

# ข้อเสนอเพื่อปรับรูป : ปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยใหม่

ศศ. ดร. โกวิท พวงงาม<sup>1</sup>

ผมเข้าใจว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นในอนาคตจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และย่อมมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้โดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับปัจจุบัน)

จึงกล่าวได้ว่าภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจหรือการโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจนและเหมาะสม ไม่มีความสับสน ขัดแย้งและซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยเฉพาะการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นเป็นร้อยละ 20 ภายในปี 2544 และร้อยละ 35 ภายในปี 2549 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระของท้องถิ่นทั้งการมีอำนาจและหน้าที่ การเพิ่มรายได้ และการมีอิสระในเชิงการบริหารจัดการในการปกครองตนเองมีความพร้อมให้สภาพการณ์แห่งความเป็นอยู่ของรูปแบบโครงสร้างและองค์ประกอบ รวมทั้งกลไกต่างๆ ภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามยุทธศาสตร์หรือตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะมีความไม่พร้อมใน

การบริหารและการจัดการ การขาดศักยภาพ และประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจกรรมอำนาจและหน้าที่ที่ความไม่พร้อมด้านการเงินและการคลังของท้องถิ่น และความไม่พร้อมหรือความสามารถของประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

สภาพการณ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขสภาวะอันจำกัดเช่นนี้ ย่อมไม่เกิดผลดีต่อเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่สำคัญที่สุดผลกระทบย่อมจะตกอยู่ที่ประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้เพราะหากว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการและการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่ด้อยคุณภาพกว่าที่ให้หน่วยงานราชการของรัฐบาลกลางหรือส่วนภูมิภาคกระทำ

ผมจึงคิดว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น น่าจะมีฐานคิดเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจการตัดสินใจมาให้ประชาชนบริหารจัดการกิจการภายในชุมชนท้องถิ่นที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพกว่าให้หน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคดำเนินการ

ผมจึงคิดว่ารัฐบาลใหม่ที่มี พ.ศ.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรี โดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนน่าจะต้องเสนอนโยบายเพื่อให้มีความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นพิเศษ โดยเฉพาะการคิดที่จะปรับหรือปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นองค์กรที่มีศักยภาพ หรือมีประสิทธิภาพเพื่อที่จะรองรับภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มีมากขึ้นดังกล่าว

<sup>1</sup> คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผมจึงเสนอว่ารัฐบาลใหม่ ควรจะต้องมีการ ทบทวนเพื่อปรับปรุงองค์การปกครองท้องถิ่นใหม่ เป็น เรื่องที่จำเป็นจะเขียนไว้ในนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะสภาพการณ์ขององค์การปกครองท้องถิ่นใน ปัจจุบันที่ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่จะต้องคิดทบทวนเพื่อการ ปฏิรูปโดยการปรับโครงสร้างในหลาย ๆ ประการ ดังเช่น

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สภาพ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในปัจจุบัน ในเรื่องอำนาจและหน้าที่หลังจากมีกฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ อบจ. มีอำนาจและหน้าที่ในฐานะผู้กระทำการในหลาย ๆ ประการ (ประมาณ 29 ประการตามกฎหมาย) ที่มีหน้าที่มีส่วนซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในส่วนภูมิภาค (ในระดับจังหวัด / อำเภอ) และในลำดับที่ทำงานก็ซ้ำซ้อนกับพื้นที่ของ อบต. อีก ทั้งนี้เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ อบต. แล้ว ก็มีส่วนใกล้เคียงหรือเหมือน ๆ กับอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ด้วยซ้ำไป

แม้ว่ากฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะกำหนดไว้ในแผน ปฏิบัติการให้มีการถ่ายโอนอำนาจและจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจมีให้ซ้ำซ้อนกันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติมาก โดยเฉพาะการทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ต้อง ะมีตระวังกันเป็นพิเศษ

ยกเว้นคำว่า จะต้องปฏิรูปโดยการลดอำนาจ และหน้าที่ของอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคลงไป โดยเฉพาะการลดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วน ราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ และให้มีการรับ เปี่ยนบทบาทไปโดยมิใช่เป็นผู้กระทำการในบาง ภารกิจ และให้ปรับบทบาทมาเป็น ผู้กำกับดูแล เป็น ที่ปรึกษาเพื่อให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งคอยช่วยเหลือใน ด้านความชำนาญพิเศษด้านต่าง ๆ แต่คิดว่าไบ อนาคตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในภูมิภาค (จังหวัด / อำเภอ) ก็ควรจะค่อยๆ ถ่ายโอนอำนาจไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในที่สุดราชการ

