

การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นเป็นเทศบาล

สุดจิต นิमितกุล

การปกครองของไทยปัจจุบันแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศ ประกอบกับได้มีการปฏิรูปให้เป็นไปตามความเจริญของประเทศสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งออกเป็น 3 รูปคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ในอนาคตท้องถิ่นอาจเหลือเพียงรูปเทศบาลเท่านั้น ส่วน อบต. อาจหมดไปในรอบ 2-3 ปีที่ผ่านมา อบต. ทั่วประเทศได้ขอยกฐานะตัวเองขึ้นเป็นเทศบาลจำนวนกว่า 500 แห่ง เหตุผลหลักเพื่อความเจริญของพื้นที่ตัวเอง โดยมีความคิดว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากขึ้น และสามารถขยายงานได้มากขึ้น โดยเฉพาะงานที่ทันสมัย คือ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเกิดขึ้นทุกพื้นที่

ผู้เขียนได้มีโอกาสเดินทางร่วมไปกับคณะนิเทศและติดตามประเมินผลของกระทรวงมหาดไทย จัดโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเดินทางไปรับทราบข้อเท็จจริง ปัญหาและอุปสรรคขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลในภาคต่างๆ ทั้งภาคใต้เหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง ว่าหลังจากยกฐานะแล้วได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือไม่ทำงานเป็นอย่างไรบ้าง มีปัญหาใดบ้างที่ได้รับการแก้ไข ผู้เขียนใคร่ขอยกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นที่ได้รับจากเทศบาลต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

ในประเด็นงบประมาณโดยปกติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ทั้งในแง่งานประจำ เช่น การศึกษา และสาธารณสุข และงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายใด เช่น นโยบายผู้สูงอายุ รัฐบาลก็จะจัดสรรงบประมาณไปให้ จากโครงสร้างการเก็บรายได้ของ อปท. อปท. มีข้อจำกัดในการเก็บรายได้ของตนเองโดยเฉพาะ อปท. เล็กมีรายได้ไม่มากนัก เพราะมีกิจกรรมไม่มาก ฉะนั้นรายได้จำนวนไม่น้อยได้มาจากเงินอุดหนุน โดยสรุปหลังจากยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว ท้องถิ่นเหล่านั้น มิได้รับการจัดสรร

งบประมาณมากขึ้นตามประสงค์ที่ได้ตั้งใจไว้ สาเหตุจากข้อเท็จจริง 2-3 ประการ คือ รายได้ของประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญๆ เช่น น้ำท่วม ทำให้เก็บรายได้ น้อย และบางกรณีจำเป็นต้องนำรายได้ไปใช้ในกิจการอื่น เป็นผลให้ อบท. ได้รับจัดสรรงบประมาณ น้อยลงไปด้วย คือ นอกจากจะไม่ได้งบประมาณจัดสรรเพิ่มเติมแล้ว รายการที่ อบท. เคยได้ ก็ลดลงไป อีก ทำให้ อบท. ไม่มีรายได้เพิ่ม เมื่อไม่มีรายได้เพิ่มกิจการที่ตั้งใจจะทำก็ไม่สามารถทำได้

ในทางกลับกันโดยปกติในเขตเทศบาลส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เจริญ และมีพื้นที่แคบแต่ อบท. ที่ได้รับ ยกขึ้นเป็นเทศบาลตามกฎหมาย จะต้องยกเขต อบต. ที่มีเขตกว้างขวางใหญ่และบางกรณีมีทั้งที่ทำนา และพื้นที่ป่าไม้ เมื่อได้การยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว พื้นที่เทศบาลใหม่จะมีขอบเขตกว้างขวางมาก พื้นที่ ดูแลมากความต้องการใช้งบประมาณมีมาก ทำให้เป็นภาระแก่เทศบาลที่ถูกยกฐานะขึ้นจาก อบต. กลายเป็นทุกข์ลาภไป ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต ผู้เขียนเห็นว่าอาจมีการส่งเสริมให้ท้องถิ่น รวมตัวกัน เฉพาะพื้นที่ที่เจริญเป็นเทศบาลใด เทศบาลหนึ่ง โดยไม่ต้องรวมพื้นที่ที่เป็นนา และป่าไม้ไว้ ด้วย เพราะข้อเท็จจริงก็ไม่สามารถพัฒนาความเป็นเมืองได้อยู่แล้ว แนวทางเช่นนี้จำเป็นที่ กระทรวงมหาดไทยจะต้องมีแนวทางและนโยบายส่งเสริมในลักษณะดังกล่าว

