

ปัญหากรณีการควบรวม (ยุบ) อบต.
ตามร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

Problems of Merging Tambon
Administrative Organizations
According to the Local Government
Code

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ขวัญกมล ทิพย์มนโสมสิงห์
- รองคณบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา คณะนิติศาสตร์
- มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
-
- Kwankamol Tipmanosing
- E-mail: kwankamol_tip@utcc.ac.th



บทคัดย่อ

จากการที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้มีแนวความคิดที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และได้ยกร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยกำหนด ให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เป็นเหตุให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลอันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดต้องยุติบทบาท ลง อาจเกิดปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ เช่น ไม่สามารถ เข้าถึงปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมของประชาชนน้อยลง การบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นทำได้ยากขึ้น เป็นต้น และปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การแข่งขันระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรุนแรงขึ้น ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมในแต่ละ ท้องถิ่น เรื่องค่าตำแหน่งงาน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นได้ในทุก ๆ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีการควบรวมกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องควบรวมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กดังกล่าวเพียงเพื่อให้เห็นว่ามี การปฏิรูป เพราะจะเกิดผลเสียแก่ประชาชน มากกว่าผลดี

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล ควบรวม อบต. เทศบาล

Abstract

The National Reform Steering Assembly has an idea to abolish the Tambon Council and Tambon Administrative Organization Act of 1994, the Thesaban Act of 1953, and the Provincial Administrative Organization Act of 1997; and to propose a draft act of the Local Government Code of ... and the Local Government Code. Accordingly, the small Tambon Administrative Organizations (TAO) have to be merged. This will result in the end of TAO, the local administrative organization (LAO) that works closest to the public. A number of problems can arise, i.e. decentralization such as unable to address actual problems of the public; lessen the public participation; harden the operation of the enlarged LAOs, etc. Certain practical problems are such as more fierce competition among administrators of LAOs; cultural issues of different areas; positions payment, etc. These problems can occur in all merged LAOs. The author argues that there is no need to merge these small LAOs only to demonstrate the reform since there are more cons than pros. Instead, the small LAO should remain while abolishing the middle or large LAO who is unable to address the actual problems of the public.

Keywords: Tambon Administrative Organization, Merge, TAO, Thesaban

1. บทนำ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 39/2 บัญญัติให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้น แทนสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามมาตรา 27¹ สภาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งตามร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กำหนดให้มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแค่ 2 ประเภท คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)² ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หายไป ซึ่งหมายความถึงการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลให้กลายเป็นเทศบาล ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน

มากที่สุดหายไปจากประเทศไทย อันเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจทางปกครองที่ควรมีการแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงจุดที่สุดและแก้ไขได้โดยเร็วที่สุด ตลอดจนประชาชนควรมีส่วนร่วมกับการปกครองมากที่สุด

บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและปัญหาอื่น ๆ ในการควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลให้กลายเป็นเทศบาลตามร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจ

แนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการจัดการปกครองท้องถิ่น คือ แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าประเทศใดมีการจัดการปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งหรือเหมาะสมมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมดูได้จากรูปแบบและแนวโน้มของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ ว่ามีการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด³

¹ มาตรา 27 ให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(4) การปกครองท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

² ลักษณะ 2 การจัดระเบียบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, หมวด 1 การจัดตั้ง การควบรวมและการรวม และการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, ส่วนที่ 1 การจัดตั้ง ซึ่งได้บัญญัติถึงการจัดตั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เท่านั้น.

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2558), การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด), หน้า 6.

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจทางการเมือง การคลัง การบริหาร และอำนาจในการตราข้อบัญญัติต่าง ๆ จากรัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรระดับที่ต่ำกว่า (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)⁴ อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระจายอำนาจทางบริการ และการกระจายอำนาจทางเขตแดน

1.1 การกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนขึ้นโดยแยกต่างหากจากรัฐ และรัฐได้มอบหมายบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมหรือบริการสาธารณะเฉพาะด้านอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นผู้จัดทำและดำเนินการแทนรัฐ รัฐเพียงแต่กำกับดูแลการดำเนินงานนั้น⁵ซึ่งจะไม่นำมากล่าวโดยละเอียด เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาในบทความนี้

1.2 การกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการของท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระพอสมควรและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ หรือที่เรียกว่า “การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น”⁶ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมี

องค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้⁷

1.2.1 มีการแยกหน่วยงานออกเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง โดย “ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากเท่าใด ก็ถือว่ามี การกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น” นิติบุคคลดังกล่าวเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง รวมทั้งมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

1.2.2 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยจัดให้มีตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่ถือว่ามี การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งการเลือกตั้งนั้นถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอาจมีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง โดยประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ หรือแสดงความคิดเห็นและ

⁴ Naresh Singh (2007), “Decentralization and Legal Empowerment” in G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds.) **Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices.** (Washington D.C.: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation and Brookings Institute Press), p. 230.

⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ (2551, พฤศจิกายน), คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด), หน้า 207.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

⁷ ประยูร กาญจนดุล (2538), คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), พิมพ์ครั้งที่ 4, หน้า 183-184.



ความต้องการโดยตรง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและหาทางออกสำหรับปัญหาต่าง ๆ ด้วย⁸ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำหน้าที่โดยถูกต้องตามระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง⁹

1.2.3 องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ (Autonomy) คือ มีอำนาจดำเนินการในเรื่องที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรอรับคำสั่งหรือการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง สามารถวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง จึงจะถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น¹⁰

เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพื่อให้การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ กล่าวคือ

2.1 สามารถแก้ปัญหาและจัดการบริการตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยพื้นที่ในส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ ประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้ไม่สามารบริหารและปกครองในลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลางเพียงแห่งเดียวได้ เพราะไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนดังกล่าว จำเป็นต้องมีการกระจายงานให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว โดยการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้ามาจัดทำบริการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่

2.2 ทำให้ประชาชนเข้าใจถึงหน้าที่ของตนเอง เข้าใจระบบการปกครองตนเอง และเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จากการเลือกตั้งการมีระบบการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้และแข่งขันในทางการเมือง ทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองได้ และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านประชาธิปไตยให้กับประชาชนอีกด้วย

2.3 สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) การมีสภาระดับท้องถิ่นนั้นถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตนเอง และเข้ามาบริหารกิจการบริการสาธารณะต่าง ๆ ในชุมชนด้วย

⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2001, op.cit., p. 11.

⁹ Anwar Shah (2006), "A Comparative Institutional Framework" in Anwar Shah (ed.) **Local Governance in Industrial Countries** (Washington D.C.: The World Bank), p. 15.

¹⁰ พบสุข ชำชอง (2560), ข้อเสนอการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น, [ออนไลน์], หน้า 3-4, แหล่งที่มา: <http://v-reform.org/u-knowledges/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B9%83/>

ตัวเอง ทำให้เกิดการเรียนรู้และสร้างประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง

2.4 คงไว้ซึ่งหลักเสรีภาพของประชาชน (Liberty) กล่าวคือ หากอำนาจการตัดสินใจถูกรวมอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป อาจเกิดการใช้อำนาจเพื่อลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีหนึ่งในการป้องกันการถูกจำกัดเสรีภาพ โดยให้อำนาจได้กระจายออกไปจากศูนย์กลาง และนำไปสู่การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจมีเป้าหมายสำคัญ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชนในพื้นที่ ด้วยการทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้เกิดจิตสำนึกในสิทธิหน้าที่ มีความรับผิดชอบผ่านกระบวนการเรียนรู้ และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน สามารถกำหนดความต้องการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ซึ่งมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของตนเอง หรือเรียกว่าเป็น “การจัดการตนเอง” ตามประเด็นปัญหาที่แตกต่างหลากหลายกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งมีส่วนในการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง¹¹ และกระบวนการกระจาย

อำนาจที่ประสบความสำเร็จต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในเรื่องการวางแผนพัฒนาชุมชน วางแนวทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่น อันจะทำให้ท้องถิ่นมีความยั่งยืน และประชาชนในท้องถิ่นยังมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของอีกด้วย¹²

2. การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย¹³

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 เป็นการทดลองระบบการสุขาภิบาล โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีขนาดใหญ่ที่สุด เพราะมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัด โดยจะได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้รับการยกฐานะเป็นจังหวัด¹⁴ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ¹⁵ เช่น จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานงานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹² Naresh Singh, Ibid, 3, p. 230.

¹³ วีระชัย คำล้าน (2551), คู่มือปฏิบัติงาน สอบคัดเลือก และสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ อบต. อบจ. กทม. เทศบาล และเมืองพัทยา, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ยงสวัสดิ์อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด), หน้า 92-151.

¹⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

¹⁵ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.



ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ
ราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็น
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่รับผิดชอบ
เฉพาะในเขตพื้นที่ของตำบลที่อยู่นอกเขต
เทศบาล มีจุดมุ่งหมายเพื่อดูแลทุกข์สุขและให้
บริการประชาชนในหมู่บ้านและตำบล ซึ่งอยู่ในเขต
อบต.แทนรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคลมี
อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ¹⁶ เช่น จัดให้มี
น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร บำรุง
การไฟฟ้า บำรุงรักษาทางระบายน้ำ บำรุงสถานที่
ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวน
สาธารณะ ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการ
สหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
ส่งเสริมการประกอบอาชีพ การท่องเที่ยว ตลาด
ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม เป็นต้น

3. เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบทั่วไปที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ
ก้าวหน้ามาก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแล
พื้นที่ในเขตเมืองซึ่งมีลักษณะปัญหาแตกต่างไปจาก
พื้นที่ชนบท เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย และ
สิ่งปฏิกูล เป็นต้น อนึ่ง เทศบาลประกอบด้วย¹⁷

3.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมี
ประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล
ตำบล โดยมีอำนาจหน้าที่¹⁸รักษาความสงบเรียบร้อย

บำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดถนน
และที่สาธารณะ

3.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็น
ที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชน
ที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป โดยมีอำนาจ
หน้าที่¹⁹ ในการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
มีโรงฆ่าสัตว์ บำรุงสถานพยาบาล บำรุงทางระบาย
น้ำ ส้วมสาธารณะ การไฟฟ้า และดำเนินกิจการ
โรงรับจำนำ เป็นต้น

3.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชน
ที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยมีอำนาจ
หน้าที่²⁰ ในการจัดให้มีการสาธารณสุข ควบคุม
สุขอนามัยและอนามัย และการท่องเที่ยว เป็นต้น

4. เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะคล้าย
กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น แต่จัดทำเฉพาะ
ในเขตเมืองพัทยาเท่านั้น

5. กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นจังหวัด และดูแลจัดทำบริการ
สาธารณะคล้ายกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น
แต่จัดทำเฉพาะในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร
ทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ
ประเทศไทย แม้ว่าจะมีการจัดทำบริการสาธารณะ

¹⁶ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

¹⁷ มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

¹⁸ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

¹⁹ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

²⁰ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

ที่มีความคล้ายคลึงกันและอาจจะมีหน้าที่ทับซ้อนกันอยู่บ้าง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบโดยจะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ และจะต้องแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเนื่องจากความต้องการของแต่ละชุมชนไม่อาจจะเหมือนกันได้ทุกชุมชน ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ ความเป็นอยู่ ประเพณี และวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศจะมีรูปแบบที่หลากหลายและหลายระดับ และจะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ²¹ มีลักษณะผสมผสานกัน กล่าวคือ ในเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง จะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียวในรูปแบบที่เรียกว่า “สภามหานคร (Metropolitan District Councils)” ส่วนในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่าจะมีลักษณะผสมผสานกัน โดยบางส่วนของประชากรและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการปรับโครงสร้างก็จะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียว ซึ่งจะยุบรวมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่

ที่เรียกว่า “สภาเอกกรุป (Unitary Authority)” ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งใช้โครงสร้างแบบเดิมคือ เป็นแบบสองชั้นแต่ในเขตมหานครลอนดอนจะมีโครงสร้างแบบสองชั้น

1.1 ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น

(1) การปกครองท้องถิ่นเขตมหานคร ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น ได้แก่ สภาเขตเป็นโครงสร้างชั้นบน และสภาแขวงเป็นโครงสร้างชั้นล่าง โดยสภาแขวงจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน ทำหน้าที่ให้บริการในกิจการขนาดเล็กและจำกัดพื้นที่เฉพาะชุมชนของตน และเป็นตัวแทนสะท้อนความต้องการของชุมชนด้วย

(2) การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน ที่ใช้ระบบโครงสร้างแบบสองชั้น โครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า “สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils)” และ “สหการนครลอนดอน (the Corporation of the City of London)” ส่วนโครงสร้างชั้นบนจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า “สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority – GLA)” จะทำงานภายใต้การดูแลและงบประมาณจากนายกเทศมนตรีแห่งมหานครลอนดอน ส่วนการบริหารจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการจากตัวแทนหลาย ๆ ฝ่าย

1.2 ส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียว ได้แก่ สภามหานคร (Metropolitan District Councils) ใช้ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของ

²¹ ปรัชญา เวลารัชช (2543), การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ, อ้างถึงใน สุรรัตน์ ประจันปัจฉนิกร, การปกครองท้องถิ่น, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41712-5.pdf>, หน้า 5-17 ถึงหน้า 5-20.



