

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : ปัญหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล
ชื่อผู้เขียน : นายประเวศ สิงห์ภูกัน
ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา : 2542

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. รองศาสตราจารย์ อัมฤกษ์ ปาณิกบุตร ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

“องค์การบริหารส่วนตำบล” ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากผลของการกระจายอำนาจของรัฐลงสู่ระดับล่าง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและกระจายการบริหารการตัดสินใจและการดำเนินงานสู่ตำบล หมู่บ้าน ทั้งนี้ เนื่องจากสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ที่จัดตั้งมาแล้วกว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงเห็นสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานสภาตำบลเสียใหม่ ให้รองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ด้วย

นับตั้งแต่ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลไปแล้ว 4 ครั้ง รวมทั้งหมด 6,747 แห่ง ยังคงเหลือสภาตำบลที่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งจำนวน 218 แห่ง จะเห็นว่าการกระจายอำนาจสู่ระดับล่างของรัฐเป็นรูปธรรมเด่นชัด

มากขึ้นภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว จนอาจเรียกได้ว่าเป็นไปในลักษณะก้าวกระโดด แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากจัดตั้งไปแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากกลับไม่สามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์เท่าที่ควร

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จคือ หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีข้อบกพร่อง ส่งผลให้เกิดปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการ ซึ่งอาจสรุปข้อบกพร่องดังกล่าวได้ 3 ประการ คือ

ประการแรก หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันไม่อาจทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดพื้นที่ จำนวนประชากรและรายได้ที่เหมาะสมและใกล้เคียงกันได้ มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กจำนวนมาก ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ไม่ทั่วถึง การควบคุมให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกันเป็นไปได้ยาก ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการประสานงานและการวางแผนพัฒนาหรือแผนการคมนาคมร่วมกัน

ประการที่สอง บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) และก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมชนบท

ประการที่สาม บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตำบลตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2476

จากข้อบกพร่องดังกล่าวผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ควรมีการกำหนดเขตพื้นที่การปกครอง จำนวนประชากรและรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยกำหนดเขตพื้นที่การปกครองในทางที่สามารถจะ

ช่วยให้ประชาชนทั่วไปและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อตำบลโดยรวม มิใช่ยึดติดกับหมู่บ้านของตนเองเท่านั้น บนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัยเกื้อกูลกันระหว่างเมืองกับชนบท มีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะจัดหารายได้มาเป็นค่าใช้จ่าย แต่ไม่ใหญ่เกินไปจนไม่อาจดูแลได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ซึ่งน่าจะมีขนาดพื้นที่ประมาณ 50 ตร.กม.

ส่วนจำนวนประชากร ควรกำหนดจำนวนประชากรที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีจำนวนมากพอสมควรแต่ไม่มากจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาด้านการบริหาร และจะต้องไม่กำหนดเป็นเกณฑ์ตายตัวเกินไป ควรยืดหยุ่นไปตามความเหมาะสมของของลักษณะชุมชน โดยควรกำหนดประมาณ 3,200 คนเป็นอย่างน้อย

2. เมื่อจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการจัดตั้งหมู่บ้าน และการแต่งตั้งกำนัน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน มาใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ควรกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามสัดส่วนจำนวนประชากร

4. ควรให้มีการจัดตั้งเทศบาลตำบลได้เฉพาะกรณีที่ยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่หรือหลายแห่งรวมกัน ไม่ควรให้มีการแยกพื้นที่ชุมชนเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเจริญจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล