

## บทที่ 5

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากสมมุติฐานที่ว่า สภาตำบลยังไม่มีความพร้อมในการดำรงตนในฐานะขององค์กรการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากยังขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ อันได้แก่

1. ความพร้อมในสถานะการคลัง
2. ความพร้อมทางการเมือง
3. ความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่ นั้น

ผลการศึกษารัวิจัยในปัจจุบันที่มีผลต่อความพร้อมในการปกครองตนเองในการปกครองตนเองในฐานะองค์กรท้องถิ่นของสภาตำบล ในประเด็นต่าง ๆ ตามสมมุติฐาน พบว่า ในการยกฐานะสภาตำบลนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. นั้น ยังมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ดังนี้

1. ด้านการคลัง พบว่า การกำหนดเกณฑ์ในการตั้ง อบต. โดยกำหนดรายได้เฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง 150,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน นั้น จะทำให้เกิด อบต. ขึ้นทันที 618 แห่ง ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมากมายนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อประเด็นในเรื่องรายได้ที่ท้องถิ่นควรจะได้นำมาบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ประเมินว่าท้องถิ่นจะต้องใช้งบประมาณถึง 200,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้ตระหนักถึงปัญหาในเรื่องนี้ โดยได้

พยายามหามาตรการต่าง ๆ มาเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น แต่ก็ยังพบว่า มาตรการเหล่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอนอกจากนี้การดำเนินการตามมาตรการ ยังติดขัดในเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติและเงื่อนไขระยะเวลาอีกด้วย

2. ด้านความพร้อมทางการเมืองของประชาชนพบว่า ประชาชน ส่วนใหญ่มีความพร้อม และความกระตือรือร้นทางการเมืองที่จะให้สภาตำบลได้ ปกครองตนเองในรูปแบบท้องถิ่นพอสมควร แต่ก็พบว่าในแง่ความมีเหตุผลและความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ประชาชนจำเป็นจะต้องมีการพัฒนา

3. ด้านความพร้อมในการบริหารกิจการในหน้าที่ พบว่า มีปัญหา ด้านคุณภาพของผู้บริหาร ยังขาดความรู้ความสามารถในบทบาท หน้าที่ ระเบียบ กฎหมาย อันจะทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของสภาตำบลลดน้อยลงไป

ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่พบจากการศึกษาวิจัยจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะทำ ให้สภาตำบลได้พัฒนาเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสนองตอบความต้องการ ของประชาชนได้

อย่างไรก็ตามความพยายามให้สภาตำบลเป็นหน่วยงานปกครอง ท้องถิ่นนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่า จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารราชการ แผ่นดินกล่าวคือ

1. เป็นฐานรากของการปกครองประเทศ จะเห็นได้ว่าในระยะ 60 กว่าปีที่ผ่านมา การพัฒนาประชาธิปไตยจะเน้นพัฒนาโครงสร้างส่วนบน อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ รัฐบาล รัฐสภา และระบบราชการในขณะที่บ่อยครั้งไม่ได้ ให้ความสำคัญกับฐานราก เช่น สภาตำบลเลย การพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

จะต้องมีการพัฒนาในทุกระดับไปพร้อม ๆ กัน โดยเฉพาะโครงสร้างฐานรากนั้น มีความสำคัญเพราะ เปรียบเสมือนรากของต้นไม้ซึ่งเป็นส่วนช่วยพยุงค้ำจุนต้นไม้ ซึ่งถ้ารากไม่แผ่กระจายออกไป และไม่มี ความแข็งแรงก็ย่อมทำให้ต้นไม้ประชาธิปไตยแต่ละแคว้นและตายไปในที่สุด ดังนั้น การพัฒนาปรับปรุงสภาพตำบลให้มีฐานะ เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึง เป็นการสร้างความสมดุลของโครงสร้างทางการเมือง

2. เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชนจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการจัดตั้งสภาตำบล เมื่อ พ.ศ. 2499 ที่มุ่งหวังให้สภาตำบลเป็นสถาบันพื้นฐานการปกครองตนเอง การปรับปรุงสภาพตำบลให้มีสภาพหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการสนองต่อเจตนารมณ์ดั้งเดิม นอกจากนี้จะเห็นว่าความใกล้ชิดของสภาตำบลกับประชาชนจะเป็นจุดเด่นให้สภาตำบลเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่แท้จริง และครอบคลุมอาณาเขตที่กว้างขวางกว่าเดิมที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน เช่น เทศบาล สุขาภิบาล เฉพาะในเขตเมือง ส่วนการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนไม่ค่อยเข้าใจชัดเจนมีอยู่ในชนบทการจัดตั้งสภาตำบลใหม่ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจะสามารถทำความเข้าใจกับประชาชนได้ดีกว่ารวมทั้งเป็นหน่วยการปกครองที่รู้จักความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด หากสภาตำบลปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้ประชาชนได้เห็นการนำหลักประชาธิปไตยไปใช้อย่างได้ผล อันจะเป็นการสร้างศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย

3. เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง โดยผู้นำท้องถิ่นในตำบลและหมู่บ้านจะได้รับการระดมให้เข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของชุมชน ในฐานะที่จะต้องเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณพัฒนาตำบลของตนเอง ตลอดจนการบริหารการจัดซื้อ-จัดจ้างต่าง ๆ

4. เป็นตัวเร่ง (catalyst) กระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะพื้นที่ของสภาตำบลเป็นพื้นที่ครอบคลุมชนบทเป็นส่วนใหญ่และเนื่องจากอำนาจหน้าที่และงบประมาณของสภาตำบล (ในฐานะท้องถิ่น) จะเพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งย่อมดึงเอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง การเรียกร้องสิทธิ และการเข้าช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะ

5. เป็นแหล่งระดมทรัพยากรจากส่วนอื่นของสังคมเข้าสู่ชุมชนเมือง การแบ่งปันผลประโยชน์ของสังคมในอดีตที่ผ่านมาชนบทได้รับการแจกแจงทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม คนในเขตเมืองจะได้รับมากกว่า ดังจะเห็นได้จากอัตราเพิ่มของรายได้ที่เพิ่มขึ้นของคนในเมือง ในขณะที่อัตราเพิ่มของรายได้ของคนในชนบทลดลง การปรับปรุงให้สภาตำบลเป็นองค์กรท้องถิ่นจะมีการปรับปรุงรายได้ของสภาตำบลที่เคยเป็นปัญหา โดยการเพิ่มสัดส่วนภาษีที่ได้รับเพิ่มขึ้นจากเดิมและรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่ตำบลให้มากขึ้น

จากเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการดำเนินการเพื่อให้สภาตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสอดคล้องต่ออุดมการณ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง สมควรที่รัฐบาลและประชาชนจะร่วมกันพัฒนาสภาตำบลในฐานะท้องถิ่น (อบต.) ให้มีประสิทธิภาพเป็นหน่วยงานซึ่งสนองตอบความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดีการที่สภาตำบลจะยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็ควรถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดตามมา นั่นก็คือ

1. ผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
  - สภาตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) จะมีความสมบูรณ์แบบในการบริหารกิจการ บริหารการคลัง การงบประมาณ การกำหนดข้อบังคับ

ตลอดจนการตัดสินใจกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนเองที่กฎหมายมอบอำนาจไว้ ดังนั้น การดำเนินงานของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคจะต้องแจ้งให้สภาตำบลทราบมิใช่ดำเนินการได้ทันทีเหมือนในอดีต

- ความสัมพันธ์ของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องเปลี่ยนไป จากการเข้าไปเกี่ยวข้องในสถานภาพที่สูงกว่าต้องเปลี่ยนเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงกำกับดูแลเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

## 2. ผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

- ผลกระทบต่อพื้นที่การดำเนินงานจะมีการเปลี่ยนแปลงไป พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดน้อยลง

- ผลกระทบในเรื่องอำนาจหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ ถือว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดลงนับแต่ได้มีการประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

## 3. ผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ

- ด้านงบประมาณสนับสนุนโครงการพัฒนาตำบล ซึ่งเดิมที่เป็นเรื่องที่สภาตำบลวางแผนกำหนดโครงการ แต่การจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เมื่อเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สภาตำบลจะต้องเป็นผู้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนเอง

- ด้านโครงการพัฒนาจังหวัด เดิมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้ กชช.ภ. จัดสรรงบประมาณสนับสนุนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นคือ ส่วนราชการของภูมิภาค เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่านั้น เมื่อมีการจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หากสภาตำบล



ดังกล่าวจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณด้วย จะต้องนำเงินที่ได้รับจัดสรรไป  
ทางงบประมาณรายจ่ายประจำปีและปฏิบัติตามระเบียบการคลังงบประมาณ ต่อไป

- เงินรายได้อื่นๆ ซึ่งเป็นรายได้ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องนำไปรวมเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- สภาตำบลจะต้องมีรายจ่ายในการบริหารงาน ซึ่งจะต้องเป็นผู้รับภาระเอง เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ฯลฯ

### ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่สภาตำบลยังประสบอยู่ และพิจารณาผลกระทบ  
ในส่วนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรณีสภาตำบลยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น  
ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการยกฐานะสภาตำบลให้มีการปกครองตนเองในฐานะ  
องค์กรท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นี้ จำเป็นจะต้องมีการเตรียมการใน  
ด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

