

การรวม/ยุบรวมสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล เป้าหมายที่หลักธรรมาภิบาล

กลาราชการส่วนตำบล¹

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่ว่าเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ส่งมาติดต่อกันสามปีแล้วไม่ต่ำกว่ามีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง เป็นจำนวน 6,747 แห่ง

ในอดีต ช่วงปี พ.ศ. 2500 กระทรวงมหาดไทยได้เคยประกาศจัดตั้ง อบต. ขึ้นจำนวน 59 แห่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 อบต. ที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานเป็นของตนเองโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด อบต. ทั้ง 59 แห่งนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นตำบลเรื่อยมาจนกระทั่งถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เหตุเพราะความไม่พร้อมในด้านการบริหารงานหลายประการ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานตำบลเป็นสภาตำบลเหมือนกันทั้งหมด ภายหลังจากมีการตรา พรบ.สภาตำบล และ อบต. พ.ศ. 2537 ขึ้นใหม่ ทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสามารถจัดตั้งเป็น อบต. ได้ในปัจจุบัน

สภาตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และ อบต. ที่ตั้งขึ้นใหม่จำนวน 6,747 แห่ง จะถูกยุบหรือยกเลิกไปเหมือนเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตหรือไม่ ?

ตาม พรบ.สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พรบ.สภาตำบลและ อบต. (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 41 พวิ 41 ศรี และ 41 จักรวาลกำหนดให้สภาตำบลและอบต. สามารถรวม/ยุบ

รวมกับ อบต.หรือท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นทั้งนี้ โดย

สภาตำบลและอบต. จะรวมกับ อบต. ให้จัดว่าเป็นประเภทกระทรวงมหาดไทย

สภาตำบลและอบต. จะรวมกับท้องถิ่นอื่นยกเว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เฉพาะกรณี อบต. ที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน และเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้เรียกว่า "การยุบรวม อบต."

เนื่องจาก พรบ.สภาตำบลและอบต. ฉบับปัจจุบัน มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อรวม/ยุบรวมสภาตำบลและอบต.ไว้ กรมการปกครองจึงวางแนวทางโดยนำวิธีการออกเสียงประชามติตามพรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 มาใช้โดยอนุโลม

กรณีที่ประชาชนมีเจตนารมณ์จะรวม/ยุบรวมสภาตำบลและอบต. กับ อบต.หรือท้องถิ่นอื่น ให้สอบถามมติของสภาตำบล สภาอบต. หรือสภาท้องถิ่นอื่น จำเห็นด้วยกับเจตนารมณ์ของประชาชนดังกล่าวหรือไม่ ก่อนส่งเรื่องมายังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาดำเนินการเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือ ร่างพระราชกฤษฎีกาต่อไป ขั้นตอนในการเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยและร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา โดยปกติจะอยู่ในห้วงระยะเวลาประมาณ 3 เดือน

¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ปัจจุบันยังหลงเหลือ อบต. จำนวน 6,745 แห่ง และสภาตำบลอีก 218 แห่ง เนื่องจากการรวม/ยุบรวมสภาตำบลและอบต.ไปแล้ว 3 แห่ง คือ

1. รวม อบต.หนองใหญ่กับเทศบาลตำบลหนองใหญ่ อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี มีผลเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2543
2. รวมสภาตำบลยางเน็งกับเทศบาลตำบลยางเน็ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ มีผลเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2543
3. ยุบรวม อบต.ป่อตุ้ กับ อบต.วัดสน อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา มีผลเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2544

นอกจากที่ดำเนินการไปแล้ว 3 แห่ง กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง ยังจะต้องดำเนินการเพื่อพิจารณารวม/ยุบรวมสภาตำบลและ อบต. ต่อไปอีกอย่างน้อย 42 แห่ง คือ

- รวมสภาตำบลกับ อบต. 6 แห่ง
- รวมสภาตำบลกับเทศบาลตำบล 24 แห่ง
- และยุบรวม อบต.กับเทศบาล 12 แห่ง

จึงประมาณได้ว่า ในอนาคต หากไม่มีการจัดตั้งอบต.เพิ่มเติม จะเหลืออบต. 6,733 แห่ง และสภาตำบลเพียง 188 แห่ง

สภาตำบลและอบต. ที่ดี ควรบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ

- หลักนิติธรรม
- หลักคุณธรรม
- หลักความโปร่งใส
- หลักการมีส่วนร่วม
- หลักความชอบธรรม และ
- หลักความคุ้มค่า

เนื่องจากการจัดตั้งสภาตำบลเป็น อบต.ในระยะแรก รัฐบาลและสภาในขณะนั้นต้องการผลทางการเมือง ให้มีท้องถิ่นระดับตำบลเกิดขึ้นโดยเร็ว เน้นเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ จึงพิจารณาเฉพาะเกณฑ์รายได้เพียง 150,000 บาทอย่างเดียว โดยมีได้คำนึงถึงความพร้อมและข้อมูลความเหมาะสมด้านอื่น ๆ เช่น จำนวนประชากร ความหนาแน่นของ

ประชากรต่อพื้นที่ รวมถึงรายจ่ายที่เกิดขึ้นภายหลังการจัดตั้ง เป็นต้น ทำให้ อบต. หลายแห่งที่เกิดขึ้นมีขนาดเล็ก ประชากร และรายได้น้อย ไม่คุ้มค่า ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (ร้อยละ 5 ของ อบต. มีจำนวนประชากรไม่ถึง 2,000 คน โดย อบต. ที่มีประชากรน้อยที่สุด คือ อบต. ยางชุมน้อย อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ มีประชากรเพียง 24 คน) ปรองอบกับ อบต. แต่ละแห่งมีค่าใช้จ่ายประจำที่ยังไม่รวมฯ ๗ พันบาท เฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท จึงเป็นปัญหาของรัฐที่จะต้องรับภาระการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปนับล้านบาทต่อปี เพื่อให้ อบต. เหล่านี้สามารถบริหารกิจการต่อไปได้ และเป็นปัญหาภายหลังให้ฝ่ายปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบงานท้องถิ่นต้องหาทางยุบรวม อบต. ที่มีประชากรน้อย รายได้น้อยเหล่านี้

