

บทที่ 5

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะการปกครองท้องถิ่นชั้นพื้นฐานในครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากต้องการศึกษาการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะเริ่มแรก กล่าวคือ เมื่อ พรบ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 เดือนมีนาคม 2538 และกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2538 ทั้งหมด 618 แห่ง ทั่วประเทศ ภายหลังจากเหลือ 617 แห่ง ผู้ศึกษาวิจัยต้องการทำความเข้าใจถึงลักษณะการดำเนินงานบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าสามารถสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนได้มากน้อยแค่ไหน และพบปัญหาอุปสรรคอย่างไร ในการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาวิจัยได้เลือกกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อจะได้ลงวิจัยภาคสนาม จะได้เข้าไปรับรู้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยศึกษาวิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยเอาไว้ว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นรูปแบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่สามารถสนองตอบต่อปัญหาของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง โดยระดมทรัพยากรจากองค์กรภายนอก และจากท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางหลากหลาย อีกทั้งเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารกิจการเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลมากขึ้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มต้องอาศัยความช่วยเหลือและความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ อยู่มาก เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรที่สำคัญ อันมีผลทำให้ผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์

จากการศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลายประการ แต่กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลลงมือศึกษาดำเนินการส่วนใหญ่ เป็นการก่อสร้างและพัฒนาในเรื่องสาธารณูปโภค ประเภทถนน สะพาน ทางระบายน้ำ ซึ่งหมาย

ถึงองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งดังกล่าว ได้จัดสรรงบประมาณในการดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งต้องกระจายงบประมาณให้ทั่วถึงหมู่บ้าน เพราะสมาชิกสภา อบต. ของแต่ละหมู่บ้านต่างก็ต้องการ ได้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสิ้น แม้้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการในโครงการใหญ่ ๆ ได้เนื่องจากตั้งกระจายงบประมาณดังกล่าว การวางแผนการดำเนินการแก้ปัญหาที่เป็นประโยชน์ทั้งตำบล เกิดขึ้นน้อยมาก การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนองตอบต่อความต้องการที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละหมู่บ้านเสนอเข้ามา และคณะกรรมการบริหารผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณก็จำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะของการแก้ปัญหาและสนองความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามการเจรจาต่อรองในการจัดสรรงบประมาณให้เกิดขึ้นในระดับตำบลที่ตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านจะพยายามให้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลลงในหมู่บ้านของตน แม้ว่างบประมาณจะถูกจัดสรรกระจายออกไป สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละหมู่บ้านก็พอใจที่หมู่บ้านตนได้งบประมาณตามความต้องการ แม้จะไม่ทั้งหมดแต่ก็มีผลต่อการนำไปแสดงผลงานต่อประชาชนในหมู่บ้านตนได้

2. องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งที่ศึกษาจะอาศัยรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่ได้รับเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการดำเนินงาน จากการศึกษาจะพบว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งที่ศึกษาจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดสรรรายได้ กระจายไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าจะไม่สามารถดำเนินการในโครงการใหญ่ที่จะเป็นประโยชน์ของทั้งตำบล แต่ก็ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพอใจที่หมู่บ้านตนได้รับการจัดสรรงบประมาณมาแก้ปัญหาของหมู่บ้านตน องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งยังไม่ได้วางแผนในการหารายได้มาจากแหล่งอื่น นอกจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม การวางแผนในการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมนั้นยังไม่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เพราะในระยะแรกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้เป็นผู้จัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ยกเว้นภาษีป้ายที่้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ซึ่งก็เป็นรายได้ที่ไม่มากนัก รายได้จำนวนมากที่ทำให้รายได้โดยรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเพิ่มขึ้นคือ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งเกิดจากการซื้อขายที่ดินในพื้นที่ตำบล ค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่สามารถคาดการณ์นี้ได้ เนื่องจากว่าจะมีการซื้อขายที่ดินในเวลาใด องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งยังไม่สร้างแหล่งที่มาของรายได้จากลักษณะอื่น นอกจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ซึ่ง้องค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังไม่ได้วางแผนการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม

