

Academic Focus

เอกสารวิชาการ



การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(อบจ.)

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ISSN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



Academic Focus

เมษายน 2558

สารบัญ

บทนำ	1
สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	3
บทวิเคราะห์การยุบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	5
ข้อดีข้อเสียของการยุบเลิก อปท. โดยไม่มีรูปแบบ อบจ.	6
ข้อดีข้อเสียของการยกฐานะ อบต. เป็นรูปแบบเทศบาล	8
ข้อดีข้อเสียของการควบรวม อปท. ขนาดเล็ก	9
เข้าด้วยกันเป็น อปท. ใหม่	
ข้อเสนอการปรับปรุง อบจ. โดยนักวิชาการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง	10
สรุปและข้อเสนอแนะจากผู้ศึกษา	15
บรรณานุกรม	17

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

บทนำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกชื่อย่อว่า “อบจ.” ซึ่งในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่ง ที่มีวิวัฒนาการความเป็นมาและมีการแก้ไขปรับปรุงตลอดมาตามลำดับ โดยเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน และในปีเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 เพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดยังมีได้เป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการภูมิภาค

ต่อมาใน พ.ศ. 2498 ได้มีความพยายามในการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498 และในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2540 สำหรับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนั้น กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 การมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เกิดจากแรงกดดันจากการรวมตัวของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ และผลกระทบจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำให้พื้นที่ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย (1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน และ (2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการ ดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนโยธารับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงิน การคลังและการเบิกจ่ายเงิน ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากภาษีชนิดต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาล

เป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม จัดเก็บโดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่าย ซึ่งในระดับประเทศ การบริหารงบประมาณแผ่นดินจะกระทำโดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน รัฐบาลจึงจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ฝ่ายบริหาร คือ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้

นอกจากนี้ในมาตรา 46 ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยพัฒนาท้องถิ่น คือ บทบาทในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุนในการดำเนินการกิจกรรมขนาดใหญ่ ประสานและดำเนินโครงการพัฒนา เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางมุ่งที่จะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ และโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัด การควบคุม กำกับ ดูแล จึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (“การปกครองท้องถิ่นไทย : องค์การบริหารส่วนจังหวัด”, ม.ป.ป.)

สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ในปัจจุบัน การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ได้รับการยอมรับจากทั้งแวดวงวิชาการและแวดวงการเมืองว่าเป็นกลวิธีสำคัญในการปฏิรูปประเทศ และเป็นการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง โดยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนก่อให้เกิดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย กอปรกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง ทำให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนมีความตื่นตัวมากขึ้นในสิทธิ เสรีภาพ และบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปประเทศไทยตามกระบวนการกระจายอำนาจ ก็ยังประสบกับปัญหาอุปสรรคมากมาย จนก่อให้เกิดข้อกังขาของสังคมเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ตลอดจนข้อกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสของระบบการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความจำเป็นในการศึกษาเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการกระจายอำนาจตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการปฏิรูปหรือไม่ และมีผลกระทบอย่างไร

ต่อภาคประชาชน รวมทั้งมีความสับสนของประชาชนในพื้นที่ที่การปกครองทับซ้อนกันหลายรูปแบบนั้น เป็นปัญหาใหญ่หลวงของประเทศ และเป็นเหตุทำให้ประชาชนไม่สนใจหรือรังเกียจระบบราชการ ยกตัวอย่าง ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีการปกครองที่ทับซ้อนกัน ดังเช่น จังหวัดนครราชสีมา เมืองค์การบริหารในรูปจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีผู้บริหารที่เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสายลงไป เหล่านี้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รับใช้ส่วนกลางทั้งสิ้น ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลต่าง ๆ ในรูปแบบของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองทั้งสองรูปแบบที่ทับซ้อนและหลายประเภทดังกล่าว คือ ต้นตอของปัญหาการปกครองประเทศไทยในปัจจุบันนี้ และจะต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายไปในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก แต่ประชาชนทั่วประเทศยังลำบากยากจน ขาดแคลนและล่าช้า เพราะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถูกรองรับโดยการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนการบริหารราชการส่วนกลาง จึงทำให้ทั่วประเทศเสมือนหนึ่งเป็นเมืองขึ้นหรือเป็นผู้รับใช้ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองบังคับบัญชา (สิริอัญญา, 2557)

