

การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดตามปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง

Administration on Overlapping Area of Provincial Local Government Administrative Organization According to the Philosophy of Sufficiency Economy

นเรศ จิตสุจริตวงศ์ และสมาน งามสนิท

บทคัดย่อ

รายงานการวิจัยแบบผสมผสานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) โครงสร้างและระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น (2) ข้อดีและข้อด้อยของการบริหารจัดการบนพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จังหวัดปทุมธานีเป็นพื้นที่หลักในการศึกษา กลุ่มตัวอย่างคือข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 90 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสองชั้นอยู่ที่การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรที่มีการกินพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัด ทั้งในเรื่องข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ การวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้ดำเนินการยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนจังหวัด อันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพน้อยที่สุด และนำมาซึ่งการสิ้นเปลืองงบประมาณ ในขณะที่ความพึงพอใจที่ประชาชนมีต่อองค์กรปกครองส่วนจังหวัดอยู่ในระดับต่ำ และเสนอให้ลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงด้วยการผนวกรวมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยคำนึงถึงขนาดประชากร ฐานภาษีและรายได้ สภาพสังคมและวัฒนธรรม ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเพื่อให้มีขนาดโตเพียงพอแก่การทำงานที่มีประสิทธิผล สามารถพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

คำสำคัญ: การบริหารพื้นที่ทับซ้อน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

Abstract

The main objectives of this mixed method research are to examine: (1) the administrative structures and functions that overlap between the Provincial Administration Organization (PAO) and the Municipality and Sub-District (Tambon) Administrative Organization (TAO), (2) the strengths and the weaknesses of the two-tier structure of local government currently operating in Thailand and (3) an efficient model of a local government structure that would conform to the principles of a sufficiency economy. The population sampled included 90 local government

officials and questionnaires and interviews were the tools used. The results showed that the two-tier structure was not a critical problem. This was because its main purpose is to establish at least two local government organizations that are separate, but also support each other in providing efficient and thorough public services to the citizens of a particular province. However, problems emerged because the allocation of responsibilities was unclear. This led to an overlap between the PAO and the TAO in the same province. The study found that a one-tier local government structure might be more suitable. To accomplish this, the PAO should be abolished because it enjoyed the lowest level of public satisfaction, according to the study. In order to improve the administrative functioning of the TAO's, small local government administration units should be integrated into them. They are usually located nearby and have similarities of social and cultural backgrounds. This would produce optimum efficiency in local government administrative organizations when confronting particular problems

Keywords: administrative structure, function, provincial administrative organization, philosophy of sufficiency economy

ความนำ

การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งถ้าพึ่งเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นการบริหารการปกครองแบบกระจายอำนาจมากขึ้น เพื่อมุ่งหมายให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่นซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการใช้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ ปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน คือ ปัญหาขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรนิติ

บุคคลที่ทับซ้อนกับองค์กรนิติบุคคลอื่นในจังหวัด กล่าวคือ มีการทับซ้อนกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แม้ว่าจะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่ อบจ. ก็ประสบปัญหาในการบริหารจัดการจำนวนมาก เช่น ผู้บริหารมีอำนาจจำกัดงบประมาณน้อยกว่าเทศบาลนคร มีบุคลากรน้อย ไม่สามารถรับโอนงานขนาดใหญ่ได้ สมาชิกสภาจังหวัดทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาอบต. ในแง่นี้ อบจ. จึงเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างภายนอกขนาดใหญ่ ขณะที่โครงสร้างการบริหารภายในกลับมีอำนาจจำกัด

ด้วยงบประมาณที่ไม่เพียงพอในการดำเนินการกิจการขนาดใหญ่ได้ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

สภาพปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน และระดับล่างที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมีอยู่น้อย ซึ่งหากมองในเชิงทฤษฎีแล้วประชาชนและสังคมโดยรวมย่อมได้รับประโยชน์เนื่องจากการได้รับการดูแลจากองค์กรหลาย