ของตนเอง ในส่วนเงินอุดหนุนของรัฐบาล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งแล้ว ถือว่าเป็นรายได้ที่มาเสริมการดำเนินการมากกว่าจะเป็นรายได้หลักในการดำเนินงาน

3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังเป็นเรื่องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในส่วนที่อยู่ในคณะกรรมการบริหาร การสนองความต้องการของหมู่บ้านก็ดำเนินการ โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละหมู่บ้าน การตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเรื่องของคณะกรรมการบริหาร ประชาชน โดยส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาวิจัยพบว่า กิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังอยู่ในวงจำกัดของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่ายบริหารและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4. องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ต้องอาศัยข้าราชการของหน่วยอื่น มาช่วยในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมากในระยะแรก เนื่องจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการบริหารยังไม่เข้าใจในระเบียบต่าง ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเอาไว้โดยเฉพาะ เรื่องการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติม นอกจากนี้ในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับงบประมาณดังกล่าว ก็ต้องอาศัยข้าราชการของหน่วยงานอื่น ในการดำเนินการให้ จากการศึกษาวิจัยพบว่า ข้าราชการดังกล่าวบางครั้งยังต้องศึกษาระเบียบ เนื่องจากยังไม่เข้าใจระเบียบต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเช่นกัน หน่วยงานที่สำคัญ อาทิ การบริหารส่วนตำบลต้องอาศัยคือ ที่ทำการปกครองอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมการปกครองที่ดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังมีพัฒนาการซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่ศึกษาขึ้นมาเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการในตำแหน่งอื่น ๆ ก็มีความสำคัญในการช่วยในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังล่าช้าและไม่สะดวกต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วน เพราะข้าราชการที่ขึ้นมาก็มีงานในหน้าที่ และถูกยืมตัวจากองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ พยายามที่จะฝึกงานให้ลูกจ้างชั่วคราวของตนเองให้ได้มากที่สุด เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงานของตนเอง ในบางครั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพพยายามหาที่ปรึกษาจากอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และหน่วยงานที่ดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับจังหวัดเพื่อปรึกษาการดำเนินงานของตน

5. ลักษณะทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณแบบกระจายขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ซึ่งให้เห็นว่าในการเมืองระดับตำบลมีความต้องการที่แตกต่างกันจนไม่สามารถที่จะหาความต้องการร่วมกันของทั้งตำบลได้ นโยบายสาธารณะที่ออกมาจากระบบการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นผลจากการประนีประนอมของกลุ่มต่าง ๆ (สมาชิก อบต. ที่เป็นตัวแทนแต่ละหมู่บ้าน) ที่สามารถสร้างความพอใจกับความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ได้ในระดับหนึ่ง ลักษณะที่ปรากฏเหมือนแสดงให้เห็นว่าในระดับตำบลที่คาดว่าจะมีความต้องการร่วมกันของคนในตำบลที่จะเอื้อให้มัน นโยบายสาธารณะสำหรับคนทั้งตำบลได้นั้น ก็ไม่สามารถที่จะสร้างความต้องการ การร่วมกัน ได้มากนัก แสดงให้เห็นว่าในระดับตำบลมีลักษณะแตกต่างหลากหลายในความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลายในความต้องการน้อย รูปแบบการต่อรองประนีประนอมในการจัดสรรงบประมาณก็ไม่ซับซ้อนนัก อาทิ ตำบลที่มีลักษณะแบบชนบท การต่อรองจะอยู่ที่ว่าแต่ละหมู่บ้านก็ต้องการงบประมาณ แต่ก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันในลักษณะของความต้อการนัก ส่วนชุมชนที่มีความแตกต่างกันหลากหลายของชุมชนย่อมมีความแตกต่างหลากหลายได้ นอกจากแต่ละหมู่บ้านต้องการงบประมาณ แล้วแต่ยังมีความแตกต่างกันอยู่ที่ประเด็นเนื้อหาของความต้องการที่อาจจะขัดแย้งกัน ลักษณะดังกล่าวแม้จะไม่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในระยะแรก แต่ก็ชี้ลักษณะที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมไม่สามารถจะสนองตอบความต้องการของชุมชนได้อย่างเต็มที่ เพราะชุมชนเองก็แบ่งแยกออกไป ซึ่งต่างก็มีความต้องการที่แตกต่างกัน การสร้างความต้องการร่วมกัน ไม่ได้มากนัก จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถสร้างนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ได้ทั้งตำบล ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรด้านต่าง ๆ จึงเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้นที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสามารถเพิ่มขึ้นในการสนองตอบความต้องการของชุมชน ได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ปัจจัยที่น่าจะเข้ามาเกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นก็คือ การสร้างให้ระบบการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถรองรับและจัดการกับความต้อการที่แตกต่างกันในตำบลได้ พร้อมทั้งสร้างความต้อการร่วมกันของตำบลได้ เพื่อสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นทั้งตำบลมากกว่าสร้างประโยชน์ให้แต่ละหมู่บ้าน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการอบรมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร หรือสมาชิกในคณะกรรมการบริหารในเรื่องการวางแผนพัฒนาตำบล โดยให้ยึดความต้องการและ