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึง ปัญหาของการกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างเดิมว่า มีขีดจำกัดมาก ถ้ายังกระจายอำนาจลงไปมากก็ไม่ได้ ประโยชน์อันใด รวมทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ก็ใช้ข้อจำกัดเป็นเหตุผลในการระงับหรือชะลอการถ่ายโอน ในขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการ ในท้องถิ่นก็ลังเลใจ ไม่มั่นใจ และปฏิเสธที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการ ท้ายที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ จึงทำได้เฉพาะกิจกรรมขนาดเล็ก ๆ จำนวนไม่กี่ประเภท ดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ถ้าจะเดินหน้าต่อไปให้กว้างขวางกว่านี้ได้ ก็ต้องก้าวข้ามข้อจำกัดนี้ไปได้เสียก่อน อันที่จริง เรามีองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ “อบจ.” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดอยู่แล้ว น่าจะรับการกระจายอำนาจจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาค (หรือส่วนราชการประจำจังหวัด) ได้ทั้งหมด ไม่น่าจะมีข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างใด ๆ เรื่องนี้เป็นความจริงที่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่การปกครองขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ใหญ่ แต่เปลือกนอก ทว่ามีขีดความสามารถขององค์กร บุคลากร งบประมาณ และการบริหารจัดการที่จำกัด เป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งรัฐบาลในอดีตก็ได้จำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอาไว้เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ในขณะเดียวกันจังหวัดหนึ่ง ๆ ยังมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐบาลระดับชาติ มีผู้ว่าราชการจังหวัด ถืองบประมาณจังหวัดไว้ในมือจำนวนหนึ่ง อีกทั้งมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของกรมในส่วนกลาง ถืองบประมาณของกรมต่าง ๆ มาใช้จ่ายในจังหวัดนั้น ๆ เช่น ศึกษาธิการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น และยังมีหน่วยราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ ศาล อัยการ หน่วยจัดเก็บภาษี สถาบันวิจัย สถาบันอุดมศึกษา มาตั้งสำนักงานปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดอีกเป็นจำนวนมาก หน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในจังหวัดหนึ่ง ๆ เมื่อรวมกันแล้ว มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีงบประมาณ มีบุคลากรที่มีความรู้มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณกว่าสิบเท่าตัว (คาดว่าน่าจะมียกงบประมาณรายจ่ายไม่น้อยกว่าจังหวัดละหนึ่งหมื่นล้านบาทต่อปี) หน่วยงานเหล่านี้แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ มีกฎหมายและทรัพยากรการบริหารอยู่ในมือเป็นจำนวนมาก แต่ที่ผ่าน

มาไม่สามารถแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ เพราะหน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจกำหนดนโยบายหรือดำเนินการใด ๆ ได้โดยตรง หากแต่จะต้องปฏิบัติตามแผนงาน โครงการของกระทรวงและกรมในส่วนกลาง ต้องรอคำสั่ง หรือขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากกรมในส่วนกลางเป็นหลัก นับเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เกิดจากการรวมศูนย์ในระบบราชการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว จังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถจัดการพื้นที่ของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เพราะต่างก็มีข้อจำกัดและไม่สามารถผนึกกำลังรวมกันเป็นหนึ่งได้ (จรัส สุวรรณมาลา, ม.ป.ป., น. 1 – 2)

บทวิเคราะห์การยุบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ประเด็นการยุบ อปท. สามารถแบ่งแยกออกเป็น 3 กรณี คือ (“รวมทัศนะความคิดเห็นเรื่องการยุบเลิก อปท.”, 2558)

(1) การยุบเลิก อปท. โดยการยุบเลิกไม่มีการปกครองรูปแบบ อบจ.

การยุบเลิก อปท. โดยการยุบเลิกไม่มีรูปแบบการปกครอง อบจ. ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ ยังไม่ได้ข้อยุติซึ่งหลายฝ่ายเห็นว่า สมควรจะยุบ “อบจ.” หรือคงรูปแบบ “อบจ.” ไว้ เพียงแต่ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่และโครงสร้าง อบจ. ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยที่มีการปกครอง 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มิใช่ประเด็นปัญหาหลัก ประเด็นอยู่ที่ อบจ. สามารถที่จะจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้หรือไม่ โดยกำหนดให้ อบจ. เป็นการปกครองท้องถิ่นใน “ระดับบน” (Upper Tier) เป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีบทบาทเป็นที่ปรึกษา เป็นฝ่ายอำนวยการ กล่าวคือ ให้เปลี่ยนอำนาจหน้าที่จากเดิมที่ให้บริการสาธารณะทั่วไปเหมือนท้องถิ่นอื่น เปลี่ยนใหม่ให้บริหารจัดการในอำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นขนาดเล็ก หรือท้องถิ่นโดยทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ หรือกระทำได้แต่มีข้อจำกัด หรือไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ภารกิจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การจัดการศึกษาขนาดใหญ่ การรักษาพยาบาลและการดูแลสุขภาพขนาดใหญ่ การจัดการน้ำประปา ไฟฟ้า การจัดการน้ำเสีย การจัดการขยะ มลพิษ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ให้คงเหลือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบทั่วไป หมายถึง รูปแบบที่ใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ท้องถิ่นระดับจังหวัด (Upper Tier) และท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด (Lower Tier)

2. รูปแบบพิเศษ หมายถึง รูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ อันมีลักษณะแตกต่างออกไปจากรูปแบบทั่วไป โดยปัจจุบันมีกฎหมายการบริหารราชการท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรอการนำเสนอเรื่องเพื่อพิจารณาอยู่ 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแม่สอด พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ.

ข้อดีข้อเสียของการยุบเลิก อบท. โดยไม่มีรูปแบบ อบจ.

