

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
AMALGAMATION OF LOCAL AUTHORITATIVE ORGANIZATION IN THAILAND

เมทินท์ เมธาวีกุล

Mekin Methawikul

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

College of Politics and Governance Suan Sunandha Rajabhat University

Email: mekin.me@ssru.ac.th

Received 1 June 2024; Revised 13 September 2024; Accepted 26 January 2025.



บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขนาดเล็กที่มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาทั้งในประเทศ 40 ตัวอย่าง และต่างประเทศ 10 ตัวอย่าง รวม 50 ตัวอย่าง ผ่านการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษาพบว่า อปท.ขนาดเล็กมีข้อได้เปรียบด้านความใกล้ชิดและความรวดเร็วในการให้บริการประชาชน แต่ประสบปัญหาขาดขีดความสามารถในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ไปเป็นค่าใช้จ่ายประจำของบุคลากร ขณะที่ อปท.ขนาดใหญ่มีศักยภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า แต่กลับมีปัญหาล่าช้าและความไม่ใกล้ชิดกับประชาชน ทั้งนี้ ขนาดขององค์กรจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหาร โดยงบประมาณขั้นต่ำที่เหมาะสมควรอยู่ที่ 50 ล้านบาทต่อปี และจำนวนประชากรควรอยู่ระหว่าง 5,000–10,000 คน ตามข้อเสนอของธนาคารโลกที่เห็นว่าฐานประชากร 10,000 คนต่อ อปท.เป็นมาตรฐานที่เหมาะสม รวมถึงการกำหนดพื้นที่อย่างน้อย 7.5 ตารางกิโลเมตรในเขตเมือง และ 20 ตารางกิโลเมตรในเขตชนบท สำหรับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสม ควรจัดให้มี 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) การปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตวัฒนธรรม หรือเขตชายแดน โดยใช้ระบบสภาผู้จัดการ (City Manager) (2) การปกครองรูปแบบหัวไประดับบน (Upper Tier) เช่น เทศบาลจังหวัดที่รวมเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง และ (3) การปกครองรูปแบบหัวไประดับล่าง (Lower Tier) ซึ่งมีความยืดหยุ่นตามบริบทของพื้นที่ แบ่งเป็นเทศบาลเขตเมือง เทศบาลเขตชนบท และเทศบาลพิเศษตามสภาพเศรษฐกิจสังคม ทั้งนี้ ข้อเสนอทั้งหมดมุ่งสู่การสร้างรูปแบบ อปท.ที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก, ประเทศไทย

Abstract

This study aimed to examine the amalgamation of small local administrative organizations (LAOs) with insufficient budgets for providing public services, focusing on structure, personnel, and financial aspects, as well as proposing reform guidelines. Using a qualitative approach, the research analyzed 50 secondary case studies—40 domestic and 10 international—through content analysis. The findings reveal that small LAOs have advantages in terms of proximity and prompt service delivery but lack the capacity to develop

infrastructure, as most of their budgets are allocated to personnel expenses. In contrast, larger LAOs possess greater infrastructure development capacity but often face issues of inefficiency, bureaucracy, and weak citizen engagement. The study highlights that organizational size directly affects administrative efficiency, with a minimum budget threshold of 50 million baht per year and an appropriate population size between 5,000 and 10,000 people, aligning with the World Bank's recommendation of 10,000 people per LAO. Additionally, suitable jurisdictional areas are suggested at no less than 7.5 square kilometers for urban zones and 20 square kilometers for rural zones. Regarding governance models, three forms are proposed: (1) special local administrations, such as economic, cultural, tourism, or border zones, managed under a City Manager system; (2) general upper-tier administrations, such as provincial municipalities that consolidate city or town municipalities into a single authority; and (3) general lower-tier administrations, adaptable to local socio-economic contexts, including urban municipalities, rural municipalities, and special municipalities. Overall, these recommendations aim to enhance efficiency, strengthen decentralization, and ensure that LAOs can more effectively meet the needs of their citizens.

Keywords: Local Administrative Organization; Small Local Administrative Organization; Thailand

บทนำ

จากการเก็บรวบรวมของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา (2563) พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องรูปแบบและโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในด้านจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวนเขตเลือกตั้ง จำนวนประชากรที่ยังมีสัดส่วนไม่สอดคล้องกัน ด้านหน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความชัดเจนในภารกิจระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านรูปแบบ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ปัญหาด้านการจัดทำบริหารสาธารณะ ปัญหาในการบริหารทรัพยากรไม่คุ้มค่า ปัญหาทางด้านงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้น้อยทำให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณ และการพัฒนาพื้นที่ตามวัตถุประสงค์และแผนงาน และปัญหาด้านการจัดทำบริหารสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

จากปัญหาข้างต้น ร่างประมวลกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีแนวคิดให้รวมองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท และมีประชากรต่ำกว่า 7,000 คน โดยให้รวมเข้าด้วยกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ติดกันและอยู่ในเขตอำเภอเดียวกันเป็นเทศบาล ภายในสามปีนับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ การศึกษานี้จะเป็นการศึกษาแนวทางการรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การร่างแนวทางการปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปให้มีระและโครงสร้างที่เหมาะสมกับหลักการกระจายอำนาจ และการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาทางการรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะในด้านรูปแบบ โครงสร้าง จำนวนบุคลากร งบประมาณ
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปให้มีระบบและโครงสร้างที่เหมาะสมกับหลักการกระจายอำนาจ และการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลจาก ข้อมูลทุติยภูมิ รายงาน ข้อเสนอแนะ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำนวน 50 ข้อมูล

กลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากรายงาน ข้อเสนอแนะ การวิพากษ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาในการให้บริการสาธารณะขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัญหางบประมาณ และบุคลากร โดยวิธีการแบบเฉพาะเจาะจง โดยเป็นข้อมูลทุติยภูมิในประเทศ จำนวน 40 งาน และต่างประเทศ จำนวน 10 งาน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา การวิเคราะห์เนื้อหา และนำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์ด้วยวิธีการสังเคราะห์สามเส้า (Triangulation Analysis)

ผลการวิจัย

1. การศึกษาทางการรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะในด้านรูปแบบ โครงสร้าง จำนวนบุคลากร งบประมาณ

ผลการวิจัยด้านการดำเนินการต่าง ๆ ในกรณีของประเทศไทย

สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหมายรวมถึง การปกครองของกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ซึ่งมีการบริหารรูปแบบพิเศษ ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ประกอบด้วย ปัญหาการขาดความอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการตนเอง เนื่องจากอำนาจ รวมถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ยังถูกคงไว้ที่ศูนย์กลาง ขณะที่การบริหารในระดับท้องถิ่นมักถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากราชการส่วนกลางที่ไม่ได้รับรู้ปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่บางส่วนระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ยังคงทับซ้อนกันอยู่มาก ก็ทำให้ประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารลดน้อยลงไปอย่างยิ่ง สุดท้าย ในส่วนของกลไกในการคัดเลือกผู้เข้ามารับตำแหน่งผู้บริหารองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเองก็ยังคงมองว่าไม่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอ จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวผู้วิจัยได้ประมวลผลสรุป ได้แก่ เรื่องการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเรื่องอื่นๆ ซึ่งสามารถแยกอธิบายแต่ละเรื่องได้ดังนี้