เรื่องภารกิจของท้องถิ่น ที่ทุกเทศบาล หรือ อบท. มักจะอ้างว่าตนจำเป็นจะต้องทำและใช้คนและ งบประมาณมาก คือ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพราะเมื่อมีภัยเกิดขึ้นในพื้นที่ทุก อบท. ก็ มักจะอ้างว่าอยู่ในเขตพื้นที่ของตนเอง ตนเองต้องดูแลและจัดการการแบ่งงานระหว่างรัฐบาลและอบท. จะต้องชัดเจนและต้องแบ่งงานให้ชัด พร้อมซักซ้อมในทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศเป็นการส่วนรวม เพราะขณะนี้ภัยที่เกิดขึ้นเรื่อยๆ และมีโอกาสจะเพิ่มขึ้น ทราบมาว่าทางหน่วยงานของรัฐบาล และอบท. กำลังขยายงานนี้เป็นงานสำคัญ โดยขอทั้งการจัดตั้ง หน่วยงานและขอกำลังคนและงบประมาณ ซึ่งจะมีความสิ้นเปลืองมาก กล่าวสรุประหว่างกระทรวง ทบวง กรม เอง และระหว่างอบท. กับหน่วยราชการของรัฐบาล และระหว่าง อบท. เอง ใครจะทำหน้าที่ ไดให้แน่นอนอันจะส่งผลถึงการจัดซื้อเครื่องมือต่างๆ อันจะเป็นการสิ้นเปลืองและซ้ำซ้อน โดยหลักแล้ว เมื่อเกิดภัยขึ้น การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นเป็นหน้าที่โดยตรงของ อบท. เพราะอยู่ใกล้และทราบ ปัญหาดี ส่วนในระดับต่อไปใครควรทำหน้าที่ใด จะต้องแยกกันให้ชัดและเหมาะสม

นอกจากประเด็นปัญหาสองเรื่องนี้แล้ว ท้องถิ่นยังประสบปัญหาเรื่องการบริหารจัดการที่มีความ จำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากจังหวัด กรม และกระทรวงต่างๆ อีก เช่น เรื่องการจัดขยะมูลฝอย น้ำเสียและเรื่องมลพิษอื่นๆ รวมทั้งการบริหารจัดการทำอย่างไรจะให้ อบท. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นใน ประเด็นเหล่านี้ โดยเฉพาะการจัดขยะมูลฝอยได้มีการหารือและเสนอแนะให้ อบท. หลายๆ แห่ง ให้บริการด้วยกัน บางแห่งทำได้ดี บางแห่งยังต้องการความช่วยเหลือและให้คำแนะนำในระยะยาว เพราะจะเข้าไปเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น บางอบท. ร่วมกันทำแล้วทำได้ดี ควรนำมาเป็นตัวอย่างให้ อบท.

อื่นๆ รับไปดำเนินการ บางอปท. ก็ประสบปัญหาทั้งไม่มีพื้นที่และไม่มีวิธีที่เหมาะสมจะจัดการ ประสงค์จะขอการสนับสนุนจากทางราชการต่อไป ผู้เขียนเห็นว่าเรื่องมลพิษเป็นเรื่องใหญ่และเป็นเรื่องหลัก ควรได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดตั้งเป็นลักษณะให้คำปรึกษาคลินิกแก่อปท. อย่างเป็นเรื่องเป็นราวต่อไป

อปท. ทั่วประเทศมีจำนวนมาก มีความจำเป็นที่หน่วยราชการจะต้องเป็นที่เลี้ยงในการให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำ เพื่อให้อปท. เหล่านั้นดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผลสุดท้ายก็จะตกแก่ประชาชนผู้ได้รับบริการจาก อปท. อย่างมีคุณภาพทั้งบริการสาธารณสุขและการให้บริการต่างๆ ผู้เขียนยังมีความเห็นว่าในพื้นที่ที่เจริญควรจัดท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนพื้นที่ห่างไกลควรจัดในรูปแบบ อบต. ต่อไป ไม่ควรจัดเหมือนกันหมด เป็นเทศบาลทั่วประเทศ แต่ควรเน้นและทำความเข้าใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจบทบาทหน้าที่อย่างน้อยให้อปท. ในพื้นที่ เป็นโรงเรียนสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติ ถ้าทำได้ในทิศทางนี้ก็พอแล้ว

