

ผลกระทบจากร่างกฎหมายการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

Impact of the draft law on the merger of Local Administrative Organizations

พิชิต กันยารวรรณ

Pichit Kanyawan

สนุก สิงห์มาตร

Sanuk Singha

พิกุล มีมานะ

Pikul Mee Mana

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Maha Sarakham Rajabhat University, Thailand.

E-mail: Kanyawan@gmail.com

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเข้าด้วยกันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่มีขนาดใหญ่ทำให้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดผลกระทบดังกล่าว ทั้งในส่วนที่เป็นข้อดีและข้อจำกัด คือ ประการแรก ด้านโครงสร้างการบริหาร ประการที่สอง ด้านงบประมาณ ประการที่สาม ด้านอำนาจหน้าที่และประการสุดท้าย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นพบว่า การเปลี่ยนแปลงฐานะในระยะแรกต้องพบกับความท้าทายหลายประการ กล่าวคือ ด้านโครงสร้างการบริหาร ถึงแม้จะเป็นรูปแบบสากล มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาถ่วงดุลอำนาจกันและกัน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีจำนวนมากเกินไปอาจส่งผลให้ขาด ศักยภาพทางด้านงบประมาณ เมื่อควรวรรมาแล้วอาจเป็นการประหยัดงบประมาณลงได้ การใช้งบประมาณของรัฐเป็นไป ตามระเบียบและกฎหมายมิให้เกิดการทับซ้อนกันและให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการแต่ก็ต้องสิ้นเปลืองเงินเดือน ค่าจ้างบุคลากรที่มีจำนวนมากแต่ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบมีน้อยเนื่องจากมีขนาดเล็ก ด้านอำนาจหน้าที่ความสามารถ ของท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพที่จะดำเนินการภารกิจแต่อาจเกิดการผูกขาดตื้อตันรวบอำนาจโดยผู้มีอิทธิพล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะด้านรายได้ก็จะช่วยลดปัญหาความทับซ้อนในพื้นที่ ทั้งงบประมาณ ภาษี ระหว่างพื้นที่แต่ก็สิ้นเปลืองงบประมาณเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาล ที่นั่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะทุกภาค

* Received 19 January 2019; Revised 13 March 2019; Accepted 17 May 2019



ส่วนต้องมีความจำเป็นที่ต้องสนใจและแสวงหาความ ร่วมมือกับภาคประชาชนและองค์กรภาค สังคมมากขึ้น ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน

คำสำคัญ : การควบรวม, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผลกระทบ

Abstract

The change of local administrative organization is small to a large new local organization but the impact of the draft law on the merger of local administrative organizations. Cause such effects in both the advantages and limitations that 1. The management structure 2. On the budget 3. The authority and 4. The participation of the public. It was found that the early stages of change required several challenges say that: The management structure is a universal one, with management and the balance of power too many small local governments result in lack of budgetary potential. The budget is to save the budget to achieve the use of the state budget is in accordance with the law and not to overlap and maximize benefits to the government, but it has to waste a lot of staff salaries. The ability of local talent is large and has the potential to carry out missions, but may result in exclusion, empowerment by influencers. Public participation will enable people to participate in the development of public service provision and Revenue will also help reduce the overlap in both tax-area budgets, but it's costly to subsidize the government. After the change of status, all sectors need to pay attention and seek cooperation with the people and organizations in the social sector consideration should be given to the real needs of the community.

Keyword : Merging; Local Administrative Organizations; Impact

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจาย อำนาจการปกครอง ไปสู่ท้องถิ่น กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และ ตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจ ท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่ว ประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จาก เจตนารมณ์ ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยถูก จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิด ในการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่



ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและเป็นกลไกการปกครองที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของ ตนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับ ท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นภายใต้การถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงก็คือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง (ไทท์ตัน มาลา, 2553)

การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเป็นการพัฒนาระบบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยถือว่าเป็นโรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตย การปกครองตนเองในรูปแบบของการกระจายอำนาจองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังเป็นองค์กรที่ช่วยฝึกการบริหารราชการแผ่นดิน (ลิขิต ธีรเวคิน, 2552) แต่ขณะเดียวกันการบริหาร ในระดับท้องถิ่นมักถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากราชการส่วนกลางที่ไม่ได้รับรู้ปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่บางส่วนระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ยังคงทับซ้อนกันอยู่ มาก ก็ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารน้อยลงจึงทำให้หลายปีที่ผ่านมา “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” คือความ พยายามในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเชื่อว่าการยกฐานะเป็นหนึ่งในกระบวนการปรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2552) หากได้จัดหน่วยปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลัก อาณาเขตและจำนวนประชากรเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ เกิดการละเลยถึงความเป็นชุมชนและคุณภาพของบทบาทความ เป็นพลเมืองในสังคม ปัญหาการขาดความอสิระอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการตนเอง เนื่องจากอำนาจรวมถึงทรัพยากร ส่วนใหญ่ยังถูกคงไว้ที่ศูนย์กลาง ทำให้เกิดการละทิ้งความเป็นชุมชนที่ดีจนส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นโดยภาพรวมนั้น ขาดประสิทธิภาพ (อุดม ทุมโฆสิต, 2552) ไม่สามารถตอบโจทย์การแก้ปัญหาปากท้องของประชาชนได้