ประชากรสูง และสภาเอกรูป (Unitary Authority)

การจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะเป็นไปตามหลัก “Ultra Vires” ซึ่งหมายความว่า การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับการรับรองจากกฎหมาย แต่อาจมีภารกิจบางอย่างที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจเองได้ว่าจะกำหนดขอบเขตและวิธีดำเนินการอย่างไร

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย ภาค จังหวัด และเทศบาล รูปแบบที่สอง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ²²

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

(1) ภาค เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน ทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น คือ เป็นพี่เลี้ยงเพื่อวางกรอบ สนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาล

ซึ่งเป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ²³

(2) จังหวัด เป็นหน่วยการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนกลาง²⁴

(3) เทศบาล (Commune) จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุด ซึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสจะมีความผูกพันกับเทศบาลอย่างแนบแน่น เนื่องจากเทศบาลเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง²⁵

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูงได้แก่²⁶

(1) นครปารีส เป็นเมืองหลวงของประเทศ การบริหารการปกครองจะมี 2 สถานะ คือ เป็นทั้งเทศบาลและจังหวัด โดยนครปารีสจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ ซ้อนทับกันอยู่ภายใน ได้แก่²⁷

²² นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544), การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา), หน้า 45.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

²⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546), ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน), หน้า 108-109.

²⁵ Jacques Moreau (1985). Administration Regionale, Departementale et Municipale, (Paris: Dalloz), p. 24, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, หน้า 8.

²⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 111.

²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, หน้า 64.

เทศบาลนครปารีส – มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไป และภารกิจเกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องถิ่น

จังหวัดปารีส – โดยมีสภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีสทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด และประธานสภาจังหวัดในเวลาเดียวกัน

เขต – พื้นที่ของนครปารีสมีการจัดแบ่งออกเป็นเขต โดยแต่ละเขตจะมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับเขต เป็นที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต

(2) เมืองใหญ่ จะมีการบริหารในรูปแบบของเทศบาล และภายในพื้นที่เทศบาลจะมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อย ๆ โดยจะมีรูปแบบการบริหารงานแบบสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขต

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น มีการจัดรูปแบบที่ต่างกันออกไป แต่ที่คล้ายคลึงกัน ก็คือ การที่แต่ละประเทศมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเล็กที่สามารถเข้าถึงปัญหาของประชาชนของตนในแต่ละพื้นที่ได้ เช่น ประเทศอังกฤษมีสภาแขวงที่มีความ

ใกล้ชิดกับประชาชน ทำหน้าที่ให้บริการในกิจการขนาดเล็กและจำกัดพื้นที่เฉพาะชุมชนของตน และเป็นตัวแทนและสะท้อนความต้องการของชุมชนและสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีคอมมูนที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่มีความผูกพันอย่างแนบแน่นกับประชาชนเพราะมีเขตพื้นที่รับผิดชอบอยู่ที่จำนวนประชากรแค่เพียง 1,500 คนเท่านั้น ทำให้สามารถสะท้อนปัญหาของประชาชนในพื้นที่และจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างดี

4. สาระสำคัญของ การควมรวม (ยุบ) อบต. ไปเป็นเทศบาลตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. มีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล²⁸

1.1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ถูกกำหนดให้เปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนาจการ สนับสนุน ประสานงานการดำเนินการให้กับเทศบาล เป็นการทำงานในภาพรวมของ

²⁸ ลักษณะ 2 การจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หมวด 1 การจัดตั้ง การควมรวมและการรวม และการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ส่วนที่ 1 การจัดตั้ง ซึ่งได้บัญญัติถึงการจัดตั้งเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เท่านั้น.

จังหวัดที่ไม่เข้าชื้อนกับเทศบาล²⁹

1.2 ปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นรูปแบบเดียว โดยยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาล และจัดลำดับชั้นของเทศบาลเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ความเป็นอิสระ และมีหน้าที่และอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ แต่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม³⁰

2. หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ในแต่ละจังหวัด กำหนดให้มี อบจ. หรือเทศบาล แต่ไม่มี อบต.³¹