- 1) การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง สามารถแบ่งแยกความคิดเห็นร่วมสำคัญ ได้ดังนี้

ข้อดี ได้แก่ การลดปัญหาความทับซ้อนกันในเรื่องพื้นที่ งบประมาณ และการเก็บภาษี ระหว่างพื้นที่ของ อบจ. กับพื้นที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาล และ อบต. รวมทั้งยังช่วยลดปัญหาความไม่

เข้าใจ สับสน หรือเข้าใจผิดของประชาชนที่ทำให้ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและพื้นที่อย่างแท้จริง ทำให้เกิดการกระจายงบประมาณไปให้ท้องถิ่นต่างๆ ในระดับเทศบาล และ อบต.ให้เข้ามาดูแลให้ตรงจุดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ข้อจำกัด ได้แก่ การเลือกตั้ง อบจ. โดยราษฎรในท้องถิ่น เป็นการสร้างพันธะสัญญาโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงบประมาณและงานสำคัญของท้องถิ่นให้สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ขาดองค์กรประสานงานกลางในการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เพื่ออุดช่องว่างและเป็นที่พักของท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่ท้องถิ่นขาด หรือในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนว่าอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด อาทิเช่น เรื่องของถนนทางหลวงที่เชื่อมระหว่างตำบล อำเภอ ที่ อบจ. มีหน้าที่เข้าไปดูแลนอกเหนือจากกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนส่วนรวมในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุด

2) รูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลายเหมาะสม ตามที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 199 วรรคแรก เนื่องจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยปัจจุบันมีหลายรูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ (1) เทศบาล (2) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ (4) เมืองพัทยา และ (5) กรุงเทพมหานคร (กทม.) ซึ่งในสองรูปแบบสุดท้าย เป็นการปกครองท้องถิ่น “รูปแบบพิเศษ” ซึ่งต้องแยกส่วนไว้ต่างหาก เนื่องจาก อบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ระดับบน” หรือ “ระนาบบน” (Upper Tier) แม้จะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ให้ยุบเลิก แต่ก็ยังไม่ชัดเจน ด้วยมีผลกระทบจากการสูญเสียประโยชน์จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง และได้รับการต่อต้านจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบและสูญเสียประโยชน์ จึงจะยังไม่กล่าวถึงในรายงานการศึกษานี้

ผู้ศึกษาได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ระดับล่าง” หรือ “ระนาบล่าง” (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล และ อบต. ในสองรูปแบบ ผลการศึกษาตามรายงานของคณะกรรมการด้านการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) พบว่า มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการที่เป็นความเห็นร่วมสำคัญ (รวม 7 วิธี) คือ การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อเสริมอำนาจ ขยายบทบาท และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยในอนาคตการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ “อบจ.” เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และ “เทศบาล” เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด สำหรับ “อบต.” และ “เทศบาลขนาดเล็ก” ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถพึ่งพาตนเองในด้านรายได้ และงบประมาณดำเนินงานต่างๆ จัดการท้องถิ่น โดยในอนาคตการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ “อบจ.” เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และ “เทศบาล” เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด สำหรับ “อบต.” และ “เทศบาลขนาดเล็ก” ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถพึ่งพาตนเองในด้านรายได้ และงบประมาณดำเนินงานต่างๆ

ในการพิจารณายุบรวมหรือควบรวม อบต. ได้มีกระแสโต้แย้งที่ยังไม่ได้ข้อยุติ ดังนี้

รศ.วุฒิสาร ตันไชย เห็นว่า “อนาคตจำเป็นต้องควบรวมท้องถิ่นเล็กๆ เพื่อประสิทธิภาพ-คุ้มค่า”

ศาสตราจารย์ ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวในเวทีสัมมนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2558 ว่า “ประสบการณ์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในฝรั่งเศส ยุโรป ไม่ได้พูดถึงการยุบรวมแต่พูดถึงเรื่องการจัดภารกิจให้เหมาะสม บางบริบท เช่น ญี่ปุ่น พูดถึงเรื่องการยุบรวมแต่ไม่ว่าจะยุบรวมหรือกำหนดภารกิจหน้าที่ ก็คือจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจด้านการคลังแล้วตามมากำหนดรายได้ ทำอย่างไรให้ท้องถิ่นมีที่มาของรายได้ที่เหมาะสม ประเภทของเงินรายได้เหมาะสม” การกระจายอำนาจทางการคลัง และการคลังท้องถิ่นไทย

จำเป็นต้องกำหนดภารกิจหน้าที่ที่ดีที่สุด ให้เหมาะสมที่สุดกับขนาด แต่ประเทศไทยกำลังอยู่ในวังวน ทะเลาะถกเถียงกันในรัฐธรรมนูญว่าจะยุบรวมหรือไม่ อบต. อบจ. จะเหลือหรือไม่ เหล่านี้เป็นวังวนที่เกิดขึ้นจากการกำหนดขนาด ภารกิจของท้องถิ่น ส่วนศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เสนอว่า การควบรวม อบต. เป็นวิธีการหนึ่งในการลดจำนวน อบต. ลงให้เหลือในจำนวนที่พอดี เหมาะสมแก่การบริหารจัดการ ซึ่งมีวิธีการแก้ไขปัญหาการไม่ยอมควบรวม 2 วิธี คือ (1) การตรากฎหมายบังคับการควบรวม (2) การใช้มาตรการทางงบประมาณ เพื่อให้ อบต. ปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามจะไม่ได้รับงบประมาณ ส่วนการแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ของ อบต. ซึ่งขนาดและขีดความสามารถทางด้านการคลังที่ไม่เท่ากันอาจทำได้โดย “การจัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น โดยให้ อบต. ที่มีสถานะทางการคลังดีต้องอุดหนุนเงินเข้ากองทุน แต่ อบต. ที่มีสถานะทางการคลังที่ไม่ดี ต้องขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ซึ่งมีการจัดตั้งที่แถบสแกนดิเนเวีย เช่น ประเทศสวีเดน นอร์เวย์ ฯลฯ

ดังนั้น รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) หรือ องค์กรบริหารท้องถิ่น (อบท.) จึงมีเพียงรูปแบบเดียว คือ “รูปแบบเทศบาล” (Municipality) ส่วนที่เปิดให้เมืองการบริหารท้องถิ่นที่หลากหลายหมายถึง “องค์กรบริหารท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ” ซึ่งไม่จำกัดว่าจะมีรูปแบบใด

3) การบริหารจัดการตามภูมิสังคมแต่ละพื้นที่ ตามที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 199 วรรคแรก “การมีรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลาย” ด้วยเหตุว่าองค์กรบริหารท้องถิ่น มีรูปแบบปกติเพียงรูปแบบเดียวคือ “รูปแบบเทศบาล” แต่องค์กรบริหารท้องถิ่นใน “รูปแบบพิเศษ” ไม่จำกัดว่าจะมีได้กี่รูปแบบ หมายความว่า รูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่นนั้น หากเป็น “รูปแบบพิเศษ” แล้ว จะมีรูปแบบที่ไม่เหมือนกัน มีได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับสภาพ “ภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่” เช่น เป็นเมืองภูเขา ทะเล เกาะแก่ง แหล่งท่องเที่ยว เมืองวัฒนธรรม เมืองชายแดน ย่านอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งเมื่อเร็วๆ นี้ อ.ก.ท.โครงสร้าง ในคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้เห็นชอบการยกเลิกขนาดเทศบาลเป็นประเภทสามัญ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ขนาดและระดับตำแหน่งของเทศบาล โดยการกำหนดขนาดเทศบาลสามัญ และใหญ่ โดย อ.ก.ท. โครงสร้าง เห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อเทศบาลจากเทศบาลสามัญและขนาดใหญ่ แก้ไขเป็นให้มีเทศบาล 2 ประเภท คือ (1) ประเภทพิเศษ ระดับตำแหน่งของปลัดเทศบาล คือ ระดับ 9 และระดับ 10 (เฉพาะราย) และ (2) ประเภทสามัญ ระดับตำแหน่งของปลัดเทศบาล คือ ระดับ 7/6 (คุ้มครองเฉพาะรายกรณีเทศบาลมีรายจ่ายด้านการบริหารงานบุคคลเกิน ร้อยละ 35) ระดับ 8 ระดับ 9

4) องค์กรบริหารท้องถิ่นมีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 200 วรรคสี่ ในความหมายนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นความตั้งใจของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ประสงค์ให้มีการจัดการให้เมืองการบริหารท้องถิ่นที่มีขนาดที่ “เหมาะสม” เพื่อ “ความมีศักยภาพ” ที่เหมาะสมตามมา เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ คุ่มค่ากับงบประมาณที่สูญเสียไปในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ตามข้อเสนอของธนาคารโลก ที่ได้เสนอแนะว่า เมื่อปี พ.ศ. 2555 และ คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557) และ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอไว้

รายงานล่าสุด คณะกรรมาธิการ (กมธ.) การเศรษฐกิจ การเงินและการคลังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชง 6 ข้อเสนอปรับวิธีใช้งบประมาณของท้องถิ่น หลังพบใช้จ่ายเงินไม่มีประสิทธิภาพมีปัญหาเรื่องจำนวนและขนาดของ อบต. แนะลดจำนวน อบต. ที่มีมากเกินไป ซึ่งเสนอให้ มท. และ ก.ก.ถ. พิจารณาทบทวนปรับขนาดและจำนวนของ อบต. ที่มีจำนวนมากเกินไปและส่วนใหญ่มีขนาดเล็กทำให้มีต้นทุนในการบริหารสาธารณะสูง

บทวิเคราะห์การศึกษาทางการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ตัวแบบหรือแนวทางดังกล่าวจำแนกได้ ดังนี้

1) ตัวแบบที่เน้นประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy Model) ตัวแบบหรือแนวทางนี้จะเน้นการทำให้เกิดหรือรักษาคูณค่าของความเป็นท้องถิ่นและความเป็นประชาธิปไตย (Local and Democracy Values) มากกว่าจะเน้นการเกิดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภารกิจของการปกครองท้องถิ่น (Efficiency Value) ตัวแบบหรือแนวทางนี้จึงมีแนวโน้มที่ออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชน ประชากร สังคม สภาพพื้นที่ วัฒนธรรมการเมือง ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติ

2) ตัวแบบที่เน้นประสิทธิภาพเชิงโครงสร้าง (Structural Efficiency Model) ตัวแบบหรือแนวทางนี้มีความมุ่งหมายให้มีการปกครองท้องถิ่นที่เอื้อต่อการมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของ อปท. หรืออีกนัยหนึ่งมุ่งเน้นให้ อปท. เป็นผู้จัดให้มีซึ่งสินค้าหรือบริการสาธารณะที่ดี (Good Supplier of Public Goods or Services) ยิ่งกว่าจะให้ความสำคัญกับการบรรลุภารกิจในการสร้างหรือพัฒนาประชาธิปไตยระดับรากฐานให้เกิดขึ้นภายในพื้นที่ปฏิบัติงานของ อปท. และด้วยความมุ่งหมายดังกล่าวนี้ น้ำหนักของมิติด้านการคลังและเศรษฐกิจ (Fiscal and Economic Dimensions) จึงจะมีมากกว่ามิติด้านสังคมและการเมือง (Social and Political Dimensions)

ข้อเสนอรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) รูปแบบพิเศษ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด เป็นลักษณะจังหวัดจัดการตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด (หรือถ้าจำเป็นอาจครอบคลุมพื้นที่ระหว่างจังหวัด) เพื่อจัดการภารกิจเฉพาะบางประการ เช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตสนามบินนานาชาติขนาดใหญ่หรือเขตพื้นที่เกาะที่มีความจำเป็นต้องจัดการแบบเบ็ดเสร็จ

2) รูปแบบทั่วไป ภายในพื้นที่จังหวัดโดยแบ่งออกเป็น 2 ชั้น (Two - Tiers)

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งจะต้องกำหนดทิศทางในการพัฒนา บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เป็นลักษณะการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่เต็มช่องว่างในการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นระดับล่าง

(2) เทศบาล ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด โดยอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภท หลายขนาด และมีความยืดหยุ่นในการจัดองค์กรภายใน และบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

ทั้งนี้ ให้ยกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาล โดยเหตุที่ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากมีขนาดและงบประมาณน้อยเกินกว่าจะจัดบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล งบประมาณส่วนใหญ่สูญเสียไปกับรายจ่ายประจำจนเหลืองบประมาณเพื่อการลงทุนหรือพัฒนาพื้นที่น้อยมากเกินไป ฉะนั้นจึงเห็นสมควรควรรวม เช่น

- เทศบาลตำบล กับ อบต. ในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน
- อบต. กับ อบต. ที่มีขนาดเล็กด้วยกัน
- เทศบาลตำบล กับ อบต. ซึ่งมีขนาดเล็กแต่อยู่คนละตำบล
- ท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่า กับท้องถิ่นขนาดเล็กกว่า เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพื้นที่และศักยภาพที่เหมาะสมกว่าเดิม

การควบรวบ ควรกำหนดเกณฑ์รายได้ ประชากร พื้นที่ ฯลฯ ให้ชัดเจนและควรกระทำเพื่อสนองวัตถุประสงค์อย่างน้อย 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีกว่าเดิม บรรลุมาตรฐานที่กำหนด
- (2) ประชาชนได้รับประโยชน์และมีความพึงพอใจมากกว่าเดิม
- (3) องค์กรมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการดีกว่าเดิม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีรายละเอียดและปัญหาในการควบรวบอยู่น้อย จึงควรทำการศึกษาวิเคราะห์ให้ถ่องแท้ และมีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบตามความเหมาะสมด้วย