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. เป็นการดำรงสถานะเดิมไว้ (Status quo) ทำให้ไม่มีผลกระทบต่อใคร ไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (no stakeholder) แต่ต้องปรับปรุงแบ่งแยกภารกิจให้ชัดเจนโดย อบจ. ควรจะทำงานในลักษณะโครงสร้างขนาดใหญ่ และเป็นโครงการที่เกิดประโยชน์ในหลาย ๆ เทศบาลกับ อบต. เป็นต้น</p> <p>หมายเหตุ : คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) โดยนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เสนอเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2554 สรุปว่า เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น ในอนาคตจึงมีความจำเป็นต้องยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคควรหมดไปตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 กลไกหลัก คือ กลไกแรกเป็นการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ด้วยรูปแบบและกลไกแบบประชาสังคม ซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในแต่ละพื้นที่ สอดประสานกับกลไกที่สอง คือ การบริหารราชการหรือการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล ซึ่งในที่สุดก็จะเหลือเพียงราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่ง อบท. ที่เป็นโครงสร้างส่วนบน (ระดับบน Upper Tier) ที่ยังคงเหลืออยู่ก็คือ อบจ. นั่นเอง</p> <p>2. ในการบริหารจัดการหรือการบริการสาธารณะ (Public Service) ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น หากเป็นภารกิจที่สำคัญมีภาระมาก</p>	<p>1. กระทบต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ ข้าราชการ อบจ. นักการเมืองท้องถิ่น ที่จะต้องถูกยุบเลิก และถ่ายโอนตำแหน่ง</p> <p>2. ในภารกิจการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ อบท. ขนาดเล็กจะไม่สามารถดำเนินการได้ แม้อาจแก้ไขได้โดยการร่วมมือกับ อบท. ข้างเคียง ในรูปแบบ “สหการ” หรืออื่นใด ก็อาจมีปัญหาทางปฏิบัติ ซึ่งในบางกรณีอาจไม่สามารถกระทำได้เลย</p> <p>3. มีการต่อต้านจากนักการเมืองของ อบจ. ที่แยกไม่ออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เกือบทุกพรรค</p> <p>4. ปัญหาอิทธิพล การเมืองสกปรก โดยเฉพาะการมีอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น และมีช่องทางในการทุจริตมาก</p> <p>5. สิ้นเปลืองงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>จนกระทั่งท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้ แล้วมอบอำนาจให้ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ เป็นการไม่ถูกต้องตามหลัก “การกระจายอำนาจ” ในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น หน่วยดำเนินการบริการสาธารณะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และมีศักยภาพที่จะดำเนินการภารกิจนั้นได้</p> <p>3. เพื่ออุดช่องว่างและเป็นที่พึ่งของท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของท้องถิ่นขาด หรือในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนว่าอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด อาทิ เรื่องถนนทางหลวงที่เชื่อมระหว่างตำบล อำเภอ กล่าวคือ ต้องปรับปรุงแบ่งแยกภารกิจให้ชัดเจน อบจ. ควรจะทำงานในลักษณะโครงสร้างขนาดใหญ่และเป็นโครงการที่เกิดประโยชน์ในหลาย ๆ เทศบาล กับอบต. เป็นต้น</p> <p>4. ช่วยลดปัญหาความทับซ้อนในพื้นที่งบประมาณ ภาษี ระหว่างพื้นที่ อบจ. กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และยังคงกระจายงบประมาณให้ท้องถิ่นเข้ามาดูแลตรงจุดและชัดเจนมากขึ้น เพราะ อบจ. เป็นองค์กรที่ทับซ้อนกับ อบต. และเทศบาล ไม่มีพื้นที่ที่เป็นของตนเอง</p> <p>5. การยุบเลิก อบจ. แต่คง อบต. และเทศบาลไว้ เพราะประชาชนยังตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิดกว่า อบจ. และที่สมาชิก อบจ. รู้สึกว่าตนเองมีสถานะภาพสูงส่งจนประชาชนเข้าไม่ถึง ความสัมพันธ์ของ อบจ. ห่างไกลกับประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า อบจ. คืออะไร มีหน้าที่ทำอะไร มีความเกี่ยวพันอะไรกับประชาชน ฯลฯ</p> <p>6. ประหยัดงบประมาณรัฐบาลในการให้เงินอุดหนุน โดยเฉพาะงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล</p>	

(2) การยกฐานะ อบต. เป็นการปกครองรูปแบบ “เทศบาล”

ข้อดีข้อเสียของการยกฐานะ อบต. เป็นรูปแบบ “เทศบาล”