2.2 เทศบาล มี 3 ประเภท³² คือ

2.2.1 เทศบาลตำบล³³ คือ ท้องถิ่นที่มีประชากรไม่เกิน 15,000 คน

2.2.2 เทศบาลเมือง³⁴ คือ ท้องถิ่นที่มีประชากรเกิน 15,000 คน แต่ไม่เกิน 50,000 คน

2.2.3 เทศบาลนคร³⁵ คือ ท้องถิ่นที่มีประชากรเกิน 50,000 คนขึ้นไป

²⁹ มาตรา 89 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติว่า

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจในลักษณะงานอำนวยความสะดวกด้านการบริหารงานท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ดังนี้

(1) อำนวยความสะดวก สนับสนุนการบริหาร ช่วยเหลือหรือให้ความร่วมมือส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(2) การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในภาพรวมเพื่อประโยชน์ของประชาชน ตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะบูรณาการในภาพรวมของจังหวัด โดยไม่เข้าชื้อนกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่

(3) ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

³⁰ มาตรา 80 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

³¹ ลักษณะ 2 การจัดระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หมวด 1 การจัดตั้ง การควมรวมและการรวม และการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ส่วนที่ 1 การจัดตั้ง ซึ่งได้บัญญัติถึงการจัดตั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เท่านั้น และมาตรา 5 แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ใช้บังคับเป็นเทศบาลตำบล ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ใช้บังคับเป็นต้นไป”.

³² มาตรา 8 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

³³ มาตรา 9 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

³⁴ มาตรา 10 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

³⁵ มาตรา 11 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

โดยไม่รวมถึงเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง ที่ตั้งอยู่ก่อนประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ

2.3 การควบรวม

องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลใดที่มีประชากรต่ำกว่า 7,000 คน หรือรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท อยู่ในอำเภอเดียวกันให้ควบรวมเข้าด้วยกันหรือควบรวมกันเทศบาลอื่นที่มีพื้นที่ติดกัน³⁶ ดังนั้น จำนวนประชากรในเทศบาลตำบลจะมีจำนวนน้อยที่สุด คือ 7,000 คน แต่ไม่เกิน 15,000 คน

2.4 เมื่อควบรวมแล้วให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาพ้นจากตำแหน่งทันทีและจัดให้มีการเลือกตั้งภายในกำหนด 60 วัน³⁷

2.5 ผู้บริหารเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรง³⁸ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี³⁹

จะเห็นได้ว่า ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มีเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้ไม่ถึง 20 ล้านบาท หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีประชากรขั้นต่ำไม่ถึง 7,000 คน ควบรวมเข้าด้วยกันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้น ทำให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงแค่ 2 ระดับ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเท่านั้น และหน่วยการปกครองที่เล็กกว่าเทศบาล ซึ่งก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบลจะหายไป

5. ปัญหากรณีมีการควบรวม (ยบ) องค์การบริหารส่วนตำบลตามร่างประมวลกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้มีฐานะเป็นเทศบาลตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจเกิดปัญหาขึ้นมากมายทั้งปัญหากรณีไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ และปัญหาในทางปฏิบัติต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาตามหลักการกระจายอำนาจ

1.1 ปัญหาการเข้าถึงปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง

เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นที่สุด จึงมีโอกาสที่จะเห็นหรือรับทราบปัญหาของประชาชนในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า ทำให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงตามเป้าหมาย เพราะจำนวนประชาชนในพื้นที่มีไม่มากนัก การสื่อสารระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนเป็นไปได้โดยง่าย และประชาชนไม่ต้องเดินทางไกลเพื่อมาติดต่อหรือแจ้งปัญหา ตลอดจน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นคนใน

³⁶ มาตรา 15 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

³⁷ มาตรา 17 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

³⁸ มาตรา 26 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

³⁹ มาตรา 33 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

พื้นที่เดียวกันกับประชาชนในเขตที่รับผิดชอบ เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน และพูดคุยกันได้อย่างเป็นกันเอง

แต่ถ้ามีการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลตามร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น แม้ว่าองค์กรที่ควมรวมจะมีพื้นที่ติดกันก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าประชาชนจะรู้สึกถึงความเป็นพื้นที่เดียวกัน เพราะแต่ละพื้นที่ตามภูมิศาสตร์อาจไม่ได้มีชุมชนที่อยู่ติดกันจริง ๆ เช่น บางพื้นที่อยู่ในป่า เขา หรือมีลักษณะเป็นเกาะ เป็นต้น ดังนั้น ถ้ามีการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลจริง ๆ แล้ว ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่เป็นหน่วยการปกครองที่ใหญ่ขึ้นและอาจจะมีผู้ใช้ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันกับประชาชนที่อยู่ห่างไกลนั้น จะทำให้การเข้าถึงปัญหาของประชาชนได้ไม่สมบูรณ์และไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ จึงขัดต่อหลักการกระจายอำนาจปกครองที่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาและจัดการบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ “นำอำนาจแก้ไขปัญหามาให้อยู่ใกล้กับปัญหา”⁴⁰