จุดเริ่มต้นของแนวคิด “การควบรวม อปท. มาจากข้อเสนอแนะของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี 2555 ได้รายงานให้คำแนะนำในเรื่อง ขนาดขององค์กรบริหารท้องถิ่น (Local Administrative Organizations Size) หรือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (อปท.) ในรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ (Efficiency on appropriate structure & functions) ในกรณีของประเทศไทยไว้ ซึ่งได้ทำให้มีการคิดถึงเรื่องการ “ควบรวม” (Amalgamation or Merging) อปท. ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น หรือมีขนาดที่เหมาะสมแก่การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามหลักการกระจายอำนาจ สถานการณ์ที่มีการพูดถึงการควบรวม อปท.ท่ามกลางกระแสความเห็นที่แตกต่างจากกลุ่ม ต่างๆ ที่มีส่วนได้เสียทั้งกลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีเสียงสะท้อนที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะ ใน



ประเด็น “การจัดตั้ง” องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นเทศบาลตำบล และ “การควบรวม” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควบรวมภายใน 1 ปีตาม มาตรา 5 แห่ง ร่าง พรบ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และ มาตรา 15 แห่ง ร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่น จนทำให้เกิดข้อวิตกกังวลหรือเห็นด้วย ไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่จะเกิดขึ้น และส่งผลกระทบตามมาหลังจากมีการปรับเปลี่ยนฐานะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นสามารถมองเห็นประเด็น ที่อาจส่งผลในข้อดีและข้อจำกัดที่อาจทำให้การดำเนินการตามความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีไว้ เพื่อบริการประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการเข้าถึงการบริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้นของประชาชน ซึ่งอาจส่งผลกระทบได้ในหลายมิติได้

จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้นบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเกี่ยวกับการควบรวม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างกฎหมายการควบรวมองค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนสามารถ แยกประเด็นการพิจารณาถึงผลกระทบดังกล่าวทั้งในส่วนที่เป็นข้อดีและข้อจำกัด ดังที่จะนำเสนอในรายละเอียดต่อไป

หลักการโดยทั่วไปของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีโครงการปฏิรูปภาครัฐในแนวทางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แสดงถึงความเห็นร่วมกัน ว่าการเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพิ่มขึ้น ปัจจุบันสังคมให้การยอมรับสถานะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นทำให้มีคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ต้องการ เข้าไปทำงานในระดับ “การเมืองท้องถิ่น” เพิ่มมากขึ้นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะผู้นำหรือ ผู้สนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ มากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล รายนาค, 2552) การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นภายหลังการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบและโครงสร้างองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทย นั่นคือการกำหนดให้องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมี 2 ส่วน คือสภาท้องถิ่น และ ฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้งสำหรับสมาชิกฝ่ายบริหารอาจมาได้จาก การลงมติเลือกตั้งภายในสภาท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เมื่อมีการการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2560 ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยให้ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง ซึ่งอาจพิจารณาได้ใน 4 มิติกล่าวคือ

มิติในด้านกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติให้ต้องมีการจัดทำพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ประมวลกฎหมายองค์การปกครองท้องถิ่น ขึ้น



ภายในระยะเวลาที่กำหนด มีประเด็นสำคัญที่อาจ ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและรูปแบบของ เทศบาลครั้งสำคัญนั้นคือ การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่งเป็นเทศบาลซึ่งจะมีผลให้เหลือรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

มิติในด้านการบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่น เสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารจัดการบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่มีอยู่

มิติด้านการบริหารบุคลากร การจัดระบบการบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบภายใต้ระบบเดียวกัน นั่นคือระบบบริหารข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลดีต่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการ บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2552)