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. รูปแบบเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบสากล มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาถ่วงดุลอำนาจกันและกัน แม้รูปแบบปัจจุบันของไทย จะเป็นรูปแบบ อบต. ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากก็ตาม แต่นานาอารยประเทศก็นำมาเป็นรูปแบบในการปกครองท้องถิ่น</p> <p>2. เพื่อให้ อบต. เปลี่ยนฐานะรูปแบบเป็นเทศบาล ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่เหมือนกันทั่วประเทศ มีโครงสร้างที่เหมือนกันหมด</p> <p>3. เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จะมีภารกิจตามกฎหมายเพิ่มขึ้นจากเดิม</p> <p>4. เป็นส่วนราชการที่มีความรับผิดชอบในพื้นที่ขนาดเล็กเกินไป บางแห่งมีพื้นที่รับผิดชอบไม่ถึง 10 หมู่บ้าน มีประชาชนในความรับผิดชอบน้อยเกินไป บางแห่งมีประชาชนในความรับผิดชอบไม่ถึง 3,000 – 4,000 คน</p>	<p>1. เกิดกระแสต่อต้านจากกลุ่มบุคคลผู้สูญเสียประโยชน์ โดยเฉพาะการลดจำนวนสมาชิกสภา อบต. เหลือเพียง 12 คน หรือ 18 คน จากเดิมที่มีสมาชิก อบต. ได้หมู่บ้านละ 2 คน</p> <p>2. พื้นที่ อบต. บางส่วนอาจเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ที่ห่างไกล ทุรกันดาร เป็นป่าเขา เป็นเขตชนบท หรือเป็นเขตที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น เป็นเกาะ เป็นชุมชนของเผ่าพันธุ์ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เช่น ชาวเขา ชาวมุสลิม เป็นต้น อาจมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานในรูปแบบของเทศบาลได้</p> <p>3. เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว การให้บริการประชาชนอาจไม่ทั่วถึง เพราะเขตพื้นที่ของ อบต. เดิมมีพื้นที่กว้างขวางมาก สมาชิก อบต. ลดลง ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง การพัฒนาที่ล่าช้ากว่าการเป็น อบต.</p> <p>4. หลักการบริหารงาน อบต. ในรูปแบบเทศบาล เป็นการบริหารจัดการ อบต. “เขตพื้นที่เมือง” เป็นสำคัญ แต่เนื่องจากสภาพบ้านเมืองส่วนใหญ่ของ อบต. เป็นชนบท บ้านเมืองไม่แออัด การจราจรไม่วุ่นวาย ไม่จำเป็นต้องเอาระเบียบเทศบาลมาบริหารจัดการ จะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนยิ่งลำบากมากขึ้น เพราะคนชนบท คนท้องถิ่น อยู่กินแบบพื้นบ้านชีวิตเรียบง่าย รักความสันติสุข และ อบต. เป็นหน่วยงานที่เข้าถึงประชาชนใกล้ชิดที่สุด มองเห็นปัญหาจริง ๆ</p> <p>5. จำนวนสมาชิกจะเพิ่มหรือลดขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้าน สมาชิกที่เพิ่มขึ้นหมายถึงตัวแทนของประชาชน ซึ่งสามารถสะท้อนปัญหาได้มากขึ้น ตัวแทนลดลง หมายถึง การขาดความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
	6. ต้องสิ้นเปลืองเงินเดือนค่าจ้างบุคลากร และค่าตอบแทนสมาชิก อบต. ที่มีจำนวนมาก แต่ภารกิจความรับผิดชอบมีน้อย เนื่องจากมีขนาดเล็ก

(3) การควบรวม อปท. (Amalgamation) ที่มีขนาดเล็กเข้าด้วยกันเป็น อปท. ใหม่ที่มีขนาดใหญ่ มีศักยภาพ ประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อดีข้อเสียของการควบรวม อปท. ขนาดเล็กเข้าด้วยกัน

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. การพัฒนา อปท. ขนาดเล็ก ควรเหลือเพียง 2 ระดับ คือ “อบจ.” ทำหน้าที่ระดับจังหวัด และ “เทศบาล” ทำหน้าที่ระดับต่ำกว่าจังหวัด ส่วน อบต. ให้ยกฐานะเป็นเทศบาล และเทศบาลขนาดเล็ก ให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่แทนสำหรับ อปท. ที่มีขนาดเล็ก ต้องมี “การควบรวม” เพราะ อปท. ขนาดเล็กไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้ภารกิจไม่ซ้ำซ้อนกัน สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร เป็นการประหยัดงบประมาณลงอีก แนวคิดหนึ่งในการควบรวม อปท. เป็นเทศบาล จังหวัด เทศบาลอำเภอ จะทำให้ อปท. จากจำนวน 7,853 แห่ง เหลืออยู่ 865 แห่ง (รวม กทม. และเมืองพัทยา) คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง ก็ยังคงอยู่เช่นเดิม</p> <p>2. ในมุมมองของการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2558 พลเอก สำเร็จ พินกลาง ประธานคณะกรรมการภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของชาติ เข้ายื่นหนังสือแก่นายพงศ์โพยม วาศภูติ ประธานกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น และนายประมนต์ สุธีวงศ์ ประธานกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ขอให้ยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้เกิดการใช้</p>	<p>1. การบริหารงาน อปท. หรือ ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ อาจมีปัญหาเรื่องการเข้าถึงประชาชน ที่มีขั้นตอนยุ่งยาก ซับซ้อนของระบบราชการ (Red Tape)</p> <p>2. อาจเกิดการผูกขาดตัดตอนรวบอำนาจ โดยผู้มีอิทธิพลเข้ามาครอบงำการบริหารท้องถิ่นได้ง่าย</p> <p>3. มีปัญหาเรื่อง “ขนาดที่เหมาะสม” (Maximize Size) ของ อปท. ว่าควรจะมีขนาดที่เหมาะสมจะพิจารณาจาก “มิติ” (Dimensions & Metry) ไต เพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีสภาพที่แตกต่างกัน การออกแบบให้มีรูปแบบ อปท. ที่เหมือนกันทั้งหมด จึงขัดแย้งกับ “บริบท” (Context) ของท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่มิติด้านประชากร (ประชากรขั้นต่ำ 5,000, 10,000, 20,000 คน) มิติด้านพื้นที่ (ขนาดพื้นที่ไม่น้อยกว่า 5, 10, 15, 20 ตารางกิโลเมตร) หรือ มิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ฯ (เช่น ความเป็น “เมือง” ความเป็น “ชนบท” ฯ) อื่นใด เป็นต้น</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>งบประมาณของรัฐเป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย มิให้เกิดการทับซ้อนกัน และให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ</p> <p>3. ในมุมมองของนายวิรัตน์ กัลยาศิริ หัวหน้าคณะทำงานด้านกฎหมาย พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดในการยุบ อปท. แต่ ควรมีการควบรวม อปท. มากกว่าการยุบ เช่น กรณีที่ภายใน 1 ตำบล มี อปท. 2 แห่ง ควรยุบเหลือเพียงแห่งเดียว หรือการควบรวม อปท. ขนาดเล็ก ต้องให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง</p>	