1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น ประชาชนในพื้นที่ต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยจัดให้มีตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารท้องถิ่นซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้ง

แต่จากการที่ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้สภาเทศบาลตำบลมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 12-18 คน ตามเกณฑ์จำนวนประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร⁴¹ โดยมีได้ระบุว่าต้องมาจากพื้นที่ใด อาจเกิดการกระจุกตัวของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่มีอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจน้อยลง ซึ่งแตกต่างจากที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันที่กำหนดให้มาจากตัวแทนหมู่บ้านละ 2 คน⁴² ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง

⁴⁰ รศ.วุฒิสาร ตันไชย (2558), ทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในยุคปฏิรูปประเทศไทย, (วันที่ 4 มีนาคม 2558), [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.slideshare.net/wangsaphung/ss-45450243>.

⁴¹ มาตรา 27 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาเทศบาลตำบลมีจำนวนสมาชิกตามเกณฑ์จำนวนประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศครั้งสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

- (1) ประชากรไม่เกินเจ็ดพันคน ให้มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้สิบสองคน
- (2) ประชากรเกินเจ็ดพันคนแต่ไม่เกินหนึ่งหมื่นหนึ่งพันคน ให้มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้สิบห้าคน
- (3) ประชากรเกินหนึ่งหมื่นหนึ่งพันคนแต่ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันคน ให้มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้สิบแปดคน.

⁴² มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น.

1.3 ปัญหาการบริหารงานของเทศบาล

ปัจจุบัน พื้นที่ในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล ทุรกันดาร เป็นป่าเขา หรือเป็นเขตที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น เกาะ ภูเขา เป็นต้น ซึ่งในรูปแบบปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงานในท้องที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคนในพื้นที่นั้น ๆ

แต่ถ้ามีการรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วพื้นที่ดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคในการบริหารงานในรูปแบบของเทศบาลที่มีการรวมหลาย ๆ พื้นที่เข้าด้วยกัน แต่พื้นที่ลักษณะที่อยู่ห่างไกล ทุรกันดาร หรือเป็นเกาะ เป็นภูเขา ก็จะทำให้เกิดปัญหาการดูแลไม่ทั่วถึง⁴³ และไม่สม่ำเสมอ พื้นที่ดังกล่าวอาจถูกละเลย ซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจทางปกครองที่ต้องให้ปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไขอย่างทั่วถึง ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะต้องสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่เมื่อเป็นเทศบาลที่เป็นหน่วยการปกครองที่ใหญ่ขึ้นมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางขึ้นในท้องถิ่นที่เดินทางไปมาลำบากอาจถูกละเลยในการจัดทำบริการสาธารณะได้

2. ปัญหาอื่น ๆ

2.1 ปัญหาการแข่งขันของสมาชิกสภา

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้ง

ปัจจุบันสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ซึ่งในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็จะมีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อแข่งขันกันเฉพาะในพื้นที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นรับผิดชอบ อันเป็นการแข่งขันกันเฉพาะไม่ก็กลุ่ม แต่เมื่อมีการรวบรวมและยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ที่มีพื้นที่รับผิดชอบหลายตำบลเพิ่มขึ้นเท่ากับเป็นการขยายการแข่งขันออกไปเป็นวงกว้าง มีผู้สมัครเข้ามารับเลือกตั้งหลายกลุ่มมากขึ้นการแข่งขันก็จะมี การต่อสู้กันอย่างเข้มข้นและรุนแรงขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่มีจำนวนจำกัดกว่าเดิม ดังนั้น อาจเกิดการใช้วิธีการที่รุนแรงเพิ่มขึ้นในการกำจัดคู่แข่ง

2.2 ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมท้องถิ่น⁴⁴

ในแต่ละท้องถิ่นแม้จะมีพื้นที่ที่ติดต่อกัน ก็มิได้หมายความว่าจะมีประเพณีและวัฒนธรรมอย่างเดียวกันเสมอไป เพื่อมีการรวบรวมและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลก็เท่ากับมีการรวมท้องถิ่นที่อาจมีประเพณีและวัฒนธรรมแตกต่างกันเข้ามาอยู่ในเทศบาลเดียวกัน อันเป็นการยากต่อการบริหารงานและจัดบริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรมท้องถิ่นในประเพณีเดียวกัน ทำให้เทศบาลที่ต้องดูแลรับผิดชอบท้องถิ่น

⁴³ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558), การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), Academic Focus, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.parliament.go.th.library>.