องค์กร แต่ในทางปฏิบัติแล้วได้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือเกินกรอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง ซึ่งทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ต่างมีหน้าที่ต้องกระทำ และแน่นอนว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นย่อมตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความทับซ้อนกัน ย่อมนำมาซึ่งปัญหาของการตีความว่าแท้จริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดควรทำหน้าที่การบริหารงาน หรือการจัดทำบริการสาธารณะ แม้จะมีองค์กรอิสระภายนอกที่เข้ามาทำหน้าที่คอยวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ แต่เมื่อคำนึงถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการแล้ว สังคมและประชาชนก็ยังคงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ต่างกัน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างและระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
2. เพื่อศึกษาข้อดีและข้อด้อยของการบริหารจัดการบนพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อเสนอตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสองชั้นแม้จะมีไขปัญหาโดยตัวเอง แต่ทำให้เกิดการทับซ้อนกันของพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่งผลให้การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับยัง ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ เกิดความทับซ้อนทั้งในเรื่องข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ การจัดแบ่งทรัพยากรของพื้นที่ รวมถึงการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณ การออกแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้วิจัยได้ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ เพื่อแสวงหาความรู้ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัย จึงได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญตามลำดับ ดังนี้ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด การคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี, 2550, หน้า 8)

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น การศึกษาการบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เพื่อแสวงหาความรู้ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัย จึงได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญตามลำดับ ดังนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ แนวคิดเกี่ยวกับปกครองท้องถิ่น หลักการปกครองท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่าง

การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย
บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนา
ประชาธิปไตย แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

3. หลักการจัดบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ
และเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนใน
ท้องถิ่น โดยมีลักษณะ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) คือ
(1) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคน
ในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่
แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ (2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคน
ในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นใน
การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอน
อำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วม
ดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้ง
บริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจ
หน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์การ
ร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่ที่โอนไปให้แก่องค์กร
ร่วมรับผิดชอบได้ นอกจากนี้ เนื่องจากมีบริการ
สาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์
ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยก
ประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่าง
เด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่น
ร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ
โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการ
จัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

4. หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตาม

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่
ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16
มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหาร

ส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วน
จังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการ
จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน
ในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้
อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ
ต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการ
กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้
และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
ปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการ
ปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ
และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจาก
การแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของ
รัฐบาลเท่าที่จำเป็น (วุฒิสาร ตันไชย, 2558)

5. แนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนิน
ชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า 40 ปี
ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและเมื่อภายหลัง
ได้ทรงเน้นย้ำแนวทางแก้ไขเพื่อให้รอดพ้น และสามารถ
ดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแส
โลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ กล่าวคือ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวพระราชดำริ
เกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบพอเพียง อยู่ในพระราชหฤทัย
ตลอดเวลา ปรากฏชัดเจนในพระราชจริยวัตรของ
พระองค์เป็นแบบอย่าง เช่น ทรงใช้สิ่งของส่วนพระองค์
โดยไม่มีส่วนเหลือ ทรงเน้นการบริหารจัดการอย่างมี
ประสิทธิภาพในโครงการส่วนพระองค์ และแนว
พระราชดำริเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบพอเพียง ปรากฏใน
พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทในโอกาสต่าง ๆ
ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2513 เป็นต้นมา โดยทรงใช้คำต่าง ๆ
อาทิ มีพอยู่พอกิน พอใช้ อยู่ดีกินดี พอประมาณ
พอสมควร พอเพียง และเศรษฐกิจพอเพียง

จากสาระของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เผยแพร่ได้ในปี พ.ศ. 2542 แล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) ได้สรุปออกมาเป็น 3 คุณลักษณะ (ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว) 2 เงื่อนไข (ความรู้และคุณธรรม) และ 3 เป้าหมาย (สมดุล มั่นคง ยั่งยืน) กล่าวคือ ความพอเพียงเป็นการหลอมรวมคุณลักษณะ 3 ประการเข้าด้วยกัน ประกอบด้วย (1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดี ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ (2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ (3) การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งในระยะใกล้และไกลแนวทางปฏิบัติหรือผลที่คาดว่าจะได้รับจากการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ คือการพัฒนาที่สมดุล มั่นคง และยั่งยืน พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วิทยาการและเทคโนโลยี โดยนัยแห่งความสัมพันธ์ของทุกองค์ประกอบในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทุกองค์ประกอบสามารถที่จะแสดงความเชื่อมโยงกันได้ และเป็นกรอบปรัชญาที่สามารถนำมาประยุกต์ในทางปฏิบัติทั้งในระดับจุลภาคหรือมหภาคได้เป็นอย่างดี หากมีความเข้าใจในคุณลักษณะ เงื่อนไข และเป้าหมายของปรัชญา (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2542)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้ออกแบบระเบียบวิธีวิจัยแบบ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นหลัก และการวิจัยเชิงปริมาณเป็นส่วนสนับสนุน ในรูปแบบของ Sequential Exploratory Design ควบคู่กันไป (Creswell, 2003, p. 213)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ทำการสุ่มเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี จำนวน 9 แห่ง และทำการสุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเลือกนั้น แห่งละ 10 คน โดยเลือกแบบเจาะจง รวมได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 90 คน

เชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ไว้แบบเฉพาะเจาะจง ประกอบด้วย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี นายอำเภอ (อำเภอที่เลือก) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศบาลนคร นายกเทศมนตรี เทศบาลเมือง นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบล (ที่เลือก) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ที่เลือก) ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจพอเพียง นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เชิงคุณภาพ

ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม

เชิงปริมาณ

แบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม การบริหารพื้นที่ทับซ้อน และข้อเสนอแนะ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยฉบับนี้แนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพที่นำมาใช้การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวม 3 ลักษณะ คือ การศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลข้าราชการและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวม 3 ลักษณะ คือ การศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ (documentary research) การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสนทนากลุ่ม (focus group interview) สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลข้าราชการและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี ได้คำตอบ 85 %

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

เชิงคุณภาพ

1. โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาการมีภารกิจหน้าที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการทับซ้อนในข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ ปัญหาการจัดแบ่งทรัพยากรของพื้นที่ และปัญหาในการจัดสรรและบริหารจัดการงบประมาณ โดยสาเหตุที่ทำให้มีการทับซ้อนกันนั้นเกิดจากปัญหาในข้อกฎหมาย การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ซึ่งพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ จะมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันเพียงขนาดของกิจกรรมเท่านั้น ซึ่งไม่มีการแบ่งขนาดที่ชัดเจน อีกทั้งใน

การปฏิบัติจริงยังขึ้นอยู่กับความร่วมมือ หรือการเจรจาตกลงกันด้วย

นอกจากนี้ การทับซ้อนกันดังกล่าวยังเกิดจากปัจจัยทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่า แต่เดิมเริ่มแรกนั้น มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้นมาก่อน แล้วจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่น ๆ ตามมา โดยที่ไม่ได้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายและยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่เดิมนั้นถือเป็นฐานเสียงสำคัญของการเมืองในระดับชาติ จึงไม่มีการเสนอให้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด แม้จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่นเกิดขึ้นตามมา แต่ยังคงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ รวมถึงอำนาจในการจัดเก็บรายได้หลักสำคัญ ๆ ของพื้นที่ไว้ และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย นี่จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในบางพื้นที่จังหวัดมีอิทธิพลและเกิดความขัดแย้งจากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมในพื้นที่ กับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

2. ข้อดีและข้อด้อยของการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นตรงกันว่า ข้อดีนั้นมีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย อย่างไรก็ตามหากมองในแง่ของความร่วมมือกันในพื้นที่ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนสามารถทำให้เกิดการรวมงบประมาณเพื่อร่วมมือกันลงทุนดำเนินการกิจกรรมใด ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าการลงทุนในการบริหารจัดการกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งทำให้เกิดการสนับสนุนพื้นที่ที่มีความเจริญแตกต่างกันได้ด้วย ส่วนข้อด้อยนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นทุกวันคือการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม เกิดความทับซ้อนกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้เกิดข้อขัดแย้งในหลายประการ ดังนี้ (1) ด้านรายได้ พบว่าการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่