ข้อเสนอการปรับปรุง อบจ. โดยนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
<p>โกวิท พวงงาม อาจารย์จากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (“ปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตอบโจทย์ปัญหาประเทศ”, 2557, น. 10)</p>	<p>ให้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ อบจ. และปรับโครงสร้าง โดยให้โครงสร้าง อบจ. นั้นมีคณะผู้บริหาร อบจ. สภา อบจ. และสภาพลเมือง อบจ. ให้ลดจำนวนสมาชิก อบจ. เป็น 3 ขนาด ได้แก่ ขนาดเล็ก 12 คน ขนาดกลาง 18 คน และขนาดใหญ่ 24 คน โดยใช้ฐานประชากรมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนด</p>
<p>สตีร ธนานิธิโชติ นักวิชาการจากสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (“ชี้จุดอ่อน ‘ยุบ อบจ.’ ตั้งเทศบาลกิ่งแต่งตั้ง”, 2557, น. 13)</p>	<p>การปรับบทบาทให้ อบจ. เป็นสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการ ดูแลเรื่องงบประมาณซึ่งจะตั้งเป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่นนั้น เป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องใช้แค่ชั่วคราว หรือ ระยะเริ่มต้นเท่านั้น หลักการ คือ ต้องทำเพื่อกระจายการดูแลเรื่องงบประมาณและการบริหารงานบุคคลไปให้ท้องถิ่น สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น ซึ่งสุดท้ายต้องออกแบบให้ทุกระดับมาจากการเลือกตั้ง เพียงแต่ในช่วงแรกฝ่ายประจำอาจเข้าไปช่วยเป็นที่เลี้ยง เพราะท้องถิ่นอาจไม่เชี่ยวชาญหรือไม่มีความชำนาญ ที่สำคัญ คือ ป้องกันปัญหาการทุจริต</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
	แต่โมเดลนี้ควรใช้แค่ 1 - 3 ปี จากนั้นระยะยาวควรให้อิสระกับ อบท. ในการดูแลกิจการท้องถิ่นทั้งหมด ถ้าจะให้โมเดลนี้เป็นโมเดลถาวร ต้องบอกว่ายั่งยืน เพราะการพัฒนาท้องถิ่นไทยเดินหน้ามาไกลมากแล้ว ถึงขั้นเลือกตั้งนายก อบท. โดยตรง เลือกตั้งสภาท้องถิ่นทั้งหมดโดยตรง และวางบทบาทให้ อบจ. กำกับดูแลภาพรวมของการพัฒนาในจังหวัดด้วย
<p>ชัยมงคล ไชยรบ นายกองค้การบริหาร ส่วนจังหวัดสกลนคร ในฐานะนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (“ชัยมงคล รับผิดชอบ อบจ./ต้นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทน เสนอ 3 ขั้นตอนปฏิรูปท้องถิ่น”, 2557, น. 10)</p>	<p>การที่จะมีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดใด ก็ต้องมีการสำรวจความคิดเห็นของ ประชาชนในพื้นที่ก่อนว่าจะยอมรับในการบริหารงาน รูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นหรือไม่</p>
<p>เลือดไทย วงศ์ใหญ่ ท้องถิ่นจังหวัดพะเยา (“ท้องถิ่นคาด ‘อบจ.’ อาจถูกปรับ ‘โครงสร้าง’ เป็นเทศบาลจังหวัด”, 2557, น. 27)</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่อาจจะได้รับการปรับโครงสร้าง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งคงไม่ใช่การยุบองค์กร แต่เป็นเพียงการปรับปรุงโครงสร้างให้กระชับและขับเคลื่อนได้ง่ายขึ้น เพราะถึงอย่างไร อบจ. ก็เป็น อปท. พี่เลี้ยง ของ อปท. อื่น ๆ ในระดับจังหวัด มีเครื่องมือและทรัพยากรที่สามารถให้การสนับสนุนแก่ อปท. อื่นได้อย่างสะดวก ซึ่งการปรับโครงสร้าง คาดว่าอาจจะปรับมาเป็นเทศบาลจังหวัด แต่จำนวนผู้แทนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถคาดเดาได้ว่าจะมีจำนวนเท่าใด ต้องติดตามการปฏิรูปในขั้นตอนต่อไป</p>
<p>สรณะ เทพเนาว์ นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง นายกรัฐมนตรีราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย นายธีระเดช นรัตถรักษา ประธานชมรมนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย (“เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ยุบภูมิภาค”, 2557, น. 9)</p>	<p>คงรูปแบบ อบจ. ไว้ แต่ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานระดับจังหวัดที่เป็นภาพรวมของจังหวัด เช่น งานด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการปัญหาขยะมลพิษ งานด้านการศึกษา งานด้านส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น</p>
<p>องค์กรข้าราชการส่วนท้องถิ่น (“แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น อนาคตท้องถิ่นต้องจับตา!”, 2557)</p>	<p>ให้ยุบ อบจ. ยุบ อบต. ยุบเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และจัดตั้งเทศบาลจังหวัด เทศบาลอำเภอ จะเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 865 แห่ง (รวมกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) โดยให้ อบจ. ยังคงอยู่เหมือนเดิม แต่จะจำกัดหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้น</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