#### 1. การเตรียมการทางด้านบุคลากร

ทั้งนี้บุคลากรที่จะต้องเตรียมการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะต้องมีการจัดตั้ง  
หน่วยงานขึ้นใหม่ เพื่อรองรับการดำเนินงานในส่วนกลาง เป็นหน่วยงานใน  
ระดับกองเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวม  
ตลอดจนถึงการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ  
ทั่วประเทศ เพื่อสนับสนุนและกำกับดูแลการดำเนินงานของสภาตำบล และองค์  
การบริหารส่วนตำบล

- พนักงานส่วนตำบลจะต้องเตรียมการจัดหา โดยการจัด  
แข่งขันและคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบล



## 2. การเตรียมการด้านงบประมาณ

การจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาใหม่ จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมาก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเตรียมการด้านงบประมาณโดยอาจจะพิจารณาจากเงินงบกลาง หรือตัดจากงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หรืองบประมาณของ ส.ส. ตามแต่กรณี

## 3. การเตรียมการทางด้านสถานที่และวัสดุอุปกรณ์

การจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีการจัดหาสถานที่ทำการและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

## 4. การเตรียมการจัดการ

หมายถึงการเตรียมการวางระบบ ระเบียบ วิธีการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน อันหมายถึงการยกร่าง กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

## 5. การเตรียมการเลือกตั้ง

ผลของการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำให้เกิดการเลือกตั้งขึ้นในทุกตำบลทั่วประเทศ ดังนั้น การเตรียมการชักชวนทำความเข้าใจไปยังอำเภอและจังหวัดจึงต้องดำเนินการไว้เป็นการล่วงหน้า และประมาณการต่าง ๆ ไว้ให้พร้อม

## 6. การเตรียมการประชาสัมพันธ์

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ที่ถือได้ว่ามีความเจริญน้อยและประชาชนยังมีส่วน

ร่วมทางการเมืองไม่มากนัก นอกจากนี้ ประชาชนยังมีความเข้าใจในระบบการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก จึงอาจเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าแทรกและหาประโยชน์ได้

## 7. การเร่งกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น

การกระจายความเจริญไปสู่ชนบท เพื่อเป็นพื้นฐานต่อการกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลจะต้องมุ่งเน้นหลักการสำคัญเพื่อกำหนดเป็นนโยบายปฏิบัติคือ

7.1 มุ่งพัฒนาในพื้นที่ชนบทที่ด้อยความเจริญ โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายในชนบทที่ห่างไกล ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่ได้รับบริการจากรัฐเท่าที่ควร ทั้งนี้ โดยมุ่งเน้นการให้การศึกษา การพัฒนาอาชีพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

7.2 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองโดยกำหนดให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานสำคัญให้ประชาชนมีจิตสำนึกและความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองดียิ่งขึ้น

7.3 ยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชน การกระจายอำนาจย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อมของประชาชน หากประชาชนในพื้นที่ยังไม่มีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง หรือมีมาตรฐานการครองชีพที่ต่ำก็ยังไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาไปสู่การปกครองท้องถิ่น

## 8. การเร่งปรับปรุงบทบาทของฝ่ายภูมิภาคให้เหมาะสม

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้ครอบคลุมไปในทุกพื้นที่ จะเป็นการลดบทบาทของฝ่ายภูมิภาคลงไป อย่างไรก็ตามหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการตัดสินใจในกิจการบางประเภทที่รัฐมอบให้เท่านั้น ทั้งนี้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นยังคงถือเป็นหน่วยงานรองของรัฐบาล ฝ่ายภูมิภาคในฐานะ



ตัวแทนของรัฐจะต้องควบคุมดูแลท้องถิ่นให้ดำเนินกิจการที่ได้รับมอบหมายไปด้วยความเรียบร้อย จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงบทบาทของฝ่ายภูมิภาคให้เหมาะสมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

8.1 การเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน

8.2 การเป็นตัวแทนของรัฐในการประสานงานกับท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานได้อย่างสอดคล้องและส่งเสริมกัน

8.3 เป็นหน่วยงานที่จะต้องสนับสนุนองค์การประชาชนให้มีความเข้มแข็งและมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น

8.4 ดำเนินกิจการตามโครงการต่าง ๆ ที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น

8.5 ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในและรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

9. การเร่งปรับปรุงคุณภาพของผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทัศนคติและจรรยาบรรณ อันจะเป็นการทำให้ท้องถิ่นได้มีการพัฒนาอย่าง ๆ ขึ้นไป

.....