ในการควบรวบ อบท. เป็นเทศบาลตามขนาด 3 ระดับ (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) โดยใช้อ้างอิงข้อมูลตำบลเป็นเกณฑ์ โดยคำนึงถึงจำนวนประชากรต่อหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณ 5,000 คน ดังนี้

(1) กรณีตำบลใดมี อบท. หลายหน่วย หาก อบท.ใดมีประชากรไม่เกินกว่า 5,000 คน ให้ควบรวบกับอีก อบท.หนึ่งในตำบลนั้น

(2) กรณีตำบลใดมี อบท.แห่งเดียว แต่ประชากรไม่ถึง 5,000 คน ให้ควบรวบกับ อบท.ในตำบลข้างเคียง

(3) กรณีอื่น มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ แต่มีเหตุผลพิเศษอื่น ๆ เช่น สภาพพื้นที่กว้างขวาง ห่างไกล ทุรกันดาร ฯลฯ หรือเขตพื้นที่ไม่ติดต่อกัน ให้ควบรวบ อบท.ในตำบลข้างเคียงได้

การควบรวบ อบท. วิธีนี้คาดว่าจะลดจำนวน อบท. ลงไม่น้อยกว่า 2,300 แห่ง ก็จะเหลือ อบท.เพียง 5,400 กว่าแห่งโดยประมาณ ซึ่งจำนวน อบท.นี้ก็ยังถือว่ายังมีจำนวนที่มากจำนวนอยู่ (ยอดจำนวนไม่แน่นอน เนื่องจากสภาพของ อบท.แต่ละแห่งแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์

2. แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปให้มีระบบและโครงสร้างที่เหมาะสมกับหลักการกระจายอำนาจ และการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชน

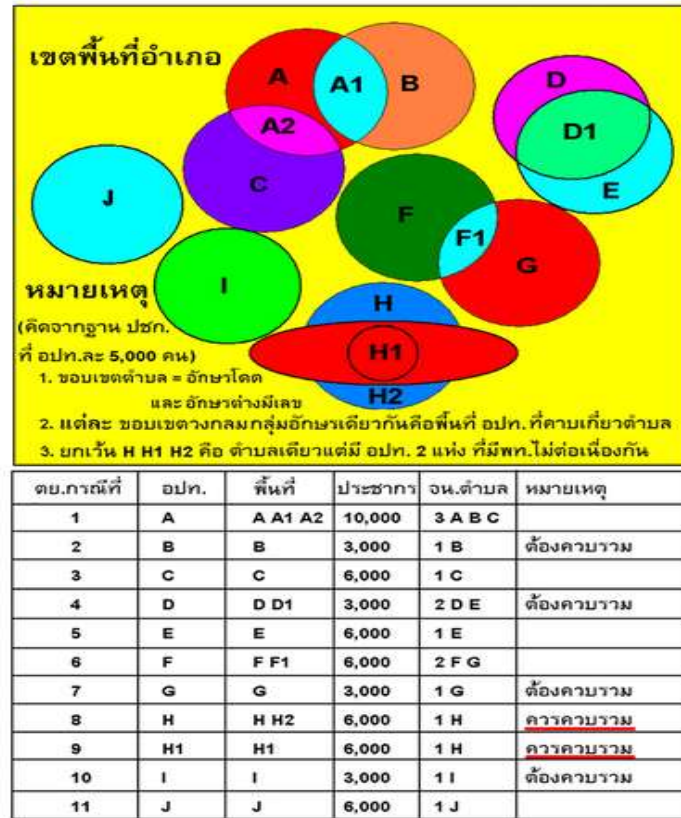
1) ด้านรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่น

ปัจจุบันประชาชนในเขต อบท. มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่นอยู่แล้วโดยมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ ในกรณีที่ยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย ในกรณีดังนี้

- (1) การรวม อบต.กับ อบต.ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน
- (2) การรวม อบต.กับ อบต.ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน
- (3) การยุบรวม อบต.ที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน
- (4) การแยกพื้นที่บางส่วนของ อบต.ไปรวมกับ อบต.หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือรับพื้นที่บางส่วนของสภาตำบลหรือ อบต. หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นมารวมด้วย
- (5) การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (6) การเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล
- (7) การเปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาของ ศักดิ์ธีรรงค์ มงคล และข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาพัฒนาแห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษา ได้นำมาเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์การควบรวบองค์กรบริหารท้องถิ่น (อบท.) หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) โดยมีมิติในการควบรวบ อบท. ในหลายมิติ ได้แก่ มิติด้านพื้นที่ มิติด้านประชากร มิติด้านเศรษฐกิจสังคม มิติด้านความเป็นเมือง ฯลฯ เป็นต้น

เนื่องจากข้อจำกัดในระยะเวลาการศึกษา ฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอการวิเคราะห์แนวทางการควรรวมหรือการยุบรวมองค์กรบริหารท้องถิ่น (Consolidation or Merge or Amalgamation) โดยใช้มิติเฉพาะ มิติด้านประชากร โดยใช้ฐานประชากรที่ 5,000 คน เป็นเกณฑ์ และมิติด้านพื้นที่เป็นเกณฑ์ เท่านั้น โดยสามารถแยกแยะเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาได้ตามแผนผังในจำนวน 11 รูปแบบ



ภาพที่ 1 กรณีตัวอย่างการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มา: สรณะ เทพเนาว์ นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย

กรณีที่ 1 หมายถึง อบท. A รวม 3 ตำบล มีประชากร 10,000 คน ในพื้นที่ของตำบล A ทั้งหมด และพื้นที่ของตำบล B และตำบล C ซึ่งพื้นที่ A1 เป็นพื้นที่ตำบล B และ พื้นที่ A2 เป็นพื้นที่ตำบล C ไม่ต้อง “ควรรวม” เนื่องจากมีจำนวนประชากรเกินกว่า 5,000 คน ครบตามหลักเกณฑ์

กรณีที่ 2 หมายถึง อบท. B รวม 1 ตำบล มีประชากร 3,000 คน ในพื้นที่ของตำบล B ทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนประชากรไม่ถึง 5,000 คน ตามหลักเกณฑ์ ต้อง “ควรรวม” กับ อบท. อื่นข้างเคียง

กรณีที่ 3 หมายถึง อบท. C รวม 1 ตำบล มีประชากร 6,000 คน ในพื้นที่ของตำบล C ทั้งหมด ไม่ต้อง “ควรรวม” เนื่องจากมีจำนวนประชากรเกินกว่า 5,000 คน ครบตามหลักเกณฑ์ แม้จะมีพื้นที่ตำบล C (A2) ส่วนหนึ่งจะเป็นพื้นที่ของ อบท.อื่น

กรณีที่ 4 หมายถึง อบท. D รวม 2 ตำบล มีประชากร 3,000 คน ในพื้นที่ของตำบล D ทั้งหมด และพื้นที่ของตำบล E (D1) ซึ่งมีจำนวนประชากรไม่ถึง 5,000 คน ตามหลักเกณฑ์ต้อง “ควรรวม” กับ อบท. อื่นข้างเคียง เป็นกรณีที่คล้ายกับ อบท. A แต่มี 2 ตำบล และมีจำนวนประชากรไม่ถึงตามหลักเกณฑ์

กรณีที่ 5 หมายถึง อบท. E รวม 1 ตำบล มีประชากร 6,000 คน ในพื้นที่ของตำบล E ทั้งหมด ไม่ต้อง “ควบรวม” เนื่องจากมีจำนวนประชากรเกินกว่า 5,000 คน ครบตามหลักเกณฑ์เป็นกรณีที่คล้ายกับ อบท. C แม้จะมีพื้นที่ตำบล E (D1) ส่วนหนึ่งจะเป็นพื้นที่ของ อบท.อื่น

กรณีที่ 6 หมายถึง อบท. F รวม 2 ตำบล มีประชากร 6,000 คน ในพื้นที่ของตำบล F ทั้งหมด และพื้นที่ของตำบล G (F1) ไม่ต้อง “ควบรวม” เนื่องจากมีจำนวนประชากรเกินกว่า 5,000 คน ครบตามหลักเกณฑ์เป็นกรณีที่คล้ายกับ อบท. A แต่มี 2 ตำบล

กรณีที่ 7 หมายถึง อบท. G รวม 1 ตำบล มีประชากร 3,000 คน ในพื้นที่ของตำบล G ทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนประชากรไม่ถึง 5,000 คน ตามหลักเกณฑ์ ต้อง “ควบรวม” กับ อบท.อื่นข้างเคียง

กรณีที่ 8 หมายถึง อบท. H รวม 1 ตำบล มีประชากร 6,000 คน ในพื้นที่ของตำบล H ทั้งหมด คือ พื้นที่ H H2 ซึ่งมีจำนวนประชากรเกินกว่า 5,000 คน ครบตามหลักเกณฑ์ แต่เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ไม่เอื้ออำนวยในการบริหารงานเนื่องจาก “เป็นเมืองเอกแตก” ที่ถูกแบ่งแยกพื้นที่ออกจากกันด้วย อบท. อื่น (อบท. H1) ในตำบลเดียวกัน จึงควร “ควบรวม” กับ อบท. อื่นข้างเคียงในกรณีนี้ไม่ว่าประชากรจะครบหรือไม่ครบตามเกณฑ์ก็ “ควรควบรวม” (ดูรูปแบบผังหน้าถัดไป)

กรณีที่ 9 หมายถึง อบท. H1 รวม 1 ตำบล มีประชากร 6,000 คน ในพื้นที่ของตำบล H ทั้งหมด คือ พื้นที่ H1 ซึ่งมีจำนวนประชากรเกินกว่า 5,000 คน ครบตามหลักเกณฑ์ แต่เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ไม่เอื้ออำนวยในการบริหารงานเนื่องจาก “เป็นเมืองไข่มอง” ที่ถูกล้อมรอบด้วย อบท.อื่น (อบท. H) ในตำบลเดียวกัน จึงควร “ควบรวม” กับ อบท. อื่นข้างเคียง ในกรณีนี้ไม่ว่าประชากรจะครบหรือไม่ครบตามเกณฑ์ก็ “ควรควบรวม” (ดูรูปแบบผังหน้าถัดไป)

กรณีที่ 10 หมายถึง อบท. I รวม 1 ตำบล มีประชากร 3,000 คน ในพื้นที่ของตำบล I ทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนประชากรไม่ถึง 5,000 คน ตามหลักเกณฑ์ ต้อง “ควบรวม” กับ อบท. อื่นข้างเคียง

กรณีที่ 11 หมายถึง อบท. J รวม 1 ตำบล มีประชากร 6,000 คน ในพื้นที่ของตำบล J ทั้งหมด ไม่มีพื้นที่ตำบลแบ่งเป็น อบท.อื่นเลย ไม่ต้อง “ควบรวม” เนื่องจากมีจำนวนประชากรเกินกว่า 5,000 คน ครบตามหลักเกณฑ์

นอกจากนี้อาจมีกรณีอื่น ๆ ซึ่งนอกเหนือความคาดหมาย ซึ่งอาจเป็นกรณีของ องค์การบริหารท้องถิ่น “รูปแบบพิเศษ” ผู้ศึกษาขอไม่กล่าวถึง เพราะเป็นลักษณะพิเศษแยกเกณฑ์ต่างหาก ตามเหตุผลความจำเป็นเป็นกรณี ๆ ไป การปกครองท้องถิ่นไทย มีสองรูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป และ รูปแบบพิเศษใช้รูปแบบสภา ผู้จัดการ (City Manager) (1) การปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ การปกครองเขตพิเศษต่าง ๆ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตวัฒนธรรม เขตการท่องเที่ยว เขตชายแดน ฯ เป็นต้น (2) การปกครองรูปแบบทั่วไป 2 ชั้น (อบจ. และ เทศบาล) โดย อบจ. ควรเปลี่ยนรูปแบบ เป็นเทศบาลระดับบน (Upper Tier) คือเป็นรูปแบบที่มีพื้นที่ ไม่ทับซ้อน อบท.อื่น แต่มีหน้าที่ที่กว้างขวางทั้งเขต โดยการรวมกับเทศบาลนคร หรือเทศบาลเมืองเป็น “เทศบาลจังหวัด” (3) รูปแบบเทศบาล ในระดับล่าง (Lower Tier) ควรมีหลายรูปแบบ ตามบริบทของพื้นที่ และสภาพเศรษฐกิจสังคมฯ โดยการแยกเป็น (1) เทศบาลเขตเมือง (2) เทศบาลเขตชนบท (3) เทศบาลพิเศษตามสภาพเศรษฐกิจสังคม เนื่องจาก อบจ. ตามรูปแบบและโครงสร้างเดิม ไม่มีพื้นที่ และ มีปัญหาการแบ่งมอบภารกิจ จึงเห็นควรจัดออกแบบโครงสร้างใหม่ โดยให้คงไว้เป็น อบท. ระดับบน ส่วนระดับล่าง (Lower Tier) ควรมีรูปแบบเดียวคือ เทศบาล (Municipality) เท่านั้น เพราะเป็นรูปแบบสากลที่ใช้กันทั่วโลกในรูปโครงสร้าง สภาและผู้บริหาร (City Mayor)

ประเทศไทยมี อบท. ที่มากมายจำนวน 7,853 แห่ง ซึ่งถือว่ามีความจำนวนมาก จากการวิเคราะห์ข้อมูล มีอยู่สองมิติ คือ (1) อบท.ขนาดเล็กมีประสิทธิภาพในมิติความใกล้ชิด ความรวดเร็วในการจัดบริการ ขาด

ขีดความสามารถในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (2) ขนาดใหญ่มีความสามารถในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารบริการล่าช้า ไม่ใกล้ชิดประชาชน ไม่ให้ความสำคัญกับประชาชน ในมิตินี้เห็นว่าขนาดไม่มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบอื่น ได้แก่ จำนวนงบประมาณที่ได้รับ พบว่าการมีงบประมาณที่มากกว่า ย่อมบริหารงานต่าง ๆ ได้มากกว่า เพราะ อบท. ขนาดเล็ก จะหมดงบประมาณไปกับค่าใช้จ่ายประจำของ ข้าราชการพนักงานฯ ทำให้เป็นภาระ ที่ไม่มีงบประมาณมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รศ. ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ เสนอยอดงบประมาณในการบริหารจัดการของหน่วย อบท. ที่ประมาณ 50 ล้านบาทต่อปี

ดังนั้น จะเห็นว่า ขนาดของ อบท. ย่อมมีผลต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ แม้จะมีความได้เปรียบในเรื่องการให้บริการของ อบท. ขนาดเล็ก แต่หาก ไม่มีงบประมาณที่พอเพียง เพราะงบประมาณไปใช้จ่ายเป็น ค่าประจำไปหมดแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อภารกิจในการพัฒนาได้ เมื่อพิจารณาถึงยอดประชากร ปรากฏว่ามีการศึกษาไว้แล้ว และได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วคือ ยอดประชากรต่อ อบท. ที่ 2,000 คน ส่วนการจะปรับจำนวนประชากรให้สูงขึ้นไปอีก เพื่อลดจำนวนหน่วย อบท. ให้น้อยลง มีข้อเสนอของธนาคารโลกว่าประชากรที่เหมาะสมคือจำนวนฐานประชากรที่ 10,000 คน ซึ่งเรื่องนี้ ศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เคยคิดฐานประชากรไว้ที่ 20,000 คน ในสมัยรัฐบาลชุดพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เคยเสนอร่างประมวลกฎหมาย อบท. โดยมีจำนวนฐานประชากรที่ 20,000 คน อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าฐานจำนวนประชากร อบท. ควรจะเป็นเท่าใด ควรพิจารณาจากฐานจำนวน อบท. ที่เหลือที่มีจำนวนที่เหมาะสมด้วยจากประสบการณ์ต่างประเทศทั่วไป จำนวน อบท. จะมีอยู่ที่จำนวน อยู่ที่ประมาณ 3,000 หน่วย (ลดลงประมาณร้อยละ 61) จากการคิดคำนวณโดยประมาณ จำนวนฐานประชากรจึงอยู่ที่ 5,000 - 10,000 คนต่อ อบท. สำหรับลักษณะภูมิศาสตร์อื่น ได้มีการนำศัพท์คำว่า “ภูมิสังคม” คือรูปภาพทางกายภาพของภูมิศาสตร์มาบวกด้วยขนาดของประชากร ต้องนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดขนาดที่เหมาะสม (Optimal Size or Maximize Size) ของ อบท. ด้วย เพราะขนาด หรือเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์แตกต่างกัน มีความได้เปรียบเสียเปรียบ ต้องนำมาประกอบการคิดพิจารณาด้วยเป็นพื้นที่เขตเมือง พื้นที่เขตชนบท เช่น อบท. พื้นที่ขนาดเล็ก เป็นชุมชนเมือง แต่ ประชากรหนาแน่น กับอีก อบท. หนึ่ง มีพื้นที่มาก เป็นพื้นที่การเกษตร ประชากรน้อย เป็นต้น

จากเกณฑ์การพิจารณาสามประการดังกล่าว อาจถือเป็นเกณฑ์หลักในการกำหนดขอบข่ายขนาดที่เหมาะสมของ อบท. โดย แยกพื้นที่เขตเมือง และพื้นที่เขตชนบท ผู้ศึกษาขอเรียงลำดับเกณฑ์ ดังนี้

(1) เกณฑ์ว่าด้วยจำนวนประชากร 5,000 – 10,000 คน

(2) เกณฑ์ว่าด้วยขนาดพื้นที่ที่เหมาะสม 7.5 ตารางกิโลเมตรขึ้นไปสำหรับ

เขตเมือง และ 20 ตารางกิโลเมตรขึ้นไปสำหรับเขตชนบท

(3) เกณฑ์ว่าด้วยงบประมาณ 50 ล้านบาทขึ้นไป

2) ข้อดีของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การพัฒนา อบท.ขนาดเล็ก ควรเหลือเพียง 2 ระดับ คือ 'อบจ.' ทำหน้าที่ระดับจังหวัด และ 'เทศบาล' ทำหน้าที่ระดับต่ำกว่าจังหวัด ส่วน อบต. ให้ยกฐานะเป็นเทศบาล และเทศบาลขนาดเล็ก ให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่แทนสำหรับ อบท.ที่มีขนาดเล็ก ต้องมี “การควมรวม” เพราะ อบท.ขนาดเล็กไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้ภารกิจไม่ซ้ำซ้อนกัน สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร เป็นการประหยัดงบประมาณลง

(2) อีกแนวคิดหนึ่งในการควมรวม อบท. เป็นเทศบาลจังหวัด เทศบาลอำเภอ จะทำให้ อบท. จากจำนวน 7,853 แห่ง เหลืออยู่ 865 แห่ง (รวม กทม.และเมืองพัทยา) คือ เทศบาลนคร / เทศบาลเมือง ก็ยังอยู่เช่นเดิม - ยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาล (ทั้งหมด) - ยุบรวม อบต. ยกฐานะเป็นเทศบาล - ยุบรวม อบต. กับเทศบาลข้างเคียง

(3) ในมุมมองของการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อ 27 มกราคม 2558 พล.อ.สำเร็จ พินกลาง ประธานคณะกรรมการภาควิชาการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติเข้ายื่นหนังสือแก่นายพงศ์โพยม วาศภูติ ประธานกรรมการบริหารการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น และนายประมนต์ สุธีวงศ์ ประธานกรรมการบริหารการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ขอให้ยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้เกิดการใช้งบประมาณของรัฐเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายมิให้เกิดการทับซ้อนกัน และให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ โดยภาควิชาการฯ ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตต่างๆ ในหลายพื้นที่เพื่อมอบให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นข้อมูลประกอบการปฏิรูปประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของนักการเมืองบางคนไม่เห็นด้วยต่อการควบรวม อปท. เช่น นายวิรัตน์ กัลยาศิริ หัวหน้าคณะทำงานด้านกฎหมาย พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า ตนไม่เห็นด้วยกับแนวคิดในการยุบ อปท. แต่ ควรมีการควบรวม อปท.มากกว่าการยุบ เช่น กรณี ที่ภายใน 1 ตำบล มี อปท. 2 แห่ง ควรยุบเหลือเพียงแห่งเดียว หรือการควบรวม อปท.ขนาดเล็ก ต้องให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง

3) ข้อดีของการเปลี่ยนสถานะ อบต. เป็นเทศบาล

ข้อดีของการเปลี่ยนสถานะ อบต. เป็นเทศบาล ก็คือ

(1) รูปแบบเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบสากล มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ถ่วงดุลอำนาจกันและกันแม้รูปแบบปัจจุบันของไทย จะเป็นรูปแบบ อปท.ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากก็ตาม ซึ่งนานาอารยประเทศนำมาเป็นรูปแบบในการปกครองท้องถิ่น

(2) เพื่อให้ อบต. เปลี่ยนฐานะรูปแบบเป็น เทศบาล ซึ่งจะรูปแบบที่เหมือนกันทั่วประเทศ มีโครงสร้างที่เหมือนกันหมด

(3) เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะมีภาระตามกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นจากเดิม

(4) เป็นส่วนราชการที่มีความรับผิดชอบในพื้นที่ขนาดเล็กเกินไป บางแห่งมีพื้นที่รับผิดชอบไม่ถึง 10 หมู่บ้าน มีประชาชนในความรับผิดชอบน้อยเกินไป บางแห่งมีประชาชนในความรับผิดชอบไม่ถึง 3,000 – 4,000 คน ต้องสิ้นเปลืองเงินเดือนค่าจ้างบุคลากร และ ค่าตอบแทน

4) ข้อเสนอแนะ แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปให้มีระบบและโครงสร้างที่เหมาะสมกับหลักการกระจายอำนาจ และการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้เพื่อตรวจสอบชี้้นำ การแก้ไขปัญหาเบื้องต้นแก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การควบรวม อบต. สำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) จากปัญหาจำนวนสมาชิกสภา อบต. ที่แตกต่างกันมากเพราะ จำนวนสมาชิกสภา อบต. ขึ้นกับจำนวนหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หมู่บ้านละ 2 คน (ยกเว้นในกรณีที่ มีจำนวนหมู่บ้านน้อย จะมีเกณฑ์พิเศษ) ทำให้บาง อบต. ที่มีจำนวนหมู่บ้านมากถึง 20 หมู่บ้าน จะมีสมาชิกสภา ที่มากถึง 40 คน แต่บาง อบต. ที่มีจำนวนหมู่บ้านเดียวหรือ 2 หมู่บ้านก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาฯ เพียง 6 คน ตามที่กฎหมายบัญญัติขั้นต่ำไว้ จากจำนวนสมาชิก อบต.ที่มีจำนวนแตกต่างกันมากดังกล่าว จึงเป็นปัญหาในทางกฎหมายที่ส่งผลเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ฉะนั้น ในเชิงบริหารจัดการ จึงไม่อาจอ้างได้เลยว่า อบต.ทั้งสองที่มีจำนวนสมาชิกสภาฯ มากกับ อบต.ที่มีจำนวนสมาชิกสภาฯ น้อยนั้น มีการบริหารจัดการที่เหมือนกัน โดยมีขีดความสามารถหรือมี “ประสิทธิภาพ” ในการจัดการบริการสาธารณะ (Public Service) ที่เท่าเทียมกัน

ปัญหาการยึดโยง “หมู่บ้าน” ของสมาชิกสภา อปท. ควรมีการจัดระบบให้เหมาะสม เนื่องจากหมู่บ้านในชุมชนเมือง และหมู่บ้านในชนบทมีความแตกต่างกันมากทั้งด้านจำนวนสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ ปัญหาการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการควบรวม อปท. ทั้งในส่วน of ประชาชน ผู้เกี่ยวข้อง และ

ข้าราชการท้องถิ่น ควรได้รับการพิจารณาตัดสินที่ได้ขาดจากส่วนกลาง เพราะมีฉะนั้นอาจไม่สามารถ “ควมรวม
อปท.” ได้เลย

(2) จากปัญหาการแบ่งแยกพื้นที่เดิมเป็นเขตเทศบาล (รวมสุขาภิบาลด้วย) โดยมีได้ยกพื้นที่ในเขต
หมู่บ้านทั้งหมด (ไม่ยกเขตพื้นที่การปกครองหมู่บ้านทั้งหมู่บ้าน) ทำให้หมู่บ้านยังมีเขตพื้นที่เขตการปกครองที่
เหลือจากการแยกเป็นเขตเทศบาลทำให้ต้องมีจำนวนสมาชิกสภา อบต. ได้อีกจำนวน 2 คน แม้จะปรากฏ
ข้อเท็จจริงว่า พื้นที่บางแห่งไม่สมควรที่จะมีสมาชิกสภา อบต. ด้วยเป็นพื้นที่การเกษตร ทุ่งนา ป่าเขา ไม่ค่อยมี
บ้านเรือนอยู่อาศัยของประชาชนก็ตาม ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจก็ไม่ได้การริเริ่มดำเนินการยุบรวมพื้นที่ ด้วยติดขัด
ในระเบียบข้อกฎหมาย และผลประโยชน์ทับซ้อนบางประการของนักการเมืองท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นใดที่เสีย
ประโยชน์ฯ เช่น จำนวนพื้นที่เขตการปกครองที่จะขาดหายไป หรือ จำนวนสมาชิกสภา อบต. ที่ขาดหายไป (หาก
ยุบรวมเขตหมู่บ้าน) และในทางกลับกันอาจมีประชาชนจำนวนหนึ่ง (หรือส่วนมาก) เห็นดีเห็นงามในการรวมเขต
หมู่บ้านเข้ากับพื้นที่ของเทศบาลฯ แต่ก็ติดขัดเรื่องกระบวนการตามกฎหมายที่ต้องได้รับอนุมัติยินยอมของ
ประชาชน และของสภา อบต. ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถรวมพื้นที่หมู่บ้านนั้นเข้ากับเขตเทศบาลฯ ได้ เป็นต้น

(3) จากปัญหาเมืองเอกแตก หรือพื้นที่ไข่แดงไข่ขาว เกิดจากการแยกเขตพื้นที่เขตเมืองออกจากเขต
ชนบทเพื่อยกฐานะเป็นเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาลตามข้อ (2) ทำให้เกิดปัญหาอีกประการหนึ่งที่ตามมาก็คือ
อบต.บางแห่งที่ได้รับการยกฐานะมีพื้นที่เขตการปกครองที่ไม่ต่อเนื่องกันเช่น พื้นที่ที่เป็นไข่แดงเป็นเขตเทศบาล
พื้นที่ไข่ขาวเป็น อบต. หรือ มีพื้นที่ไข่ขาวที่ขาดกลาง ไม่ต่อเนื่องกัน เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล
(เขตเมือง) แล้วและต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น อบต. ก็ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลโดยมีพื้นที่ที่ไม่ต่อเนื่องกัน
กลายเป็นเมืองเอกแตก เป็นต้น

(4) จากปัญหาสภาพพื้นที่ของ อบต. แตกต่างกันไปมาก กล่าวคือ มีพื้นที่เป็นพื้นที่ชนบทพื้นที่เมือง
และพื้นที่ชนบทกึ่งเมืองกึ่งชนบท รวมถึงพื้นที่มีลักษณะพิเศษด้วย โดยไม่มีหลักเกณฑ์แยกแยะ และแบ่งแยก
พื้นที่เหมือนเมื่อครั้งมีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ที่กำหนดลักษณะของชุมชนเมืองหรือกึ่ง
เมืองไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า “เช่น ...เป็นชุมชนที่มีตลาดการค้าอย่างน้อย 100 ห้อง มีราษฎรอย่างน้อย 1,500
คน...” เป็นต้น แต่เนื่องจาก กฎหมายได้ถูกประกาศใช้ทั่วประเทศ โดยมีเพียงแค่เกณฑ์งบประมาณรายได้เพียง
เกณฑ์เดียวเท่านั้น เมื่อมีการปรับเกณฑ์งบประมาณลงมาเหลือน้อยลง ก็มีผลทำให้ อบต. เกิดขึ้นทั่วประเทศ
ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด โดยไม่มีการแบ่งแยกหรือแยกแยะพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นฉะนั้น เมื่อจะมีการปรับเปลี่ยน
อบต. เป็นเทศบาลก็อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ ด้วยสภาพพื้นที่ที่แตกต่างกันมาก

(5) ตามหลักการปกครองท้องถิ่นกลุ่มประเทศอังกฤษ (Anglo-Saxon) จะมีการแบ่งแยกการ
ปกครองท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน ระหว่าง การปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง และการปกครองท้องถิ่นใน
เขตชนบท เพราะ ภารกิจหน้าที่ที่ค่อนข้างจะแตกต่างกันชัดเจนระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบท

(6) ปัญหาสภาพพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ ไม่ว่าในมิติของพื้นที่ มิติจำนวนประชากร มิติความเจริญ
ของชุมชนเมือง มิติเรื่องของการความยากง่ายในการเข้าพื้นที่ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาอุปสรรคในการควมรวม
อบต. เป็นอย่างมาก เนื่องด้วยพื้นที่ อบต. ที่มีความหลากหลาย แตกต่างกันไปมาก อาทิ สภาพพื้นที่ที่กว้างขวาง
ห่างไกล ทุรกันดาร ฯลฯ หรือเขตพื้นที่ไม่ติดต่อกัน เป็นต้น

(7) จากการตรวจสอบระเบียบกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ได้แก่
หลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล หลักเกณฑ์การรวมและการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
หลักเกณฑ์การรับรวม และแยกพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าได้มีการออกหลักเกณฑ์ต่าง
ๆ ไว้นานแล้ว แต่การดำเนินการที่ผ่านมา อบต. ที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเขตหรือรวม (รวมยุบรวม)
หรือการรับรวมและแยกพื้นที่ แทบจะไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติด้วยขั้นตอนที่ยุ่งยากผ่านการประชาคม

และผ่านการพิจารณาขององค์กรทางการเมืองท้องถิ่น (สภาท้องถิ่น) ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรืออื่นใด ทำให้การดำเนินการไม่เป็นผล

(8)การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีการกำหนดหลักการไว้สองประการที่อาจมีผลกระทบต่อการควมรวม อบท. อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ การกำหนดให้มีการออกกฎหมายให้จังหวัดที่มีความพร้อมเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่เต็มพื้นที่จังหวัดภายใน 1 ปี ซึ่งจะมีผลให้มีการยุบเลิกการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้น และ การกำหนดให้มืองค์การบริหารภาคเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ใน ภูมิภาค ฉะนั้น จึงต้องมีการจัดการเรื่องการควมรวม อบท. ที่มีประสิทธิภาพไว้ด้วยเพราะ อบท. ใหม่ที่เกิดขึ้นเต็มพื้นที่จังหวัดจะเป็น “ท้องถิ่นระดับบน” (Upper Tier) และ อบท. ในเขตพื้นที่จังหวัดทั้งหมดเป็น “ท้องถิ่นระดับล่าง” (Lower Tier) และ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเดิมก็กลายเป็น “การบริหารราชการส่วนกลางจำแลง” ไปในที่สุด ซึ่งตามหลักทฤษฎีแล้วในระยะยาว “การบริหารราชการส่วนกลางจำแลง” นั้นก็อาจสิ้นสภาพไปโดยปริยายด้วยบทบาทภารกิจอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ขยายขอบเขตมากขึ้น

References

- Anderson, J. E. (1994). Public policy-making: Introduction (2nd ed.). New York: Houghton Mifflin Company.
- Bardach, E. (1980, September). Implementation studies and the study of implements. Paper presented at the 1980 meeting of the American Policy Science Association, University of California, Berkeley.
- Chelimsky, E. (1978). Differing perspectives of evaluation. In C. C. Rentz & R. R. Rentz (Eds.), Evaluating federally sponsored programs: New directions for program evaluation (Vol. 2, Summer). San Francisco: Jossey-Bass.
- Considine, M. (1994). Public policy: A critical approach. South Melbourne, Australia: Macmillan.
- Dye, T. R. (1981). Understanding public policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Easton, D. (1953). The political system. New York: Knopf.
- Eulau, H., & Prewitt, K. (1973). Labyrinths of democracy. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Eyestone, R. (1971). The threads of public policy: A study of policy leadership. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Friedrich, C. J. (1963). Constitutional government. New York: McGraw-Hill.
- House, E. R. (1984). How we think about evaluation. In R. F. Conner, D. G. Altman, & C. Jackson (Eds.), Evaluation studies review annual (Vol. 9). Beverly Hills, CA: Sage.
- Hurst, J. (2010). Effective ways to realise policy reforms in health systems (OECD Health Working Papers No. 51). Paris: OECD Publishing.
- Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1970). Power and society. New Haven, CT: Yale University Press.
- Nagel, S. S. (1994). Systemic policy evaluation. In S. S. Nagel (Ed.), Encyclopedia of policy studies. New York: Marcel Dekker, Inc.
- National Institute of Population and Social Security Research. (2007). Social security in Japan. Tokyo: National Institute of Population and Social Security Research.

- Owen, J. M. (1993). Program evaluation: Forms and approaches. St. Leonards, Australia: Allen & Unwin Pty Ltd.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). Implementation. Berkeley, CA: University of California Press.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, A. (1989). Policy implementation. In S. S. Nagel (Ed.), Encyclopedia of policy studies. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Sharkansky, I. (1970). Policy analysis in political science. Chicago, IL: Markham.
- Smith, W. (1965). A framework for political analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Sombat, T. (2006). Public policy: Concepts, analysis, and processes (14th ed.). Bangkok: Sematham.
- Suchart, Y. (2001). Public policy (5th ed.). Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Sakon, C. (2011). From policy to practice: The 15-year free quality education policy. Bangkok: Ministry of Education.
- Sujee, A. (1999). Effective management strategies. Songkhla: Chonbut Graphic.
- Thomson, S., Foubister, T., & Mossialos, E. (2009). Financing health care in the European Union: Challenges and policy responses (Observatory Studies Series No. 17). Copenhagen: World Health Organization.
- Voradech, C. (2011). Theories of public policy implementation (5th ed.). Bangkok: Prikwangraphic.
- Williams, W. (1971). Social policy research and analysis: The experience in the federal social agencies. New York: American Elsevier Publishing Co.
- Zibulewsky, J. (2001). The Emergency Medical Treatment and Active Labor Act (EMTALA): What it is and what it means for physicians. Proceedings (Baylor University Medical Center), 14(4), 339–346.