<p>ประยูร พรหมพันธ์ อุปนายกสมาคม นักปกครองแห่งประเทศไทย (“ท้องถิ่น – มหาไทย คู่กัดตลอดกาล”, 2557, น. 6)</p>	<p>อบจ. มีรูปแบบการบริหารและพื้นที่ที่ซ้ำซ้อน กับราชการส่วนภูมิภาค การใช้งบประมาณก็เป็นแบบเก่า แต่ก็ยอมรับว่า อบจ. เองก็มีส่วนทำให้บ้านเมืองเจริญ เช่นกัน แต่อาจจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน และใช้งบประมาณให้คุ้มค่า ส่วนว่าจะยุบหรือไม่นั้น ไม่ขอให้ความเห็น แต่ยืนยันว่าบทบาทของ อบจ. ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับยุคสมัย การช่วงชิง จังหวะระหว่างฝ่ายภูมิภาคกับฝ่ายท้องถิ่น โดยเฉพาะ กระทรวงมหาดไทย กับคน อบจ. มีเป็นระยะ ก็ตามแต่ว่า อยู่ถูกที่ถูกเวลาหรือไม่ และการปกครองบ้านเมือง ขณะนั้นเป็นเช่นไร</p>
<p>สัมพันธ์ เตชะอธิก คอลัมน์ท้องถิ่น ปริทรรศน์ หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (“ควรวรรณ ท้องถิ่น”, 2557, น. 10)</p>	<p>ในประเด็นควรวรรณ อบจ. หรือไม่ หลายฝ่าย เห็นควรวรรณเพราะรูปแบบ อบจ. ก็ไม่ตอบสนองปัญหา และความต้องการของคนท้องถิ่น พื้นที่พัฒนาที่มีน้อย เพราะทำได้เฉพาะพื้นที่ทับซ้อน นอกนั้นมี อบต. กับเทศบาลดูแลหมดแล้ว จึงไม่มีเหตุผลอะไรที่จะเอา อบจ. ไว้ ยังมีปัญหาคอร์รัปชันตกอยู่ภายใต้อิทธิพล นักการเมืองและนายทุนเป็นหลัก ยังมีประโยชน์น้อย โดยเสนอว่าควรวรรณ อบจ. เพราะไม่มีพื้นที่ทำงานที่ชัดเจน การทำงานในพื้นที่ทับซ้อนมีน้อยมากและได้สร้าง โครงสร้างพื้นฐานไปมากแล้ว ประกอบกับ อบจ. เน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมีปัญหาความไม่ โปร่งใสมาก ที่สำคัญไม่ได้แก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด ถ้าจะให้ อบจ. คงอยู่ต้องปรับเปลี่ยนเอาปัญหาใหญ่ ๆ ของจังหวัดเป็นตัวตั้ง เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหา หนี้สิน ปัญหาขยะมลพิษ ปัญหาแหล่งน้ำ ปัญหาป่า ที่ดิน ปัญหาการมีงานทำและอาชีพของผู้คนในจังหวัด ปัญหาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมโดยรวมในจังหวัด ฯลฯ อบจ. ต้องพัฒนาและแก้ไขปัญหาระดับจังหวัด ให้ผู้คนในจังหวัดมีความสุขอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
<p>วีระศักดิ์ เครือเทพ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (“ชี้จุดอ่อน ‘ยุบ อบจ.’ ตั้งเทศบาลกิ่งแต่งตั้ง”, 2557, น. 13)</p>	<p>ที่ผ่านมานายก อบจ. กับผู้ว่าฯ บารมีข่มกันอยู่ ฉะนั้นหากลดฐานะ อบจ. เป็นเทศบาลจังหวัด ข้าราชการท้องถิ่นบางส่วนจึงเห็นด้วย โดยเฉพาะสายที่ไปเลือกข้างกับมหาดไทย แต่ อบท. ฝ่ายการเมือง ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ไม่เห็นด้วย ยังชี้ประเด็นที่น่าจะสร้างปัญหาตามมาอย่างมากว่า โครงสร้างนี้ให้ความสำคัญกับข้าราชการประจำมากเกินไป ทั้งข้าราชการท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ซึ่งถือว่าน่ากลัว เพราะถ้าเราพูดถึงการปกครองท้องถิ่นที่มีเป้าหมายให้ประชาชนเข้มแข็ง สิ่งที่จะปรับโครงสร้างนี้ก็ไปสวนทางกับหลักการทั้งหมดเลย ถ้าให้ข้าราชการเข้ามามีบทบาท ถ้ามองว่าข้าราชการทุกคนโอเคหรือไม่ ถ้าโอเคก็คงไม่ต้องกังวลอะไร แต่ถ้าข้าราชการบางส่วนเกิดมีผลประโยชน์ จะตรวจสอบได้อย่างไร เพราะกลไกตรวจสอบข้าราชการมีน้อยกว่านักการเมือง</p>
<p>เชื้อ อ้นจินดา สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) (“ยุบ ‘อบจ. – อบต.’ โมเดลท้องถิ่นรูปแบบใหม่” , 2557, น. 9)</p>	<p>รูปแบบหรือโมเดล อบท. ที่เสนอมี่ดังนี้</p> <p>โมเดล 1 มีเทศบาลจังหวัดกับเทศบาลอำเภอ คือ มี อบท. รูปแบบเดียว แต่เหลือสองชั้น คือ เทศบาลจังหวัด และเทศบาลอำเภอ ซึ่งอาจเห็นควรมีเทศบาลตำบลเพิ่มได้</p> <p>โมเดล 2 มีเทศบาลจังหวัด คือ รูปแบบหนึ่งจังหวัดหนึ่งท้องถิ่น เหลือเฉพาะเทศบาลจังหวัด คล้าย ๆ จังหวัดจัดการตนเอง โดยเสนอให้เทศบาลจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจใหญ่แยกออกไป โดยยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง (อบจ., ทน., ทม.) นำข้าราชการทั้งหมดไปสังกัดเทศบาลจังหวัด</p> <p>โมเดล 3 หนึ่งอำเภอหนึ่งท้องถิ่น มีเทศบาลอำเภอ คือ รูปแบบหนึ่งอำเภอหนึ่งท้องถิ่น เปรียบได้กับการเอารูปแบบ กทม. มาใช้กับระดับอำเภอ ในต่างจังหวัด โดยเสนอให้มีรูปแบบเหมือน กทม. ยุบเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบล</p>

ผู้เสนอแนวความคิด	การปรับปรุง อบจ.
	<p>โตเดิมมี 2 อบท. ให้ยุบเหลือ 1 อบท. ตั้งเป็นเขต และ ปลัด อบท. เป็น ผอ.เขต งานพัฒนาบริการขึ้นตรงต่อ นายกเทศมนตรีอำเภอ ระบบงานบุคคลข้าราชการ อบท. ลูกจ้าง ขึ้นตรงต่อกรรมการบุคคลจังหวัด ไม่ผ่านนายกเทศมนตรี</p> <p>โมเดล 4 ยกเลิก อบจ. และ อบต. ให้คงเหลือ อบท. รูปแบบเดียว คือ เป็นเทศบาลทั้งหมด แต่มี 3 ลักษณะ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาล นคร (ยกเลิก อบจ. อบต.) ภายใต้หลักการหนึ่งตำบล หนึ่งท้องถิ่นเท่านั้นและอาจมีจำนวนประชากรมาเป็น ตัวกำหนด เช่น ตำบลใดประชากรไม่ถึง 4,000 คน ให้ยุบรวม เป็นต้น</p>
<p>สิริอัญญา จากหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (สิริอัญญา (นามแฝง), 2557)</p>	<p>สำหรับเขตเมืองให้ยกเลิกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ทุกระดับ มีอำนาจ หน้าที่เต็มทีและบริหารโดยผู้บริหารที่มาจาก การ เลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถเสนองบประมาณในการพัฒนา ท้องถิ่นได้โดยตรง แนวการปฏิรูปการบริหารราชการ ส่วนกลาง ยกเลิกราชการส่วนกลางระดับอำเภอ ทั้งประเทศ และลดอำนาจของจังหวัดลง โดยในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ให้ออนอำนาจไปเป็นของท้องถิ่น พิเศษระดับจังหวัดที่จัดตั้งขึ้น ให้โอนข้าราชการ ของอำเภอทั้งหมดไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือ โอนกลับคืนส่วนกลาง และทำให้จังหวัดเป็นเพียง หน่วยประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคเท่านั้น เพื่อการนี้ให้ลดขนาดองค์กร บริหารของจังหวัดให้เหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อการ ประสานงานเท่านั้น</p>

