

แนวทางการพัฒนากฎหมาย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่น*

ดร.โกสิน พลกุล** และคณะ

สภาพปัญหาของระบบองค์
กรปกครองท้องถิ่นไทย

ฝรั่งเศส ที่ท้องถิ่นถือกำเนิดขึ้นโดยธรรมชาติของ
ท้องถิ่นเอง

ลักษณะพิเศษขององค์กร
ปกครองท้องถิ่นของไทย

1. การก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่น
เป็นการจัดตั้งโดยรัฐด้วยการออกกฎหมาย สร้าง
องค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น ซึ่งแตกต่างจากวิวัฒนาการ
ของต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ

2. จากการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการ
การจัดตั้งขึ้นโดยรัฐ ดังนั้น การจัดตั้งจึงขึ้นอยู่กับ
แนวทางและนโยบายของรัฐ ตลอดจนกระแสทาง
การเมืองที่เกิดขึ้นในขณะหนึ่ง ๆ จึงขาดการวางแผน
การมองภาพรวมของการกระจายอำนาจทั้งระบบ
ที่สัมพันธ์กับพัฒนาการของสังคมภายในและภายใน
นอกประเทศ เป็นเหตุให้ระบบขององค์กรปกครอง

*เรียบเรียงจากสรุปรายงานการวิจัย “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น” เสนอ
ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2538

**รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ท้องถิ่นไทยโดยรวมล้วนไม่สอดคล้องต่อเนื่อง หรือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3. เมื่อรัฐเป็นผู้สร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐจึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านรายได้จำนวนและความหนาแน่นของประชากร ตลอดจนความสำคัญของพื้นที่ ต่อมาเพื่อให้พื้นที่การปกครองท้องถิ่นขยายมากขึ้น รัฐจึงได้ลดระดับของเกณฑ์ลงมา ซึ่งปรากฏให้เห็นในรูปของสุขาภิบาล และในที่สุดก็ขยายครอบคลุมพื้นที่ชนบทที่เหลือทั้งหมด โดยไม่ใช้หลักเกณฑ์อะไรเลย อันได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีข้อสังเกตว่ายิ่งรัฐลดหลักเกณฑ์ลงมา รัฐก็ยิ่งเข้าไปแทรกแซงการทำงานและการบริหารมากขึ้น

ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารท้องถิ่นที่ผ่านมา

การบริหารงานองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาในระยะที่ผ่านมา นั้น ไม่สามารถที่จะปฏิบัติการกิจสนองตอบตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลาย ๆ

ปัจจัย ได้แก่

1. โครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความหลากหลายและแตกต่างกัน

2. การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นชุมชนตาม

ความเป็นจริง แต่เกิดขึ้นจากกฎหมายซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ

3. สภาพทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง

ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งมีหลายรูปแบบ ไม่ได้ร่วมมือกันจัดตั้งสหการขึ้นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามความเป็นจริง

5. ความสับสนในบทบาทของตัวแทนรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด พร้อม ๆ กับการเป็นตัวแทนของรัฐบาล อำเภอกอ เป็นประธานคณะกรรมการของสุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ และทำหน้าที่เป็น

“ให้มีการปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”

หัวหน้าส่วนอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งปฏิบัติภารกิจของรัฐและปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นควบคู่กันไป

ความจำเป็นในการกระจายอำนาจ

กระแสเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจซึ่งมาจากทั้งนักวิชาการ นักศึกษา องค์กรเอกชน นักการเมืองและสื่อมวลชน เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดเป็นรูปธรรมที่สุดก็ในช่วง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีการเลือกตั้งทั่วไปถึง 2 ครั้ง และมีเหตุการณ์นองเลือดขึ้นในเดือนพฤษภาคม กระแสเรียกร้องดังกล่าว มีสาเหตุพอสรุปได้ดังนี้

1. ความไม่พอใจในระบบราชการ

ซึ่งแต่เดิมเจ้าหน้าที่ถูกหล่อหลอมให้มีความรู้สึกเป็นเจ้านายคนมากกว่าการเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน การตัดสินใจสั่งการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นสำคัญ นอกจากนี้มีผู้เรียกร้องให้เลิกระบบผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของรัฐ ทั้งนี้เพราะมีความคิดไปในทางที่ว่า ถ้าประชาชนได้เลือกตั้งผู้บริหารทุกระดับแล้ว การตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนจะทำได้ดีกว่า

2. ความสับสนในฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการเรียกร้อง

ให้ยกเลิกตัวแทนของรัฐในภูมิภาค

การเรียกร้องให้เลิกระบบผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอแต่ให้คงไว้ซึ่งระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประเด็นนี้จะยิ่งสร้างความสับสนและไม่สอดคล้องกับหลักการ ตลอดจนระบบบริหารของประเทศ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นตัวแทน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติภารกิจของรัฐตามกฎหมายและตามที่ฝ่ายการเมืองคือรัฐบาลมอบหมาย ดังนั้น แม้จะมีการยกพื้นที่ทั้งอำเภอหรือทั้งจังหวัดเป็นเทศบาล ก็ยังคงมีความจำเป็นต้องมีตัวแทนของรัฐในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อปฏิบัติภารกิจของรัฐควบคู่ไปกับการปฏิบัติภารกิจท้องถิ่นของเทศบาล หากไปยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ แต่ไม่ยกเลิกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็หมายความว่ารัฐคงมีตัวแทนเฉพาะระดับตำบล หมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องขึ้นตรงต่อส่วนกลาง คือกระทรวง และจะปฏิบัติภารกิจหลายประการที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้น ราษฎรก็จะสับสนเพราะเลือกตั้งคน 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มหนึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม บทบาทและความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในช่วง 100 ปีมานี้ ทำให้เราต้องหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ให้ผสมผสานสอดคล้องระหว่าง ระบบภูมิภาคที่มาจากการเลือกตั้งและระบบท้องถิ่น เพื่อที่จะได้พัฒนาไปสู่ระบบท้องถิ่นที่สมบูรณ์ในระยะยาวต่อไป

3. กระแสเรียกร้องให้กระจายอำนาจ

แม้ว่าทุกฝ่ายจะเห็นพ้องต้องกันว่าต้องมี การกระจายอำนาจให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็แบ่งแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่าหากมีการกระจายอำนาจ ที่สมบูรณ์แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาค อยู่ควบคู่กันไป ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่ายังคง ราชการส่วนภูมิภาคไว้ ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่เป็น ตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติการกิจของรัฐและ ควบคุมดูแลการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

สำหรับในส่วนของการปรับปรุงองค์กร ปกครองท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งมีแตกต่างกันถึง 5 รูปแบบนั้น ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรคงความแตกต่าง เช่นนี้ต่อไป โดยปรับปรุงในรายละเอียดของแต่ละ รูปแบบให้มีความเป็นท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้น แต่อีก ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรปรับปรุงให้ไปตามแนวทางของ ระบบเทศบาลทั้งหมด หรือจะมีรูปแบบอื่น ๆ อีก นอกเหนือไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจาย อำนาจ รวมทั้งกระแสเรียกร้องให้มีการกระจาย อำนาจ การจัดโครงสร้างในการบริหารงานของรัฐ จึงมีความจำเป็น ต้องผสมผสานหลักการรวม อำนาจและกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติ การกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะ จะให้รัฐแต่เพียงลำพังจัดทำบริการสาธารณะย่อม เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจ

หลีกเลี่ยงได้ในรัฐสมัยใหม่ ที่ภาระหน้าที่ในการ จัดทำบริการสาธารณะมีความหลากหลายและ ซับซ้อนมากขึ้น

การจัดระบบความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองท้องถิ่นด้วยกัน

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับท้องถิ่น

สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1) การควบคุมกำกับโดยตรง มี 2 ลักษณะ คือ

ก) การควบคุมตัวบุคคลหรือ องค์กร เป็นการควบคุมสถานภาพทางกฎหมาย ของคณะบุคคลหรือบุคคลเดียวที่อยู่ในรูปของคณะ บุคคล

ข) การควบคุมการกระทำ การ กระทำที่สำคัญ ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของส่วนกลาง เช่น ในเรื่องการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ต่อการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น งบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องได้ รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 62 พระราชบัญญัติเทศบาล พศ. 2496)

2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม มี 2

ลักษณะ

ก) การให้เงินอุดหนุน สามารถแยกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไป นั้น เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใด ๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนจากที่ส่วนกลางกำหนด

ข) การใช้สัญญามาตรฐาน คือ สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่ง บุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดย “บุคคลที่สาม”

2. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถรวมตัวกันได้ในรูปแบบสหการ เพื่อจัดทำภารกิจบางอย่างร่วมกัน การรวมตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ไม่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเสียสภาพนิติบุคคลไป แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นนิติบุคคล แต่อำนาจหน้าที่บางประการได้ถูกโอนไปให้กับองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันดังกล่าว ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันนั้น มิใช่เป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบการบังคับบัญชา

หรือการควบคุม กำกับ แต่เป็นความสัมพันธ์พิเศษที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายและในสถานการณ์ปัจจุบันต่อไปนี้ แนวโน้มในการร่วมมือขององค์กรปกครองแต่ละแห่งที่จะต้องร่วมมือกันภายใต้เงื่อนไขแห่งประโยชน์ร่วมกันนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่ง

มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่กับองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ภายใน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานครกับองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับย่อย กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นจุดเชื่อมต่อขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขต โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยที่สำคัญในระดับพื้นฐาน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ จะนำไปในลักษณะทำนองเดียวกับของกรุงเทพมหานคร และขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับย่อยหรือระดับเขตซึ่งอยู่ภายในกรุงเทพมหานคร

การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น

1. การปรับปรุงโครงสร้างของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเกณฑ์ให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวม

เงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารสภาตำบลได้ทันที ซึ่งในวันที่ 2 มีนาคม 2538 อันเป็นวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ มีองค์การบริหารสภาตำบลที่ได้รับการจัดตั้งถึงจำนวน 618 แห่ง ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,397 แห่ง

คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นลำดับขั้นตอน จากสภาตำบลมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้หลักเกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนด โดยยังคงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการมีส่วนร่วมไว้ และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการพัฒนาความเจริญ มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดที่จะยกฐานะจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้ว ก็จะทำให้บทบาท

“ให้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยใช้จำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นเกณฑ์กำหนดการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต ในส่วนของโครงสร้างของเขตให้อยู่ในรูปแบบของเทศบาล”

ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหมดไปโดยปริยาย ทั้งนี้ตามแนวทางการพัฒนาต่อไปนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง จะพัฒนาและจัดตั้งเป็นเทศบาลขนาดเล็กทั้งหมด ซึ่งเงื่อนไขในการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้นจะต้องมีราษฎรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป โดยมีราษฎรอยู่หนาแน่นเฉลี่ย 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีละ 5,000,000 บาทขึ้นไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย มีนโยบายที่จะเร่งรัดการกระจายอำนาจให้บังเกิดผลโดยเร็ว ซึ่งจะเป็นได้จากความพยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญไปตามแนวทางในร่างมาตรา 198 และมาตรา 199 ของคณะกรรมการอธิการ อันจะมีผลทำให้ท้องถิ่นทุกระดับมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของราษฎรภายใน 4 ปี ซึ่งแม้ว่าคณะผู้วิจัยจะไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว แต่หากรัฐบาลมุ่งจะให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว คณะ

ผู้วิจัยก็ขอเสนอแนวทางในการเร่งรัดการกระจายอำนาจโดยการให้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1,000,000 บาท ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษาและให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และกรรมการบริหารองค์การบริหารสภาตำบล รวมทั้งให้แพทย์ประจำตำบลพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. การปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด โดยให้ฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนประสานงาน ประสานนโยบายและแผนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ตลอดจนจัดทำภารกิจที่อยู่นอกเหนือความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ในส่วนของรายได้ก็ต้องมีการเพิ่มเงินอุดหนุนจากรัฐปรับฐานภาษีและจัดสรรภาษีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. การปรับปรุงโครงสร้างของสุขาภิบาล คณะผู้วิจัยเห็นว่าสมควรปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการสุขาภิบาลให้ประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่สำหรับกำนันยังให้คงดำรงตำแหน่งอยู่เพื่อเป็นผู้ประสานระหว่างกิจการของรัฐในระดับตำบลและกิจการของสุขาภิบาล ในการปรับปรุงดังกล่าวกำหนดให้กระทำภายใน 2 ปี และเพื่อพัฒนาสุขาภิบาลให้ไปสู่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในระบบเทศบาลจึงเสนอเป็น 2 ขั้นตอน **ขั้นตอนแรก**ให้จัดตั้งสุขาภิบาลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 5,000,000 บาท เป็นเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลภายในระยะเวลา 4 ปี และ**ขั้นตอนที่สอง** เมื่อพ้นกำหนดเวลา 4 ปี แล้วถ้าสุขาภิบาลใดมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว ก็ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบใน

การจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นเป็นเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ทั้งนี้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี นับแต่วันพ้นกำหนดตามขั้นตอนแรก รวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น 8 ปี ในการปรับปรุงสุขาภิบาลให้เข้าสู่ระบบเทศบาลที่สมบูรณ์

4. การปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาล ปัญหาในด้านของฝ่ายบริหารที่ทั้งนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกของสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน ซึ่งบ่อยครั้งเป็น คนละพวกทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร การดำเนินงานจึงขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งพัฒนาไปสู่ระบบเทศบาลที่มีโครงสร้างสอดคล้องกัน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขนาดเล็กจนถึงระดับจังหวัด คณะผู้วิจัยเสนอเปลี่ยนแปลงการยกฐานะท้องถิ่นให้เป็นเทศบาล ดังนี้

1) ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของราษฎร เฉลี่ย 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีละ 5,000,000 บาทขึ้นไป จัดตั้งเป็น **เทศบาลตำบล**

2) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของราษฎร เฉลี่ย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีละ 12,000,000 บาทขึ้นไป จัดตั้งเป็น **เทศบาลเมือง**

3) ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของราษฎร เฉลี่ย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีละ 18,000,000 บาทขึ้นไป จัดตั้งเป็น **เทศบาลนคร**

4) ท้องถิ่นใดที่มีราษฎรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของราษฎร เฉลี่ย 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนไม่ถึงปีละ 5,000,000 บาท หากประชาชนในเขตพื้นที่มีประชามติให้ยกพื้นที่เป็นเทศบาลด้วยคะแนนเสียงมากกว่า 2 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้จัดตั้งเป็น **เทศบาลตำบล**

ในส่วนของฝ่ายบริหารให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรีเพียงคนเดียว จากนั้นจึงให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้คัดเลือกเทศมนตรีขึ้นมาเป็นผู้บริหารด้วยกันตามจำนวนของแต่ละระดับเทศบาล ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร

5. การปรับปรุงโครงสร้างของเมืองพัทยา คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างเมืองพัทยา โดยพิจารณาจากรูปแบบเทศบาลเพื่อที่จะทำให้อยู่ในระบบเดียวกัน ดังนั้นควรปรับเมืองพัทยาให้เป็นเทศบาลตามกฎหมายเทศบาล เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ มีปัญหาด้านการผังเมือง ด้านสิ่งแวดล้อมการกำจัดขยะและการบริการนักท่องเที่ยวในด้านต่างๆ จึงสมควรปรับเมืองพัทยาให้เป็นเทศบาลนคร

6. การปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร คณะผู้วิจัยเสนอให้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยใช้จำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นเกณฑ์กำหนดการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต ในส่วนของโครงสร้างของเขตให้อยู่ในรูปแบบของเทศบาล

บทสรุป

จากแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะผู้วิจัยได้จัดทำร่างกฎหมายโดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 6 ฉบับ และร่างพระราชกฤษฎีกา จำนวน 1 ฉบับ ซึ่งได้มีการกำหนดโครงสร้างที่ชัดเจน มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบและขั้นตอน โดยให้สภาตำบล เป็นองค์กรพื้นฐานเพื่อเตรียมการรองรับการกระจายอำนาจ จากนั้นจึงพัฒนาไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และไปสู่รูปแบบของเทศบาลในที่สุด ทั้งนี้โดยมีโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมซ้อนทับอยู่อีกระดับหนึ่ง โดยมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ให้แตกต่างกัน กำหนดความสัมพันธ์ให้มีการประสานร่วมมือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เช่นเดียวกับลักษณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเขต ซึ่งซ้อนทับอยู่ภายในกรุงเทพมหานคร

ข้อจำกัดของการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร

ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลให้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ได้กำหนดภารกิจหน้าที่ของสภาของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรระดับล่างสุด ดังนั้น การปรับปรุงหรือกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ เช่น เทศบาล จึงต้องไม่ให้อำนาจหน้าที่น้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล และต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำและอาจทำได้ในขณะนี้ เพราะหากตัดอำนาจหน้าที่ได้ออกไป จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของเทศบาลที่มีอยู่ได้ แม้บางกรณีจะเป็นผลดีต่อเทศบาลที่จะเกิดขึ้นใหม่ก็ตาม และสำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ก็ต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดเพิ่มเติมได้โดยพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้จุดเด่นที่สำคัญคือ มีการเพิ่มข้อกำหนดให้สมาชิกสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับ

จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือในกิจการที่ได้กระทำให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกบุคคลหนึ่งใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์จากองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม

สำหรับประเด็นด้านการเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น นับว่าเป็นประเด็นสำคัญ แต่เนื่องจากข้อจำกัดของงานวิจัย คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาพอสังเขป จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยโดยละเอียดต่อไป