⁴⁴ บทสัมภาษณ์ของ นายฉัตรชัย ทิพย์มโนสิงห์ หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปังหวาน อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร.



ที่มีลักษณะแตกต่างกันดังกล่าวจะต้องทำงานหนักขึ้น และต้องจัดสรรงบประมาณในงานเดียวกันเพิ่มขึ้นเท่ากับเป็นการจัดกิจกรรมในประเพณีเดียวกันแต่มีสองถึงสามงาน

2.3 ปัญหาเรื่องบุคลากร⁴⁵

ในปัจจุบัน ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ในระดับบริหารและระดับอำนวยการ ได้แก่⁴⁶

(1) ตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรองปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีอัตราเงินประจำตำแหน่งที่แตกต่างกันตั้งแต่ 3,500-14,500 บาท

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าฝ่าย ตามลำดับ ซึ่งจะมีอัตราเงินประจำตำแหน่งที่แตกต่างกันตั้งแต่ 1,500-10,000 บาท

โดยตำแหน่งทั้งสองประเภทนี้จะเกิดปัญหาทันทีที่มีการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกัน เนื่องจากในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่นและตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นซึ่งอยู่ในระดับหัวหน้านั้นเพียงแค่หน่วยงานหรือแผนก

ละ 1 คนเท่านั้น ดังนั้น ถ้ามีการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกันจะทำให้เกิดปัญหาได้ เช่น จากตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสำนักละ 1 คน และมีรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อควมรวมก็กลายเป็นมีปลัดฯ 2 คน ก็ต้องมีการกำหนดว่าคนใดเป็นปลัดเทศบาลที่เกิดขึ้นใหม่ และคนใดเป็นรองปลัดเทศบาล ซึ่งจะมีอัตราเงินประจำตำแหน่งแตกต่างกันถึง 4,500 บาท หรือจากตำแหน่งหัวหน้าสำนักที่มี อบต.ละ 1 คน เมื่อควมรวมก็กลายเป็นมีหัวหน้าสำนัก 2 คน ซึ่งก็ต้องมีการกำหนดว่าคนใดจะต้องเป็นหัวหน้าสำนักของเทศบาลที่เกิดขึ้นใหม่ เพราะตำแหน่งอำนวยการมีอัตราเงินประจำตำแหน่งที่สูงกว่าตำแหน่งปฏิบัติการทั่วไป เป็นต้น โดยธรรมชาติของมนุษย์นั้นไม่มีผู้ใดยินดีที่จะถูกลดตำแหน่งและได้รับเงินประจำตำแหน่งลดลง ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการคัดเลือกหรือตัดสินใจที่ดีที่จะทำให้บุคลากรขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละคนยอมรับและยินดีที่จะปฏิบัติงานต่อไป

6. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการควมรวม (ยุบ) องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นเทศบาลตามที่ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ที่ผู้เขียนได้นำเสนอไปข้างต้น อาจจะยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอื่น ๆ อีกเมื่อเกิด

⁴⁵ บทสัมภาษณ์ของ นายฉัตรชัย ทิพย์มโนสิงห์ หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบึงหวาน อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร.

⁴⁶ บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา), ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 10).

การควมรวมจริง ๆ แต่ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอนี้
แนะนำในการแก้ปัญหาในเบื้องต้นตามที่ได้กล่าวไว้
ข้างต้น ดังนี้

1. ปัญหาตามหลักการกระจายอำนาจ ได้แก่
ปัญหาการเข้าถึงปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง
ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหา
การบริหารงานของเทศบาล จะเป็นปัญหาที่เกิด
จากการควมรวมท้องถิ่นตั้งแต่ 2 พื้นที่เข้าด้วยกัน
ทำให้มีพื้นที่ในการรับผิดชอบที่กว้างขวางขึ้น และ
ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กกว่าลงไป
ดูแลประชาชนในพื้นที่เฉพาะดังเช่นในปัจจุบันที่มี
องค์กรบริหารส่วนตำบลดูแลประชาชนในพื้นที่
เล็ก ๆ ที่จะเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงควรที่จะคงรูปแบบขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแบบเดิมหรือถ้าจะมีการยกเลิกองค์การ
บริหารส่วนตำบลและควมรวมให้เป็นเทศบาลก็
ควรมีการกำหนดให้เทศบาลมีขนาดพื้นที่รับผิดชอบ
ที่เล็กกว่าที่บัญญัติในร่างประมวลกฎหมาย
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำหรับพื้นที่ที่มี
ลักษณะเฉพาะ เช่น ป่า ภูเขา ที่ทุรกันดาร เป็นต้น
ควรกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะ
พื้นที่นั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและจัดทำบริการ
สาธารณะ เพื่อรัฐจะได้ดูแลประชาชนได้อย่าง
ทั่วถึงและสม่าเสมออย่างแท้จริง