ประสานความต้องการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ก็ควรอบรมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดในเรื่องการปกครองท้องถิ่น และบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องกระทำอย่างจริงจัง นอกจากนี้ควรฝึกอบรมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถปฏิบัติงานได้จริง โดยการอบรมในเชิงปฏิบัติ

2. ควรให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีโอกาสได้เรียนรู้ระบบการจัดเก็บภาษีอากร การวางแผนในการจัดเก็บภาษีอากร จากหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแล้วรัฐบาลก็ค่อย ๆ ผ่อนถ่ายอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้เรียนรู้การหารายได้ของตนเองอันจะมีผลต่อการคาดการณ์ในการวางแผนนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดียิ่งขึ้น

3. ควรให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลของตนเอง และควรจะฝึกอบรมพนักงานส่วนตำบลอยู่เสมอและอย่างจริงจัง เพราะพนักงานส่วนตำบลถือเป็นผู้ที่ทำงานประจำตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ควรให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงานบุคคลของตนได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารและจัดพนักงานตำบลของตนให้เหมาะกับลักษณะขององค์การของตนได้

4. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยต้องให้หน่วยงานในบังคับบัญชาที่ดูแลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล เอาใจใส่ให้การดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง โดยต้องสร้างให้หน่วยงานในระดับอำเภอ จังหวัดสามารถเป็นที่ปรึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างแท้จริง โดยที่จัดให้มีทีมงานหรือส่วนราชการที่ได้รับการฝึกอบรมและได้รับการเตรียมพร้อมที่ดีแล้วในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและเรื่องระเบียบกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะให้คำปรึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้อำเภอและจังหวัดควรจะเป็นหน่วยราชการที่ให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าการควบคุม กำกับดูแล

5. รัฐบาลต้องออกทันต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะเริ่มแรกนี้ แม้ว่าจะมีความไม่เรียบร้อยในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่รัฐบาลคาดหวัง เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งยังต้องการ การเรียนรู้อีกสักระยะหนึ่ง หลายแห่งมีการเรียนรู้และพยายามคิดวิธีการแก้ปัญหาและข้อผิดพลาดของตน และต้องให้ความสนใจต่อการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลให้มากขึ้น

6. กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองต้องมีการศึกษาวิจัย ติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะนำปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไขใน ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

7. กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองควรจะเป็นโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปรับโครงสร้างทางการบริหารของตนได้ตามสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ ของตนมากกว่าการกำหนดโดยฐานของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย