

เจาะประเด็น! เปลี่ยน "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เป็น "องค์กรบริหารท้องถิ่น"

นำเสนอเมื่อ : 7 ก.พ. 2558

(รายงาน) เปลี่ยน อปท. เป็น "องค์กรบริหารท้องถิ่น" ไม่ผูกมัด "ผู้บริหาร" ต้องมาจากเลือกตั้ง

การประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กมธ.ยกร่างฯ) เพื่อพิจารณาบทบัญญัติเป็นรายมาตราแห่งรัฐธรรมนูญ วันที่ 14 เริ่มขึ้นเมื่อวานนี้ (5 ก.พ.) หลังจากหยุดพักการพิจารณาไปหลายวัน

เนื้อหาที่เข้าสู่การพิจารณา คือ หมวด 7 ว่าด้วย "การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น" ทั้งนี้ อนุ กมธ.พิจารณายกร่างบทบัญญัติเป็นรายมาตราแห่งรัฐธรรมนูญ ได้นำเสนอร่างในหมวดนี้รวมทั้งสิ้น 6 มาตรา โดยนำสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาพิจารณาและปรับถ้อยคำ พร้อมเพิ่มเติมหลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปฏิรูปในการบริหารและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ก่อนการพิจารณาร่างบทบัญญัติเป็นรายมาตราฯ ที่ประชุมได้อภิปรายในประเด็นการแก้ไขชื่อหมวด จากเดิมที่กำหนดให้เป็น "หมวด 7

ว่าด้วยการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น" โดย กมธ.ยกร่างฯ มองว่าการแก้ไขถ้อยคำให้เป็น "การบริหารท้องถิ่น" จากเดิมคือ "การปกครองท้องถิ่น" นั้น

ถือเป็นการลดระดับการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ตรงกับกลไกและเจตนารมณ์ของการปกครองประเทศไทยที่ต้องการเน้นการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ จึงมี กมธ.ยกร่างฯ บางรายขอให้แก้ไขชื่อหมวดให้เป็น "การกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่น" เพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีผู้ที่เห็นว่าควรเพิ่มคำว่า "การปกครองส่วนภูมิภาค" เข้าไปด้วย เพื่อให้ครอบคลุมกับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่จะส่งเสริมการปกครองส่วนภูมิภาค หรือ มณฑล

อย่างไรก็ดี อนุ กมธ.พิจารณายกร่างบทบัญญัติเป็นรายมาตราฯ ซึ่งแจ้งเหตุผลที่เปลี่ยนแปลงชื่อหมวดว่า

1. เพื่อให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับผู้บริหารท้องถิ่น และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในแนวระนาบแทนแนวตั้ง
2. เปิดให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่มีความชัดเจน

3. ชื่อขององค์กรส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไม่มีคำว่า การปกครองท้องถิ่น จึงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้อง

นอกจากนั้นแล้วยังเป็นการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเพื่อให้กลับไปใช้คำเดิมที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2476 ที่ใช้คำว่า "ราชการบริหาร" ส่วนที่สำคัญคือการเกิดมิติใหม่ของผู้ปกครอง ต้องอยู่ในฐานะผู้บริหารด้วย

ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ข้อสรุปให้ใช้ชื่อหมวดตามที่อนุ กมธ.ฯ เสนอ คือ "การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น"

จากนั้นได้เข้าสู่ร่างมาตราแรกของหมวดนี้ เป็นการวางหลักประกันให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากรัฐ และต้องปกครองโดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้รูปแบบที่หลากหลาย เหมาะสมกับการบริหารจัดการตามภูมิสังคมและพื้นที่

รวมถึงต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพตามที่ประมวลกฎหมายท้องถิ่นกำหนด

นอกจากนั้นยังมีประเด็นการให้บริการสาธารณะที่กำหนดให้องค์กรชุมชน หรือบุคคลที่สามารถทำงานได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพไม่ด้อยกว่าหน่วยงานภาครัฐ สามารถเข้ามาดำเนินการภายใต้การกำกับของท้องถิ่น โดยได้นำสาระสำคัญจากมาตรา 281 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาพิจารณา

ขณะเดียวกัน ได้มีผู้เสนอในที่ประชุมให้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้

"ผู้บริหารองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน"

เพื่อให้สอดคล้องกับความเห็นและข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และภาคประชาชน

แต่ อนุ กมธ.ฯ ซึ่งแจ้งว่ากรณีกำหนดให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งนั้น จะขัดแย้งกับบทบัญญัติที่เขียนไว้ว่า "มีรูปแบบที่หลากหลาย" เพราะทำให้รูปแบบการบริหารมีอยู่จำกัด

โดยได้แสดงความเห็นห่วงในอนาคตหากให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีรูปแบบพิเศษ หรือเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อาจต้องได้ผู้บริหารที่มีความสามารถเป็นการเฉพาะ ดังนั้นการไม่เขียนบทบัญญัติให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งไว้ในร่างรัฐธรรมนูญก็เพื่อเปิดช่องให้มีความคล่องตัว

กมธ.ยกร่างฯ ยังท้วงติงถึงรายละเอียดของรูปแบบการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบ "สภาท้องถิ่น" และ "ผู้บริหารท้องถิ่น" ซึ่งเดิมกำหนดไว้ในมาตรา 284 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 โดยร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอใหม่ไม่ได้เขียนเรื่องดังกล่าวไว้ แม้จะเป็นการเปิดกว้างเพื่อให้มีรูปแบบการบริหารที่หลากหลาย แต่การไม่เขียนเนื้อหาไว้ อาจทำให้เกิดคำถามขึ้นได้

ประเด็นนี้ อนุ กมธ.ยกร่างบทบัญญัติเป็นรายมาตราฯ ได้พิจารณาและเขียนบทบัญญัติว่า "องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง หรือความเห็นชอบของประชาชนโดยวิธีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ทั้งนี้ตามเจตนารมณ์ คำว่า "หรือความเห็นชอบของประชาชนโดยวิธีอื่น" นั้น จะเป็นการเปิดกว้างให้มาจากกฎารวางบุคคลที่มีความสามารถเขามาบริหารในจังหวัดที่ยกระดับเป็นเขตปกครองพิเศษ หรือเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ แต่ก็ได้กำหนดให้มีการยึดโยงกับประชาชนในรูปแบบการรับฟังความเห็นที่คัดค้านต่อการดำรงตำแหน่ง หรือการรับรองให้ดำรงตำแหน่ง ก่อนที่จะให้สภาท้องถิ่นอนุมัติให้ความเห็นชอบต่อไป

พล.อ.เลิศรัตน์ รัตนวานิช โฆษก กมธ.ยกร่างฯ แถลงว่า ที่ประชุมได้มีการพิจารณาหมวด 7 การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น โดยได้เปลี่ยนถ้อยคำ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2550 มาใช้คำว่า "องค์กรบริหารท้องถิ่น" เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานตามความเป็นจริงที่ต้องมีรูปแบบการบริหารที่หลากหลาย เหมาะสมตามภูมิสังคมแต่ละพื้นที่ เพราะในความเป็นจริงการดูแลสวนท้องถิ่นไม่ใช่การปกครอง แต่เป็นการบริหาร เรื่องนี้ไม่มีนัยสำคัญเป็นพิเศษ

ดังนั้นในมาตราแรกของหมวดนี้

จึงมีการกำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่น

ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลาย เหมาะสมกับการบริหารจัดการตามภูมิสังคมแต่ละพื้นที่ รวมทั้งต้องกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และต้องส่งเสริมให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพด้วย

ที่มา [กรุงเทพธุรกิจออนไลน์](#) วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2558