

องค์กรนิติบุคคลในการจัดการกิจกรรมของชุมชน

สุดจิต นิमितกุล

ในปัจจุบันการกระจายอำนาจเป็นหลักหนึ่งที่ถูกหยิบยกมาพิจารณาอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ หรือโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการบริการสาธารณะต่างๆ ประชาชนได้มีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง เพื่อที่จะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและทั่วถึง โดยสภาพทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจของทางราชการ ยังไม่เป็นที่พอใจของประชาชนมากนัก โดยประชาชนยังมีความรู้สึกที่ว่า หน่วยราชการต่างๆ ยังคงหวงอำนาจของตนเองอยู่ โดยพิจารณาเห็นว่า หน่วยงานต่างๆ มีผลประโยชน์แอบแฝง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนแต่ประการใด ฉะนั้นควรที่จะได้พิจารณา วิเคราะห์เรื่องการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดไว้ว่า การบริหารแบ่งออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการตามระบบดังกล่าว มีปัญหาอุปสรรคมากมายจำเป็นที่จะต้องบำรุงและพัฒนาให้การบริหารราชการ มีความเหมาะสมกับยุคสมัย และต้องให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชน

โดยปกติการจัดการอำนาจเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะส่งผลต่อการให้บริการแก่ประชาชน โดยเริ่มจากรัฐสภาจะเป็นหน่วยงานแรกที่จะได้รับอำนาจอธิปไตย ดำเนินการโดยเป็นผู้ออกกฎหมาย เพื่อออกมาใช้บังคับโดยทั่วไปแก่ราษฎร ทั้งนี้เพราะประเทศเราเป็นนิติรัฐ และนิติธรรม หน่วยงานถัดไปที่ใช้อำนาจอธิปไตยคือ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหลักสำคัญมาแต่สมัยรัชกาลที่ 5 กระทรวง ทบวง กรม ถือว่าเป็นหลักในการทำราชการทีเดียว แม้หัวเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างใด ข้าราชการประจำที่ยังมีหน้าที่อยู่ในทุกกระทรวง ทบวง กรม จะเป็นผู้ดูแลกิจการของหัวเมืองต่อไป ผู้ใช้อำนาจลำดับถัดไป ได้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การใช้อำนาจทั้ง 3 ระดับนี้อาจไม่เหมาะสม และทันกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะโลกมีการเปลี่ยนแปลงเร็ว และต้องการแก้ไขอย่างฉับพลัน เพื่อให้ได้ความมั่นคงและยั่งยืน ขณะนี้ทุกฝ่ายเรียกร้องให้กลุ่มบุคคลซึ่งมีบทบาทสำคัญในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ที่คลุกคลีอยู่กับปัญหาปัจจุบัน รู้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดี ได้แก่ ชุมชน จึงประสงค์จะให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทสำคัญเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเน้นการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

จะเห็นว่าวิวัฒนาการและการพัฒนาการปกครองของไทยมาเป็นลำดับด้วยความชาญฉลาดของ ร.5 และผู้บริหารที่เกี่ยวข้องที่ได้มองเห็นการณ์ไกลที่ได้พยายามเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มแต่ข้าราชการประจำ ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ใช้อำนาจเป็นเบื้องต้น และยังคงเป็นหลักของบ้านเมืองมาจนถึงปัจจุบัน บ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ฝ่ายประจำยังคงยึดมั่นทำหน้าที่ต่อไป และหลังปี 2515 บทบาทของรัฐสภา คือตัวแทนของปวงชนได้เริ่มเข้ามามีบทบาทจนถึงปัจจุบัน แม้ล้มลุกคลุกคลานไปบ้าง แต่สถาบันรัฐสภาก็ยังคงเป็นสถาบันที่ทุกคนยังต้องการให้ทำหน้าที่ต่อไป ส่วน

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ริเริ่มมาเป็นเวลากว่า 150 ปี แล้วโดย ร.5 ให้มีการทดลองที่สุขา ทำฉลอง สมุทรสาคร เป็นที่แรก ได้ทดสอบให้ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารบ้านเมืองเอง โดยเฉพาะการจัดการเรื่องถนนหนทาง ความสะอาดตลาด การดูแลน้ำไฟ จนในที่สุดก็ได้ยกฐานะขึ้น เป็นเทศบาล ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองตนเองที่สำคัญ และเป็นรูปแบบการปกครองตนเองที่ใช้ เป็นหลักอยู่ในปัจจุบัน

การจัดการอำนาจทั้ง 3 ระบบนี้คือ รัฐสภา กระทรวง ทบวง กรม และการปกครอง ส่วนท้องถิ่นถึงเวลาที่จะต้องมีการปฏิรูป เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ประกอบกับกระแสของ สังคมที่มุ่งไปยังชุมชน หรือเป็นความปรารถนาที่จะให้ภาคประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นในการดูแล ประเทศชาติ ฉะนั้นองค์กรทั้ง 3 ระดับดังกล่าว ต้องริบปฏิรูปและปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพและ รองรับต่อภารกิจใหม่ๆ ที่ประเทศกำลังเผชิญ ประชาชนใจร้อนอยากเห็นองค์กรทั้ง 3 ระบบ มีความ ทันสมัย บริหารจัดการอย่างโปร่งใสและเป็นที่ถูกใจโดยทั่วไปของประชาชน บทเรียนจำนวนมากที่เรา ได้รับจากการปฏิบัติของรัฐสภา กระทรวง ทบวง กรม และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เริ่มเร็ว เกินไปประชาชนยังไม่พร้อม การทำงานขาดประสิทธิภาพ เกิดการทุจริตขึ้นทุกองค์กร ก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับการใช้อำนาจต่างๆ ดังกล่าวขาดคุณภาพและขาดการตรวจสอบอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยต้องการเห็นชอบด้วยที่จะจัดให้มีการใช้อำนาจผ่านองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา กระทรวง ทบวง กรมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรพื้นฐานในการพัฒนาระบบอบ ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่นิยมใช้ในประเทศตะวันตก แต่เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยแล้วอาจจะไม่ เหมาะสม ดังนั้นมีผู้รู้เป็นจำนวนมาก หันมาสนใจการพัฒนาระบบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ คือ ยึดถือ บริบทความเป็นคนไทย เป็นฐานสำคัญในการออกแบบและบริหารจัดการประเทศ ผู้รู้หลายฝ่าย เสนอแนะให้มีการจัดรูปแบบการปกครองประเภท ประชาธิปไตย ผสมกับสังคมนิยม โดยนำข้อดีของ ระบบอบประชาธิปไตยมาใช้บางส่วนและและเลือกนำแนวความคิดสังคมนิยมมาประกอบด้วย เช่น จีน และสังคมนิยม ซึ่งส่งผลดีแก่การบริหารจัดการและประชาชนได้รับประโยชน์จากระบบดังกล่าวอย่างแท้จริง

ผมได้มีโอกาสในขณะรับราชการและช่วยราชการกว่าครึ่งศตวรรษ ในการเข้าไปมีส่วนร่วม การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทั้ง 3 ดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับส.ส. และสว. แม้จะมีได้เป็นสมาชิก โดยตรง แต่ได้รับเชิญเป็นกรรมาธิการต่างๆ หลายชุด เริ่มคณะกรรมการปกครอง คณะกรรมาธิการ สิ่งแวดล้อม คณะกรรมาธิการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการท่องเที่ยว เป็นต้น และได้รับ ราชการถึง 39 ปีเต็ม หลังจากนั้นก็ได้ช่วยราชการมาจนปัจจุบัน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เคยเข้าไปสัมผัสในฐานะนายกองการบริหารส่วนจังหวัดอยู่หลายปีในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดสว. 2 ไบ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองการบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนั้นเมื่อปี 2536 นายกรัฐมนตรียังได้แต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่างองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

เมื่อมีเสียงเรียกร้องให้องค์กรที่ 4 คือ ชุมชนเป็นองค์กรที่ควรจะได้รับยกย่องให้เป็นองค์กร ที่เข้ามาใช้อำนาจในการบริหารจัดการบ้านเมือง ตามข้อเท็จจริง การจัดองค์กรชุมชน ยังมีความ หลากหลาย ยังไม่เป็นระบบและรูปแบบ โดยต่างคนต่างอยู่ หลายพื้นที่จัดการตนเองได้ดี ในหลายพื้นที่ ยังไม่มีหน่วยงานหลักเข้าไปดูแล กล่าวคือ ในแต่ละชุมชนอาจมีองค์กรจัดการเฉพาะเรื่อง ซึ่งแต่เดิมมี

กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ให้จัดการในรูปคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) หลายพื้นที่มีองค์กรวิชาชีพเฉพาะ หลายพื้นที่มีองค์กรชุมชนโดยรวมตัวกันหลวมๆ ซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบ กลุ่มประชาสังคม ที่จริงแล้วนอกจาก คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในแต่ละหมู่บ้านแล้วยังมีนิติบุคคลบ้านจัดสรรและนิติบุคคลอื่นๆ อีกมาก แต่นิติบุคคลเหล่านี้ ยังขาดการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย เพื่อทำงานให้กับพื้นที่อย่างจริงจัง หรือแม้แต่บรรดามูลนิธิและสมาคมต่างๆ ในพื้นที่

ในการที่จะให้ชุมชนรับภาระในการจัดการบ้านเมือง ฝ่ายปกครองควรริเริ่ม และเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนา ให้ชุมชนมีความเข้มแข็งก่อน เพราะปัจจุบันนอกจากชุมชนจะมีองค์กรดูแลอย่างหลากหลายแล้ว องค์กรนิติบุคคลที่มีอยู่ก็ขาดทักษะในการจัดการ ฉะนั้นฝ่ายปกครองต้องเข้าไปช่วยเหลือเป็นที่เลี้ยงและให้การอบรมให้องค์กรนิติบุคคลเหล่านี้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างน้อยมีแผนของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในชุมชนนั้นๆ และมีการสร้างเครือข่ายทำงานร่วมกัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการบ้านเมือง อย่างน้อยให้ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ต้องรอจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว มีตัวอย่างการจัดการชุมชนหลายแห่งที่มีประสิทธิภาพและพึ่งตนเองได้ เช่น การจัดการกองทุนคลองเปื่อย อำเภोजะนะ สงขลา เป็นต้น