ส่วนภูมิภาคจะหมดความจำเป็นไปในบางภารกิจเอง (บางงาน) และคงจะมีการสลายไปและคงจะทำให้ ภารกิจ งาน งบประมาณ และบุคลากร ซึ่งในที่สุด แล้วการปฏิรูปภารกิจในฐานะผู้กระทำการคงจะค่อยๆ หมดความจำเป็นไปโดยที่สุดเช่นกัน

ซึ่งผมคิดว่ามีความหมายลึกซึ้งและเป็นหนละ ประเด็นกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่จากราชการ ส่วนภูมิภาคไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น โดยเฉพาะมีการมองแก่การให้ราชการส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ถ่ายโอนภารกิจ งาน เงิน (งบประมาณ) ไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บุคลากร ของราชการส่วนภูมิภาคยังคงอยู่เหมือนเดิม มีอำนาจ และหน้าที่เหมือนๆ เดิม โดยไม่ได้คิดถึงวิธีการจัดการ ด้านบุคลากรในราชการส่วนภูมิภาคอย่างไรในขณะที่ มีการลดงานลดภารกิจลงไปแล้ว นอกจากนี้แล้ว การจัดความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจอำนาจหน้าที่ของ อบจ. กับ อบต. ก็ควรจะต้องบรรจุไว้ในแผน ปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะ อำนาจหน้าที่ของ อบจ. กับ อบต. คล้าย ๆ กัน เป็นต้นว่า อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการ ท้องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อย โอกาส การส่งเสริมการกีฬา การคุ้มครองดูแลป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ การกำจัดขยะมูลฝอย ขยะ และสิ่งปฏิกูล เป็นต้น นี่ก็ตัวอย่างอำนาจและหน้าที่ ดังกล่าว ที่จะจัดความสัมพันธ์ให้มีมีการกระทำที่ ซ้ำซ้อนกันระหว่าง อบจ. กับ อบต.

หากจะฟันธงว่า จะให้รูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นยังคงไว้ซึ่งการมี อบจ. ก็จะต้องยอม ลดอำนาจ และหน้าที่ ของราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด / อำเภอ) ลงไป โดยเฉพาะการยอมปฏิรูปโดยการลดอำนาจของ ส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ เดิมของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอลงไปด้วย และจะต้องมาปฏิรูปอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ให้เป็น รมใหญ่ของจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดทั้ง จังหวัด (รวมทั้งการประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดของทุกส่วนมาเป็นวิสัยทัศน์จังหวัด ที่ อบจ. เป็นแม่ข่ายใหญ่)



สมจึงคิดว่าหากมีการปฏิรูป อบจ. ในแนวทางดังกล่าวข้างต้นทำให้ อบจ. เป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่มากขึ้นในการพัฒนาจังหวัด แทนที่ราชการภูมิภาค แทนที่ส่วนราชการในอนาคด

ดังนั้น การจัดกระบวนการเพื่อเตรียมความพร้อมหรือสมรรถนะของ อบจ. จึงเป็นเรื่องที่จำเป็น โดยเฉพาะการศึกษาค้นคว้าถึงภารกิจที่มาของสมาชิกสภา อบจ. อาจจะต้องเพิ่มคุณสมบัติมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นวุฒิการศึกษาขั้นต้นหรือจะจบมัธยมศึกษา (ม.6 . (ม.ศ.5)) หรือจบปริญญาตรี ก็ควรจะคิดกัน หรือให้มีประสบการณ์การผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรสำคัญ ในด้านการบริหารการจัดการองค์กรก็ได้

ที่สำคัญสมเเสนอว่าน่าจะมีการปฏิรูปโครงสร้างของ อบจ.ใหม่ โดยเฉพาะที่มาจากผู้บริหาร อบจ. ให้นายก อบจ. ควรจะมาจากกาเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 285 ได้เปิดช่องไว้แล้ว

กาเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงเท่ากับการให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อให้มีอำนาจในการบริหารจัดการได้เต็มที่ โดยเฉพาะการพัฒนาจังหวัดในอนาคต ซึ่ง อบจ. จะมีอำนาจมากขึ้นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และให้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรงในการทำงาน เท่ากับนายก อบจ. ไม่ต้องพะวักพะวนกับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภา อบจ. มากนัก เพราะที่ผ่านมา นายก อบจ. มักถูกครอบงำโดยสมาชิก อบจ. ที่มีกมีการต่อรองผลประโยชน์ ซึ่งทำให้นายก อบจ. ต้องมีวคอยเอาอกเอาใจสมาชิกสภา อบจ. อยู่ตลอดแทนที่จะมุ่งทำงานเพื่อการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามปัญหาและความต้องการของประชาชน และหากจะให้คงไว้ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ อบจ. นั้นควรต้องมีกาปฏิรูป อบจ. ให้มีความหมายและมีศักยภาพ รวมทั้งมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะพัฒนาจังหวัดในอนาคตได้ ที่สำคัญที่สุดจะต้องลดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและส่วนราชการในนามภูมิภาคลงไปเป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาและนำรวมทั้งกำกับดูแล

2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สภาพที่เป็นอยู่ของ อบต. เกิดขึ้นมาจากกฎหมาย พ.ร.บ.