2. ปัญหาอื่น ๆ อันได้แก่ ปัญหาในทางปฏิบัติ
นั้น เป็นปัญหาที่แก้ไขยากที่สุด เพราะไม่ได้เกิดจาก
ระบบหรือกฎหมาย แต่เป็นปัญหาในเรื่องจิตสำนึก
และวัฒนธรรมที่เป็นเรื่องที่ฝังลึกลงในความรู้สึก
ของบุคคล การแก้ปัญหาเหล่านี้จะเป็นการแก้
ปัญหาในรูปแบบนามธรรม เช่น การปลุกจิตสำนึก
ของผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่ให้ทุจริตหรือกำจัด

คู่แข่งในทางที่ผิด การปลุกจิตสำนึกให้อุทิศตนต่อ
องค์กรโดยไม่หวังประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น ซึ่ง
ต้องใช้เวลาในการแก้ปัญหาอย่างมาก และปัญหา
ในส่วนของวัฒนธรรมท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่แก้ไข
ยากที่สุดในบรรดาปัญหาทั้งหมด เพราะวัฒนธรรม
เป็นการสั่งสมการปฏิบัติตามประเพณีมายาวนาน
การที่จะปรับเปลี่ยนก็ต้องใช้เวลาและการยอมรับ
ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ดังนั้น วิธีแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่ดีที่สุด
ตามความเห็นของผู้เขียนก็ยังคงคงรูปแบบขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมหรือให้เทศบาลมี
พื้นที่รับผิดชอบที่เล็กลงและมีพื้นที่รับผิดชอบ
เฉพาะสำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษเช่นเดียวกัน
และรัฐบาลควรต้องสอบถามความต้องการของ
ประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นด้วย เพราะประเทศไทย
เป็นประเทศประชาธิปไตยที่ต้องรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชน นอกจากนั้น รัฐบาลคงต้องค่อย ๆ
ปรับทัศนคติแบบค่อยเป็นค่อยไป เพราะเรื่อง
จิตสำนึกและวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน
มาก

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวอย่างน้อยน่าจะทำ
ให้ปัญหาเดิมที่เป็นอยู่ไม่มีปัญหาเพิ่มขึ้น และทำให้
การดูแลและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนใน
ท้องถิ่นเป็นไปอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับควม
ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่การปรับ
ทัศนคติหรือจิตสำนึกนั้นก็ยังจะต้องกระทำต่อไป
เพื่อลดปัญหาที่มีอยู่เดิมให้หมดไป ซึ่งไม่ควรใช้วิธี
เปลี่ยนทันทีทันใดหรือที่เรียกว่า “หักด้ามพร้าด้วย
เข่า” หรือ “หักดิบ” เพราะจะทำให้เกิดการต่อต้าน
จากประชาชนอย่างรุนแรงได้



บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2551). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระชัย คำล้าน. (2551). คู่มือปฏิบัติงาน สอบคัดเลือก และสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ อบต. อบจ. กทม. เทศบาล และเมืองพัทยา. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ยงสวัสดิ์อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2558). การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย. อ้างถึงใน สุริรัตน์ ประจวบ-ปัจจุบัน. การปกครองท้องถิ่น. [ออนไลน์]: แหล่งที่มา: <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.5-41712.pdf>
- พบสุข ชำชอง. (2560). ข้อเสนอการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://v-reform.org/u-knowledges/%E%0.....>
- วุฒิสาร ตันไชย. (2558). ทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในยุคปฏิรูปประเทศไทย

ไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.slideshare.net/wangsaphung.ss-45450243>

- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.). Academic Focus. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.parliament.go.th/library>
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.
- ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 10).
- Anwar Shah. (2006). Local Governance in Industrial Countries. Washington D.C.: The World Bank.
- G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds.). Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington D.C.: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation and Brookings Institute Press.
- Jacques Moreau. (1985). Administration R'egionale, D'epartementale et Municipale. Paris: Dalloz.