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงภาพรวมของโครงสร้างการปฏิรูปท้องถิ่น โดยเริ่มจากกรอบความเห็นร่วมสำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ ได้เสนอการปรับปรุงในเรื่องการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมแก่ อปท. ต้องเป็นธรรมในระดับที่เพียงพอกับการดูแลประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ พร้อมกับให้ตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นขึ้นใหม่ และแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปภายใต้กลไกประชาชน กฎหมายสำคัญที่ควรผลักดัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องจัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดและท้องถิ่น รวมถึงสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติด้วย

สุดท้ายการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชน โดยการเพิ่มบทบาทสภาพลเมือง รวมถึงประชาชนทั่วไปในการเข้ามีส่วนร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นทุกชั้นตอน และลดบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการตรวจสอบ อปท. เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานการตรวจสอบระดับเดียวกัน แต่มักอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติของผู้ตรวจในแต่ละภูมิภาค จนก่อให้เกิดความสับสนและขาดประสิทธิภาพการทำงานของ อปท. ในขณะที่การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจมีประเด็นเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ กรณีการบริหารจัดการภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีข้อเสนอแนะให้เร่งกระจายอำนาจราชการสู่ท้องถิ่น ยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และทำสัญญาจ้างผู้มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งให้ตำรวจอยู่ในสังกัดท้องถิ่นภายใต้การดูแลโดย “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และจัดสรรงบประมาณลงสู่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ให้อยู่ในการดูแลของ อปท. ทุกระดับ พร้อมกับตั้งสภาพลเมืองภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานและตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นและข้าราชการด้วย และยังมีการเสนอแนวคิดให้มี “กองทุนเงินเดือนและสวัสดิการ” อยู่ส่วนกลางดูแลทั้งระบบ และเงินงบประมาณที่ส่วนกลางส่งมา อปท. คือ งบบริหารและพัฒนาเท่านั้น กล่าวโดยสรุปภาพรวมจะเหลือ อปท. 3 รูปแบบ คือ เทศบาลจังหวัด (ทจ.) เทศบาลอำเภอ (ทอ.) และเทศบาลตำบล (ทต.)

สรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากแนวความคิดการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาน่าจะเป็นแนวทางและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ ผู้เรียบเรียงมีความเห็นว่า การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย และจะต้องคำนึงถึงผลกระทบจากการต่อต้านของผู้ที่ไม่ต้องการให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในภายหลังด้วย มิฉะนั้นแล้วก็จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการประท้วงของนักการเมืองท้องถิ่นหรือข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ในทางกลับกันถ้าจะมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จริง ๆ เห็นว่าน่าจะต้องทยอยหรือค่อย ๆ ดำเนินการไปที่ละจังหวัด ถ้าหากยกเลิกทั้งหมดในคราวเดียวจะเกิดผลกระทบอย่างแน่นอน และควรจะต้องมีการทำความเข้าใจกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ก่อนถึงสาเหตุ

ความจำเป็น และแผนการที่จะดำเนินการว่าจะไม่มีผลกระทบต่อนักการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างที่เป็นกังวลกัน

จัดทำโดย

นายโชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 02 2442060 โทรสาร 02 2442058

Email : sapagrop1@gmail.com

บรรณานุกรม

- “การปกครองท้องถิ่นไทย : องค์การบริหารส่วนจังหวัด”. (ม.ป.ป.). สืบค้น 10 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&ved=0CDMQFjAG&url=http%3A%2F%2Freg.ksu.ac.th%2Fteacher%2Fkatanyu%2Flesson%2F1.doc&ei=HXJgVMrdO8OyuQSj64HwCg&usg=AFQjCNF2EDk0q8GNiDzJupfyNd5ib-2irw>
- “ควมรวมท้องถิ่น”. (10 พฤศจิกายน 2557). **สยามรัฐ**, น. 10.
- จรัส สุวรรณมาลา. (ม.ป.ป.). **จังหวัดจัดการตัวเอง (Self – governing province)**. สืบค้น 10 กันยายน 2557. จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%87-%E0%B8%A8.%E0%B8%94%E0%B8%A3.pdf>
- “ชี้จุดอ่อน ‘ยุบ อบจ.’ ตั้งเทศบาลกิ่งแต่งตั้ง”. (10 พฤศจิกายน 2557). **กรุงเทพธุรกิจ**, น. 13.
- “ชัยมงคล’ รับผิดชอบต่อ อบจ./ต้นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทน เสนอ 3 ขั้นตอนปฏิรูปท้องถิ่น”. (13 มิถุนายน 2557). **สยามรัฐ**, น. 10.
- “ท้องถิ่น – มหาดไทย คู่กัดตลอดกาล” . (16 – 22 สิงหาคม 2557). **สยามธุรกิจ**, น. 6.
- “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น อนาคตท้องถิ่นต้องจับตา!” . (28 กรกฎาคม 2557). สืบค้น 29 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.kruuwandee.com/news-id10753.html>
- “ปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตอบโจทย์ปัญหาประเทศ”. (10 พฤศจิกายน 2557). **สยามรัฐ**, น. 10.
- “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476” (24 เมษายน 2477). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 51 น. 82 – 107.
- “พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498” (8 กุมภาพันธ์ 2498). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 72 ตอนที่ 11 น. 176 - 199.
- “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476” (9 ธันวาคม 2476). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 50 น. 751 – 762.
- “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537” (2 ธันวาคม 2537). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก น. 11 – 35.
- “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540” (31 ตุลาคม 2540) **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก น. 1 – 23.
- “รวมทัศนะความคิดเห็นเรื่อง การยุบเลิก อบท.”, (15 กุมภาพันธ์ 2558). สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/586151>
- สิริอัญญา. (นามแฝง). (30 เมษายน 2557). แนวทางการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น. **ผู้จัดการออนไลน์**, สืบค้น 29 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/daily/viewNews.aspx?NewsID=9570000048112>