่เราเรียนจากอนุบาลไปสู่ประถมฯ มัธยมฯ และมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม

ดังนั้น การสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่น จึงเป็นทั้งเหตุและผลของการกระจาย อำนาจและจำเป็นจะต้องเร่งให้มีขึ้นด้วยความจำเป็นเร่งด่วน ๓ ประการ

ประการแรก เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่กล่าวแล้วว่า ขณะนี้ได้มีแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปสู่ท้องถิ่น

แล้ว ดังนั้น ท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เป็นธรรม และเกิดผลในทางปฏิบัติได้มากที่สุด

ประการที่สอง เพื่อให้การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดเป็นรูปธรรมและผลได้จริง โดยภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ต้องสนับสนุนการทำงานในภาคประชาสังคมและภาคีต่าง ๆ ให้สามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น และ

ประการที่สาม เพื่อให้ผู้นำท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะสามารถตัดสินใจ และนำพาท้องถิ่นไปสู่ความน่าอยู่ และการพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนและตลอดไป

ถึงตรงนี้ หลายท่านอาจจะกำลังคิดไปถึงการปฏิบัติว่าจะทำได้อย่างไร ผมไม่ขอให้ท่านคิดอะไรที่ซับซ้อนและเริ่มต้นได้ยาก แต่อยากให้เรามองสิ่งที่เรามี เราขาด และเราเป็นอยู่ ซึ่งผมคิดว่าสิ่งที่สำคัญที่เรากำลังขาด คือ ขาดความเข้าใจและขาดการปรับเปลี่ยนวิธีคิด สิ่งนี้จะต้องเกิดขึ้นก่อนเป็นอันดับแรก รัฐต้องเปลี่ยนจาก “รัฐผู้ปกครอง” หรือ “รัฐผู้จัดหา” มาเป็น “รัฐผู้สนับสนุนและส่งเสริมสร้างขีดความสามารถให้ท้องถิ่น” ซึ่งทำได้หลายทาง ทั้งการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรม และกระตุ้นให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม

ในขณะเดียวกัน ท้องถิ่นเองก็ต้องปรับเปลี่ยนจากการเป็น “ผู้รอรับ” มาเป็น “ผู้เรียนรู้” เพื่อการพัฒนาและพึ่งตนเอง ต้องชวนชาวบ้านที่จะรู้สิทธิ รู้หน้าที่ที่พึงมีพึงได้ รวมทั้งต้องรวมตัวกันเพื่อสร้างรูปแบบและกลไกตรวจสอบการทำงานของภาครัฐขึ้นมาให้ได้ การเรียนรู้ของท้องถิ่นและภาคประชาชนในลักษณะนี้ มีตัวอย่างให้เห็นมาแล้วว่า สามารถสร้างพลังได้อย่างเข้มแข็ง เช่น กลุ่มฮักเมืองน่าน จังหวัดน่าน ที่ได้รับรางวัลองค์กรดีเด่นด้านสิ่งแวดล้อมเมื่อสองปีที่แล้ว เป็นการรวมตัวกันเองของภาคีท้องถิ่น เพื่อทำกิจกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มอนุรักษ์ป่าชายเลนบ้านเป็ดในจังหวัดตราด ก็ได้มีการรวมตัวกันต่อสู้กับนายทุนที่บุกรุกป่าชายเลนจนสำเร็จ และได้จัดการป่าบริเวณนั้นไว้เป็นป่าสำหรับชุมชน การสร้างพลังเช่นนี้จะเป็กลไกหนึ่งที่จะเข้าไปถ่วงดุลอำนาจการบริหารงานของภาครัฐได้ ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการตรวจสอบเพื่อลดโอกาสการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องขอโทษที่จะพูดว่าประเด็นหลังนี้อาจเกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

สำหรับการปรับเปลี่ยนให้เกิดการสัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการปรับวิธีคิดหรือทัศนคติทั้งหมด ตลอดทั้งกระบวนการ ไม่ใช่ปรับแต่เพียงรูปแบบหรือเพียงเปลือกนอก จุดสำคัญคือ การปฏิรูปวิธีคิดให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ของสังคม ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกลไกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ และ พรบ. การกระจายอำนาจฯ ซึ่งทั้ง ๓ กลไกได้เน้นสาระสำคัญของการเมืองภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และบทบาทของท้องถิ่น ซึ่งผมยังมองไม่

เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการแบบที่กำลังทำกันอยู่ จะเชื่อมโยงมาสู่สิ่งเหล่านี้ได้มากน้อยสักเท่าไร เพราะนอกจากจะทำให้เกิดโครงสร้างระบบข้าราชการใหม่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนกว่าเดิมแล้ว ยังน่าเป็นห่วงว่า โครงสร้างใหม่นี้ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการคานอำนาจ และการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ซึ่งก็ยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจาย อำนาจมากขึ้นไปอีก

สำหรับผม ผมอยากเห็นรัฐที่เล็ก มีความคล่องตัว และใกล้ชิดประชาชน มีกระบวนการปรึกษาหารือ รับฟังความคิดเห็น เป็นรัฐของประชาชน ไม่ใช่รัฐของนักการเมือง และหากจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปใด ๆ ก็จะต้องมาจากการระดมสติปัญญาของคนในสังคม ไม่ใช่เรื่องเฉพาะฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการเท่านั้น

ท้ายสุด ผมขอพูดถึงเรื่องสำคัญที่สุดอีกเรื่องหนึ่ง และเป็นสิ่งที่ผมไม่อยากจะเกิดขึ้นในแผ่นดินไทย ก็คือ ความเป็นปัจเจกของท้องถิ่น ที่ต่างคนต่างอยู่ เอาแต่เพียงท้องถิ่นของตนอยู่รอดขาดการเกื้อกูลต่อท้องถิ่นอื่น ๆ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่เล็กกว่า และไม่ได้มองถึงภาพเป็นองค์รวมด้วยการเอาเหตุผลของท้องถิ่นเป็นใหญ่ โดยไม่สนใจต่อประโยชน์โดยรวมของประเทศ ผมอยากให้พวกเราใช้ปัญญาและสติที่จะฟังและคิด โดยตระหนักว่าในโลกของความจริงไม่มีใครได้เต็มร้อย แต่ในข้อยุตินั้นทุกคนต้องมีส่วนได้ ขึ้นอยู่กับว่าแต่ละฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจ มีปัญญามีสติเพียงพอที่จะวิเคราะห์และสังเคราะห์ในภาพกว้างและเป็นองค์ภาพรวมได้ดีพอ จนสามารถประสานประโยชน์เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดได้อย่างไร ทั้งนี้จะต้องไม่ทิ้งหลักการและความถูกต้อง

เรื่องนี้มีความสำคัญมากสำหรับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเรื่องของป่าไม้ ถูมน้ำ ชายฝั่ง ขยะ หรืออื่น ๆ ล้วนเป็นประเด็นคาบเกี่ยวที่ส่งผลกระทบกันและกันระหว่างท้องถิ่นหรืออาจจะเป็นประเด็นร่วมของภูมิภาคหรือของโลกเลยทีเดียว ในบางกรณีจึงจะทำหรือพิจารณาเฉพาะข้อมูลท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ นอกจากนี้ การแยกความเป็นท้องถิ่นออกจากความเป็นรัฐ จะทำให้ประเทศขาดความเป็นเอกภาพ เราคงไม่ต้องการเห็นภาวะท้องถิ่นเข้มแข็ง แต่ประเทศชาติอ่อนแอเกิดขึ้นในประเทศของเรา

อย่างไรก็ตาม ผมขอเน้นว่า ผมยังให้ความสำคัญกับการสร้างขีดความสามารถให้แก่ภาคีท้องถิ่น เพื่อไปหนุนให้การกระจายอำนาจสามารถเกิดประสิทธิผลได้จริง และผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การประชุมในวันนี้จะมีส่วนช่วยในการสร้างความรู้และมุมมองที่ถูกต้อง ในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วม และการสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่น ทั้งในภาคเมืองและชนบท ให้แก่ผู้เข้าร่วมการประชุมได้หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้เกิดพหุภาคีที่สามารถเข้ามาช่วยกันสร้างสรรค์สังคมของเราให้ยั่งยืนและน่าอยู่ยิ่งขึ้นต่อไป

ขอบคุณครับ