มิติด้านการเงินการคลังมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและ รายได้เป็นของตนเอง ย่อมกำหนดการบริหารงบประมาณได้อย่างอิสระตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่ต้อง พึ่งพางบประมาณจากราชการส่วนกลาง ซึ่งความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณและรายได้นี้ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของ การกระจายอำนาจทางปกครองด้วย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555)

ปัญหาของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทย

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ได้อธิบายถึงการล้าหลังและปัญหาของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทย ในช่วงปี 2540-2550 ว่ามีสาเหตุที่สำคัญซึ่งสามารถสรุปเป็นมิติของปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1) การขาดเอกภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ (สกถ.) เมื่อปี 2542 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่เป็นหน่วยงาน ที่มีฐานะเทียบเท่าระดับกองเท่านั้นซึ่งขาดทั้งอำนาจงบประมาณ และบุคลากร แทนที่จะมีฐานะระดับกรมหรือเป็น กระทรวงของท้องถิ่นที่คอยผลักดันและส่งเสริมท้องถิ่นให้มีเอกภาพ มีความเข้มแข็ง มีขั้นตอนและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทย ยังคงควบคุมและหาประโยชน์จากท้องถิ่นอยู่เสมอ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น

2) ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มักใช้รูปแบบของการ ควบคุม (Controlling) มากกว่าการกำกับดูแล (Monitoring) ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัดในด้านขอกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น ด้านกฎหมาย มีการกำหนดชัดเจนว่า



ท้องถิ่นมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง สิ่งใดอยู่นอกเหนือจากหน้าที่ที่มีอาจทำได้ทั้ง ๆ ที่ท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกัน ด้านการจัดแผน โดยมีคำสั่งจากจังหวัดและอำเภอ ให้แต่ละท้องถิ่นจัดทำแผนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่มีเงื่อนไขว่าต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของจังหวัด และต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย

3) ความลักลั่นในการกระจายอำนาจโดยเร่งรัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในเวลาอันสั้นเกินควร แทนที่จะมีการศึกษาทดลองทีละขั้นแล้วนำผลที่ได้มาสรุปเป็นบทเรียนก่อน ในขณะที่ผู้ว่าฯ ก็ยังไม่ได้ให้มาจากการเลือกตั้ง

4) การทับซ้อนของอำนาจกล่าวคือมีหน่วยงานหลายประเภทดำรงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น ในจังหวัดมีทั้งผู้ว่าฯ กับ นายก อบจ. ในอำเภอก็มีนายอำเภอ กับนายกเทศมนตรีระดับตำบลก็มีนายก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย

5) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข สืบเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วน กลางและส่วนภูมิภาคยังดำรงอยู่อย่างมั่นคงและยาวนาน ซึ่งที่ผ่านมาข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานอยู่กับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีความมั่นคง มีงบประมาณมากมาย สามารถที่ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า มีความสะดวกในการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลาน

6) การรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่และแยกส่วน (Continued and Fragmented Centralization) โดยเฉพาะ ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งขาดการแบกรับภาระความรับผิดชอบ (Accountability) ต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่อยู่เรื่อย จึงทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่ทำให้แผนพัฒนา ของท้องถิ่นมักถูกลบด้วยข้อคิดเห็นของฝ่ายราชการ

การปฏิรูปการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาเรื่องการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ และยังเป็นข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางบนพื้นฐานของอำนาจทางการเมืองภายในท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นที่ต้อง ทำความเข้าใจบนพื้นฐานของหลักประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้งเพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่ายในที่สุด เพราะมักมีข้อครหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นให้กับประชาชนได้อย่างมี



ประสิทธิภาพ กระทั่งในแง่ของความเป็นองค์กรเองที่ไม่สามารถทำงานหรือขับเคลื่อนงานให้เหมาะสมกับการมีอำนาจและหน้าที่ซึ่งได้ รับมาจากส่วนกลางได้

หลักเกณฑ์การยุบองค์การบริหารส่วนตำบลควรรวมเป็นเทศบาลตำบลตามร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 ส่งผล ให้ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...และร่างประมวลกฎหมายองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น” ถูกจับตาในเรื่องของการปฏิรูปยกเครื่องเรื่องการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการ กำหนดเกณฑ์จำนวนประชากร เพื่อนำไปสู่การควรรวมพื้นที่เป็นเทศบาลว่าจะเกิดผลในข้อดีหรือข้อจำกัดอย่างไรหรือไม่ ขณะที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้แถลงเห็นชอบรายงานการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดแนวทางโครงสร้างใหม่เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิรูปโดยเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนวยการ สนับสนุน บูรณาการ ประสานงานการดำเนินการให้กับเทศบาล เป็นการ ทำงานในภาพรวมของ จังหวัด หรือภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับเทศบาล พร้อมกำหนดให้ปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ โดยยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศให้เป็นเทศบาล และจัดลำดับชั้นของเทศบาล เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ในการจัดการจัดทำบริการ สาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ มีหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะ ของตนเอง

หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2559)

1. ในแต่ละจังหวัดกำหนดให้มี องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)/เทศบาล ยกเว้น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. เทศบาล มี 3 ประเภท

- เทศบาลตำบล ประชากร ไม่เกิน 15,000 คน

- เทศบาลเมือง ประชากร เกิน 15,000 คนแต่ไม่เกิน 50,000 คน



- เทศบาลนคร ประชากรเกิน 50,000 คนขึ้นไป ทั้งนี้ไม่รวมถึงเทศบาลตำบล เมืองที่ตั้งอยู่ก่อน กฎหมายนี้ใช้บังคับ

3. การควบรวบองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลใดที่มีประชากรต่ำกว่า 7,000 คนหรือรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท อยู่ในอำเภอเดียวกันให้ควบรวบเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่โดยมีคณะกรรมการควบ รวระดับอำเภอและระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณา

4. เมื่อยุบรวมกันแล้วให้ผู้บริหารและสมาชิก พ้นจากตำแหน่งทันทีและจัดให้มีการเลือกตั้งภายในกำหนด 60 วัน

5. สมาชิกสภาตำบล ตามเกณฑ์ประชากร ไม่เกิน 7,000 มี สมาชิกสภาเทศบาล 12 คนต่อ 7,000-15,000 คน มีสมาชิกสภาเทศบาล 15 คนต่อ 15,000-50,000 คน มี สมาชิกสภาเทศบาล 18 คนโดยแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง เขตละ 3 คน

6. สำหรับเทศบาลเมือง นคร ก็แบ่งตามเกณฑ์ประชากรเช่นเดียวกัน

7. ผู้บริหารเทศบาล เลือกตั้งโดยตรง มีวาระ 4 ปีแต่ไม่เกิน 2วาระ มีวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็น สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหาร ฯลฯ มาก่อน (สรุปหลักเกณฑ์ ยุบ อบต.ควบรวบเป็นเทศบาล, 2559)

8. ร่างนี้ในกรรมาธิการปฏิรูปท้องถิ่นของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เติริมเสนอสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามลำดับต่อไป

ผลกระทบจากร่างกฎหมายการควบรวบองค์การปกครองท้องถิ่น

ตามที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการควบรวบองค์การปกครองท้องถิ่นที่มี ขนาดเล็กเข้าด้วยกันเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นใหม่ที่มีขนาดใหญ่ ผู้เขียนในฐานะผู้ที่เป็นส่วนหนึ่งในองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ขอเสนอถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายการควบรวบองค์การปกครองท้องถิ่นการดำเนินการดัง กล่าว ซึ่งพอสรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้



1. ด้านโครงสร้างการบริหาร

1.1 ข้อดีเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนฐานรูปแบบเป็น เทศบาล ซึ่งจะ เป็นรูปแบบที่เหมือน กันทั่วประเทศ มีโครงสร้างที่เหมือนกันหมดเป็นรูปแบบสากล มีฝ่าย บริหาร และฝ่ายสภาถ่วงดุลอำนาจกันและกัน

1.2 ข้อจำกัด อปท. ขนาดเล็กจำนวนมากเกินไป ส่งผลให้ขาดศักยภาพทางด้าน งบประมาณ โดยจาก จำนวน อปท. ทั้งประเทศรวม 7,853 แห่ง กว่า 3,000 แห่งมีประชาชน อาศัยในพื้นที่เขตการบริหารน้อยกว่า 5,000 คน ซึ่งส่งผลให้งบประมาณส่วนมากของ อปท. ขนาดเล็กเหล่านี้ หมดไปกับรายจ่ายในการบริหารจัดการ มากกว่าการให้ บริการภาครัฐ นอกจากนี้ จำนวน อปท. ขนาดเล็กที่มีมากเป็นอุปสรรคกับส่วนกลางในการทำหน้าที่ ประสานงานด้วย

2. ด้านงบประมาณ

1.1 ข้อดี ทำให้ภารกิจไม่ซ้ำซ้อนกันและไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร เป็นการประหยัด งบประมาณลง เพื่อให้เกิดการใช้งบประมาณของรัฐเป็นไปตามระเบียบและ กฎหมายและให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการป้องกันการการทุจริตต่างๆ