ดังนั้น การจัดตั้งสภาตำบลที่เหลืออยู่เป็น อบต. ในอนาคต จะต้องคำนึงถึงหลักแห่งความคุ้มค่าและความเหมาะสมของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย หากกระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาจัดตั้งสภาตำบลขนาดเล็กที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน แต่มีรายได้อยู่ในเกณฑ์ตามกฎหมายกำหนดเพียง 150,000 บาท จำนวน 193 แห่ง ขึ้นเป็น อบต. (สภาตำบลบางชนิดและสภาตำบลมหาพรหมณ์ อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นสภาตำบลที่ไม่มีประชากรเลย แต่มีรายได้อยู่ในเกณฑ์ที่สามารถจัดตั้งเป็น อบต. ได้) นอกจากรัฐบาลจะต้องรับภาระการจัดสรรเงินอุดหนุนนับล้านบาทเพื่อให้ อบต. สามารถบริหารงานได้แล้ว ยังจะต้องมาพิจารณาดำเนินการเพื่อยุบ อบต. ดังกล่าวรวมกับ อบต. หรือท้องถิ่นอื่น เพราะประชากรไม่ถึง 2,000 คน และไม่สามารถบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณไม่คุ้มค่า และไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ฉะนั้น จากเหตุผลดังกล่าว การจะจัดตั้งสภาตำบลเป็น อบต. ต่อไป น่าจะพิจารณาเฉพาะสภาตำบลที่มีความพร้อมหลายด้าน เช่น มีประชากรไม่ต่ำกว่า 2,000 คน มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท ฯ เพื่อให้เป็นท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาแล้วสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เป็นการกระทบรัฐบาลมากเกินไป

ในขณะที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้ง อบต. ดังนั้น การรวม/ยุบรวมสภาตำบลและอบต.ขนาดเล็ก กับ อบต.หรือท้องถิ่นอื่น จึงเป็นความจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องพิจารณาเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ การรวม/ยุบรวมสภาตำบลและ อบต. ยังมีเหตุผลอื่น ๆ อีก เช่น การรวม อบต. หนองใหญ่ กับเทศบาลตำบลหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ซึ่งแม้จะไม่ใช่ออบต.ขนาดเล็กที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องถูกยุบรวมกับ อบต. หรือท้องถิ่นอื่นตามกฎหมาย แต่ที่เมืองประชาชนใน อบต. ก็เสนอให้มีการรวมกับเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานเป็นองค์รวมเดียว มีเอกภาพ และเป็นการประหยัดทรัพยากรการบริหารได้อย่างมาก นับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีที่ผู้บริหาร อบต. ไม่ยึดติดกับผลประโยชน์ส่วนตน

ข้อสังเกตบางประการที่การรวม/ยุบรวมสภาตำบลและ อบต. ยังมีเป็นจำนวนน้อย เนื่องจาก

1. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เนื่องจากการรวม/ยุบรวมสภาตำบล และ อบต. เป็นแนวคิดใหม่ที่ยังไม่เคยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายของท้องถิ่น ที่กำหนดไว้ให้กระทำได้มาก่อน
2. ประชาชนและผู้บริหารในสภาตำบลและ อบต. ที่ต้องถูกรวม/ยุบรวม มีความรู้สึกเสียศักดิ์ศรี เนื่องจากต้องไปใช้ชื่อของตำบลที่ไปรวมด้วย
3. ถูกขัดขวางจากกลุ่มบุคคลที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์จากการรวม/ยุบรวม สภาตำบล และ อบต.
4. ที่ผ่านมาสภาตำบลและ อบต. หลายแห่งบริหารงานอยู่ได้เนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแห่งละ 1 ล้านบาทเศษ และสภาตำบลยังได้

รับเงินรายได้จากการจัดสรรของ อบจ. จำนวนแห่งละหลายแสนบาท แต่ในปี 2544 และในอนาคตรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจาก อบจ. และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะลดลงเป็นจำนวนมาก ทำให้สภาตำบลและ อบต. ขนาดเล็กเหล่านี้ จำเป็นต้องไปรวมกับท้องถิ่นอื่น

โดยสรุป การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองเป็นหลักการที่ดีของระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ต้องคำนึงถึงหลัก ความคุ้มค่า และความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้น ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่อยู่ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ดังเช่นผู้บริหารสภาตำบลและอบต. ที่มีขนาดเล็ก ประชากรน้อย รายได้น้อย ตลอดจนจังหวัดและอำเภอผู้มีหน้าที่กำกับดูแล จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้ประชาชนในตำบลตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องรวม/ยุบรวมสภาตำบล และ อบต. กับ อบต. หรือท้องถิ่นอื่น เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กรมการปกครอง และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็กำลังรวบรวมปัญหาอุปสรรคที่เห็นจากการบังคับใช้ พรบ.สภาตำบลและอบต. พ.ศ. 2537 เพื่อนำเสนอรัฐสภาพิจารณาแก้ไขต่อไป โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การจัดตั้งสภาตำบลเป็น อบต. หรือการ ยุบรวม อบต. ที่มีขนาดเล็ก รายได้น้อย ให้ไปรวมกับท้องถิ่นอื่น