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมตลอดมาจนถึงปีที่ 3 พ.ศ. 2542 โดยสาระสำคัญของการจัดตั้งใช้หลักเกณฑ์เดียว คือ ยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท (150,000 บาท) จัดตั้งเป็น อบต. มีผลทำให้จนถึงขณะนี้ (2544) ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. เกือบ 7,000 กว่าแห่ง และที่สังเกตเห็นว่า การมี อบต. จำนวนมาก เพราะกาไปยกฐานะ อบต. โดยใช้ฐานของพื้นที่เขตตำบลเป็นหลัก ดังนั้น ท้องที่ตำบลใดมีรายได้เข้าหลักเกณฑ์ข้างต้นก็สามารถยกเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. ได้

จึงทำให้ปัจจุบันนี้ รูปแบบของ อบต. จึงมีลักษณะร้อยพ่อพันแม่ เป็นต้นว่า มีความแตกต่างระหว่างรายได้ (การคลัง) ระหว่าง อบต. ต่อ อบต. อย่างมาก เช่น อบต. ที่มีรายได้มากที่สุด มีมากกว่า 150 ล้านบาท (รายได้สูงกว่าเทศบาลตำบลเกือบ 20 เท่า) ขณะที่ อบต. มีรายได้ต่ำสุดเฉลี่ยแสนห้าหมื่นบาท (150,000 บาท) หรือน้อยกว่านี้ และ อบต. โดยส่วนใหญ่มีรายได้ทั้งตนเองไม่ได้ ซึ่งต้องเป็นการระดมของรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเข้าไปช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก

ช่องว่างระหว่างขนาดของ อบต. ทั้งในแง่พื้นที่และประชากร รวมไปถึงช่องว่างโครงสร้างการบริหารและการจัดการ และศักยภาพหรือขีดความสามารถระหว่าง อบต. เป็นต้น

ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวถึง อบต. ในบางแง่มุมมีผลทำให้ อบต. จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งยังคงมีปัญหาต่าง ๆ มากมายเช่นกัน เป็นต้นว่า การดำรงอยู่ของ อบต. ที่พึ่งตนเองไม่ได้ การขาดความศรัทธาจากบุคคลภายนอกกว่า อบต. จะมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะบริหารจัดการพัฒนาตำบลได้หรือไม่ รวมทั้งปัญหาการแก่งแย่งอำนาจหรือผลประโยชน์ซึ่งกันระหว่างสมาชิกในองค์กร อบต. จนเกิดมีข่าวเกี่ยวกับความรุนแรงใน อบต. หรือการฆ่ากันระหว่างสมาชิก อบต. ที่สำคัญ อบต. ยังขาดความรู้ความสามารถทั้งความรู้ความเข้าใจพื้นฐานในเรื่องอำนาจและหน้าที่ และความรู้ความสามารถเชิงการบริหาร



และโลกทัศน์ หากว่าปล่อยให้ อบต. คงสภาพไว้ เดกเช่นนี้ย่อมจะเกิดผลเสียต่อการกระจายอำนาจ และผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนอย่างยิ่ง และการเสนอเพื่อปฏิรูป อบต. จึงเกี่ยวกับการช่วยส่งเสริมให้ อบต. มีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถมากขึ้น

ผมจึงคิดว่า อบต. เป็นรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องทำการปฏิรูปหรือปรับหรือระบบใหม่อย่างยิ่ง จึงขอเสนอเพื่อการปฏิรูป อบต. ดังนี้

1) *เสนอให้เพิ่มหลักเกณฑ์การจัดตั้ง อบต. ใหม่* โดยการแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้ง อบต. โดยการเพิ่มเงินรายได้จากภาษีอากรโดยไม่รวมเงินอุดหนุนติดต่อกันสามปี 500,000 บาท และมีจำนวนประชากรที่จะรับผิดชอบดูแลไม่ต่ำกว่า 2,000 คน และใช้หลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ จึงเห็นว่า ควรปฏิรูปหลักเกณฑ์การจัดตั้ง อบต. ใหม่ โดยเฉพาะเกณฑ์รายได้และเกณฑ์ประชากร ซึ่งจะทำให้จำนวน อบต. ลดลงไปโดยปริยาย ที่สำคัญทำให้ อบต. มีการเลี้ยงตนเองได้และมีศักยภาพและพลังการทำงานที่มีประสิทธิภาพน่าจะเป็นขึ้น

2) *เสนอยุบรวม อบต. เพื่อลดจำนวน อบต. ลงไป* โดยวิธีการเพิ่มหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังกล่าวข้างต้น และที่สำคัญ อบต. โดยอยู่ในเขตเดียวกับเทศบาล หรือมีพื้นที่บางหมู่บ้านติดกับเขตเทศบาลในตำบลเดียวกันควรยุบรวมกับเทศบาล

ข้อเสนอทั้งประเด็นแรกและประเด็นที่สอง จะทำให้ อบต. ลดจำนวนลงไปและไปยุบรวมกันโดยปริยาย ทั้งนี้ อาจจะทำให้เหลืออยู่ประมาณ 3,500 - 4,000 แห่ง ซึ่งก็คิดว่าน่าจะเป็นการเพียงพอต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. ที่จะทำให้มีศักยภาพ ทั้งในแง่ของการพึ่งตนเองและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

3) *ยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาลตำบล โดยเฉพาะ อบต. ใดที่มีรายได้เกินกว่า 20 ล้านบาท และมีประชากรหรือความหนาแน่นของประชากรเข้าหลักเกณฑ์เป็นเทศบาลตำบล ก็ควรประกาศยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไปเลย*

โดยข้อเท็จจริงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปของ อบต. ก็มีลักษณะคล้ายหรือไม่แตกต่างกับ

เทศบาลตำบลมากนักเพียงแต่ว่า อบต. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ชนบท ส่วนเทศบาลเป็นพื้นที่อยู่ในเขตเมืองและกึ่งเมือง ซึ่งก็มีข้อเสนอจากหลายฝ่ายว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ในลักษณะ อบต. และเทศบาลซึ่งจัดว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (Lower Level) ที่จะดูแลพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็นเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในหัวที่ชุมชนเมือง และเทศบาลในเขตชุมชนชนบท ซึ่งอาจจะมาเป็นเทศบาลตำบลและ อบต. รวมกันด้วย

4) *เสนอเปลี่ยนชื่อประธานกรรมการบริหาร อบต. เป็นนายก อบต.* ทั้งนี้เพราะว่าการเรียกชื่อผู้บริหารท้องถิ่นในทุกรูปแบบตั้งแต่ อบจ. ก็เรียกผู้บริหารว่านายก อบจ. ผู้บริหารเทศบาลเรียกว่านายกเทศมนตรีดังนั้น ประธานกรรมการบริหาร อบต. ก็ควรจะเรียกชื่อให้สอดคล้องเป็นรูปแบบเดียวกัน โดยเปลี่ยนชื่อเป็น นายก อบต.

5) *เสนอแก้ไขรูปแบบโครงสร้างที่มาของ อบต. ใหม่* โดยอาจจะกลับมาใช้รูปแบบคณะกรรมการ อบต. (Committee form) นั้นก็หมายความว่าจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 ที่ระบุเพียงว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย สมาชิกท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับปัจจุบัน ในโครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. ที่ประกอบด้วย สมาชิก อบต. และคณะผู้บริหาร อบต. จะเหมาะสมกับสังคมชุมชนชนบทหรือไม่ เพราะในชุมชนชนบทอย่าง อบต. ที่อยู่กับแบบที่แบบนี้อาจมีความสมานฉันท์กันอยู่จึงควรจะเหมาะสมกับรูปแบบคณะกรรมการฯ มากกว่าหรือไม่

6) *เสนอให้ปรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบให้อยู่ในฉบับเดียวกัน โดยเรียกว่า ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย*

โดยการนำเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมารวมอยู่ในที่เดียวกัน อันได้แก่ นโยบายและหลักการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้ง การแบ่งแยก การรวมและการยุบเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่น อำนาจและภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการพื้นฐานขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง การบริหารงานบุคคล การภาษีอากรและการคลังท้องถิ่น สมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น

การมีประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะทำให้เกิดความสะดวกในการศึกษา และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบแล้ว ยังจะทำให้สามารถกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจนและเหมาะสม จะไม่มีความสับสน ซัดเซียง และซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนด้วย ที่สำคัญจะทำให้หลายประเด็นดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน เนื่องจากมีการพิจารณาในภาพรวมไปพร้อม ๆ กัน

อย่างเป็นระบบ

ผมจึงเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับใหญ่หรือเป็นระดับบน (Upper level) ที่มีความรับผิดชอบทั้งจังหวัด ที่มี อบจ. เป็นองค์กรที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เข้าไปทำงานแทนที่ราชการส่วนภูมิภาคไทมามส่วนราชการในจังหวัดและอำเภอควรจำเป็นต้องมีอยู่ ซึ่งรวมหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ เช่น กทม. และ เมืองพัทยา

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower level) ก็ควรจะมีแค่ระดับ เทศบาลในเขตชุมชนเมืองและเขตเทศบาลในเขตชุมชนชนบท ในการปฏิรูปองค์กร อบต. ใหม่ หรือแม้จะให้มีองค์กร อบต. ก็ควรปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่าง อบต. ให้น้อยลงและมีขีดความสามารถมากขึ้น