1.2 ข้อจำกัด ต้องสิ้นเปลืองเงินเดือนค่าจ้างบุคลากรและค่าตอบแทนสมาชิก อบต. ที่มีจำนวนมาก แต่ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบมีน้อยเนื่องจากมีขนาดเล็ก

3. ด้านอำนาจหน้าที่

1.1 ข้อดีอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นหากเป็นภารกิจที่สำคัญมีภาระมากท้องถิ่น ขนาดเล็กไม่สามารถ ดำเนินการได้ ฉะนั้นหน่วยดำเนินการบริการสาธารณะต้องเป็นท้องถิ่นที่มี ขนาดใหญ่ และมีศักยภาพที่จะดำเนินการ ภารกิจนั้นได้

1.2 ข้อจำกัด อาจเกิดการผูกขาดตัดตอนและรวบอำนาจโดยผู้มีอิทธิพลจะเข้ามา ครอบงำการบริหาร ท้องถิ่นได้ง่ายอาจส่งผลต่อการทุจริตและการตรวจสอบที่ยู้งยากขึ้น

4. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1 ข้อดีประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การต่อต้านการทุจริตและประ ทุพถมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อ ประชาชนหรือชุมชน



1.2 ข้อจำกัด จำนวนสมาชิกจะเพิ่มหรือลดขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้าน สมาชิกที่เพิ่มขึ้นหมายถึงตัวแทนของ ประชาชน สามารถสะท้อนปัญหาได้มากขึ้น ตัวแทนลดลงหมายถึง การขาดความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน

5. ด้านรายได้

1.1 ข้อดี ช่วยลดปัญหาความทับซ้อนในพื้นที่ งบประมาณ ภาษี ระหว่างพื้นที่ อบจ. กับเทศบาล องค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) และยังกระจายงบประมาณให้ท้องถิ่นเข้ามา ดูแลตรงจุดและชัดเจนมากขึ้น

1.2 ข้อจำกัด สิ้นเปลืองงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณเงินอุดหนุนจาก ภาครัฐบาล

สรุป

การควมบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่และยังเป็นข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางบน พื้นฐานของอำนาจทางการเมืองภายในท้องถิ่น เช่น การควมบรมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อยกฐานะขึ้นเป็น เทศบาลแล้วจะทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสูญเสียอำนาจภายในท้องถิ่น หรือจำนวนของสมาชิกสภาหลังจากการควมบรมที่ ยอมรับได้ การเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามแนวทางของการควมบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นประเด็น ที่ต้องทำความเข้าใจบนพื้นฐานของหลักประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง เพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่ายในที่สุด จากกระแส ของการควมบรมหรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน เป็นข้อเสนอหนึ่งของการปฏิรูปการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา เพราะมักมีข้อครหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทั่งในแง่ของความเป็นองค์กรเองที่ ไม่สามารถทำงานหรือขับเคลื่อนงานให้เหมาะสมกับการมีอำนาจและหน้าที่ซึ่งได้รับมาจากส่วนกลางได้นโยบายการควม รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ดังนั้น หากรัฐจริงจังต่อการปกครองท้องถิ่นจริงก็ควรที่จะ ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นทั้งระบบให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ของท้องถิ่น แต่ถึงอย่างไรก็ดีประเด็นสำคัญที่สุดคือ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในท้องถิ่นที่ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพสูงสุด



เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). สรุปหลักเกณฑ์ ยุบ อบต.ควบรวมเป็นเทศบาล.

ร่ ยี ก ใ ช้ เ มื อ 1 5 มิ ถุ น า ย น 2 5 6 2 จ า ก

<http://news.mthai.com/politicsnews/523251.html>.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล ราชะนาคร. (2552). การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการ สาธารณะที่ดี. กรุงเทพมหานคร : ทิควีพี.

ไททัศน์ มาลา. (2553). บทบาทในการทำงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กร

ธนาการโลกสำนักงานประจำ ประเทศไทย, ประเทศไทย: ความท้าทายและทางเลือก

ในปี 2555 และอนาคต, การเพิ่มประสิทธิภาพการให้ บริการสาธารณะ ผ่านกาสร้าง

ความเข้มแข็งให้กับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น รวมถึง

นโยบายรายจ่ายของรัฐ, มกราคม 2555.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการ

ท้องถิ่น (ภาคแรก). กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ

ลิขิต อีร์เวคิน. (2552). วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตย. หนังสือพิมพ์. ผู้จัดการรายวัน.

วุฒิสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์ เน็ท

อุดม ทุมโฆสิต. (2552). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.

กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ลักษณ์.