เหมาะสม โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีในรายการสำคัญๆ ซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของพื้นที่จังหวัด จะอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้มีพื้นที่เป็นของตัวเองอย่างชัดเจน เพราะพื้นที่เป็นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวอย่าง เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีสลื้อเลื่อน ซึ่งภาษีทั้งสองรายการดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (2) การจัดสรรรายได้ของพื้นที่ที่ไม่สมดุล กระจายไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมหรือเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น อำนาจในการจัดเก็บรายได้หลักของพื้นที่จังหวัด เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่การจัดสรรรายได้นั้นพบว่าไม่ได้เป็นไปตามหลักการความเหมาะสมของพื้นที่หรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับเป็นการจัดสรรรายได้หรืองบประมาณสนับสนุนตามฐานเสียงทางการเมืองในพื้นที่มากกว่า ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น และการแย่งชิงฐานเสียงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย (3) สิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการท้องถิ่น เนื่องจากการมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน และทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ บุคลากรที่มากเกินไปจนการดำเนินงาน การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการ

3. ตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็น 2 แนวทาง คือ ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคงไว้รูปแบบเดิม โดยผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มีความเห็นร่วมกันว่า ควรยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

(1) ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีความเห็นตรงกันว่าตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตามปรัชญาของเศรษฐกิจ

พอเพียง อาจทำได้โดยให้มีทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และให้มีเทศบาลเท่านั้น โดยที่ทั้ง 2 ตัวแบบดังกล่าวมีความเห็นตรงกันว่า ให้ยกระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการรวมพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น สามารถพัฒนาพื้นที่ได้ดีกว่าเดิม จนสามารถยกระดับตัวเองเป็นเทศบาลได้ และเสนอให้ดำเนินการโดยมองที่ศักยภาพของท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

สนับสนุน ส่งเสริมการจัดเก็บรายได้ โดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดเก็บรายได้เอง เช่น ภาษีน้ำมัน และภาษีสลื้อเลื่อน ซึ่งเป็นภาษีที่อยู่ในพื้นที่ของแต่ละเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้และสามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ตามรายได้และศักยภาพที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ มากกว่าการรอจัดสรรงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่งเสริมการลงทุนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีโครงการใหญ่ ต้องมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือในการลงทุนระหว่างพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงข้อกฎหมายและพัฒนาระบบ “สหการ” เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

แก้ปัญหาด้านกำลังคนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อมีการยุบเลิก โดยการเกลี้ยกำลังคนลงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเมื่อมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกระจายลงสู่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น อำนาจหน้าที่และภารกิจจะมีมากขึ้น สามารถโอนย้ายบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาปฏิบัติงานในสังกัดเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ (2) คงไว้ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดั้งเดิม คือ

การมีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขใน ข้อกฎหมายและจัดรูปแบบหรือระบบการบริหารใหม่ โดยให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม เช่น มอบอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้กับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีรายได้ที่สามารถ นำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ ให้อำนาจหน้าที่ ครอบคลุมเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ และการประสาน แผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนน้อย แต่ยังคงยืนยัน ว่าการมีองค์กรและอำนาจการบริหารจัดการที่ทับ ซ้อนทับซ้อนเช่นนี้ จะก่อให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

เชิงปริมาณ

ข้อค้นพบจากการวิจัยโดยใช้แบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เห็นด้วยอย่างยิ่งว่า หน่วยงานท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะได้ดีที่สุด คือ เทศบาล โดยมีผู้ตอบ จำนวน 42 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 45.7 ในขณะที่ส่วนใหญ่นั้นเห็นว่า องค์การบริหารส่วน ตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพึงพอใจใน ระดับปานกลาง และหากเปรียบเทียบความพึงพอใจของ ประชากรที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบแล้ว กล่าวได้ว่าผู้ตอบ แบบสอบถามพึงพอใจเทศบาลมากที่สุด รองลงมาคือ องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วน จังหวัด น้อยที่สุด

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่าง มีความเห็นว่ารูปแบบ การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ที่สุด คือ การมีแต่เฉพาะเทศบาลแห่งเดียว โดยมีผู้ตอบ จำนวน 40 คน คิดเป็นร้อยละ 43.5 และ เห็นด้วยน้อยที่สุดกับการมีรูปแบบองค์การบริหารส่วน จังหวัด โดยมีผู้ตอบจำนวน 40 คน คิดเป็นร้อยละ 43.5 ส่วนเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลมีผู้ตอบในระดับ ปานกลางจำนวน 36 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 39.1 สำหรับ

การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นข้อเสนอที่ให้มีการยกเลิกการ บริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ (อบจ., เทศบาล, อบต.) และ ปรับเปลี่ยนรูปแบบให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้มีรูปแบบคล้ายคลึงกับกรุงเทพมหานคร (กทม.) นั้น ปรากฏว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยน้อยที่สุด จำนวน 32 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 34.8 ขณะที่ประชากร ส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางที่จะให้คงรูปแบบ การบริหารท้องถิ่นไว้ตามเดิม (คือ มีทั้ง อบจ., เทศบาล, อบต.) คือผู้ตอบจำนวน 28 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 30.4

การอภิปรายผล

การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นถึงสถานภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน และความรับรู้ที่ ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานีมีต่อประสิทธิภาพของการ บริหารสาธารณะ ทั้งนี้สามารถนำมาวิเคราะห์ในประเด็น ต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน นับตั้งแต่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งจำเป็นต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ หน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน จังหวัดและประสานแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งให้การ สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ขณะที่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็ได้ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ มี อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จึงหมายความว่าภายในอาณาบริเวณ จังหวัดหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอย่างน้อย 2 องค์กร หรือมีลักษณะเป็นโครงสร้าง

2 ชั้น (two-tier system) โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นโครงสร้างส่วนบน (upper tier) ขณะที่ เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นโครงสร้างส่วนล่าง (lower tier) (สุกสวัดี ชัชวาลย์, 2555, หน้า 56-57)

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ 2 ชั้น กลับไม่ใช่สิ่งที่ เป็นปัญหาในตัวเอง เพราะเป้าหมายของการจัด โครงสร้างดังกล่าวก็เพื่อให้ในพื้นที่หนึ่ง ๆ มีองค์การ การปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างน้อย 2 องค์การ เพื่อให้เกิดความทั่วถึงและดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ในแง่ปัญหาจึงอยู่ที่การจัดแบ่ง อำนาจหน้าที่ที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จึงทำให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรที่มีภารกิจ หน้าที่ที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในจังหวัด ทั้งในเรื่องข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ การจัดแบ่งทรัพยากรของพื้นที่ รวมถึงการจัดสรรและ บริหารจัดการงบประมาณ

สาเหตุของการทับซ้อนดังกล่าวเป็นผลมาจาก 2 มิติ กล่าวคือ มิติแรก คือด้านกฎหมาย เนื่องจากทั้ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ต่าง บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง ผลก็คือ การแบ่ง อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ หน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะเกิดขึ้นในระดับ หรือขนาดของกิจกรรมเท่านั้น สำหรับการดำเนินการ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดแล้วก็ มักจะขึ้นอยู่กับความร่วมมือ หรือข้อตกลงที่เกิดขึ้นจาก การเจรจากันเองเท่านั้น นอกจากนั้นแล้วมิติแรกยังส่งผล กระทบแก่มิติต่อมา คือ มิติด้านการเมือง เพราะองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้นในลำดับแรก และตามมาด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ครั้นเมื่อเกิด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็มีได้มีการ

ยกเลิกกฎหมาย หรือยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่อย่างใด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นฐาน คณะสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ ยิ่งไปกว่านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจจัดเก็บรายได้ หลักของพื้นที่และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วย ปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวเหล่านี้จึงเป็นผลให้ใน บางพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่มี อิทธิพล สามารถผูกขาดและแย่งชิงทรัพยากรจาก เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ

2. ข้อดี-ข้อด้อยของการบริหารจัดการองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน เมื่อพิจารณาถึงการ บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะ อันเชื่อมโยงโดยตรงต่อผลประโยชน์ที่ภาคประชาชน ได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความทับซ้อนของภารกิจ หน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งยังคงไม่ชัดเจน และไม่ เหมาะสม ผลการศึกษาจากแบบสอบถามได้ชี้ว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่ง (ร้อยละ 27.60) ถึงปัญหาการเกี่ยงงานกัน/บิดความรับผิดชอบ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การจัดสรร รายได้ของพื้นที่ไม่สมดุล กระจายไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม หรือเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ตามที่ได้อ้างไว้ข้างต้น โดยประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วย มาก (ร้อยละ 31.28) ว่าการแบ่งงบประมาณเป็นหลาย ส่วนทำให้จัดบริการสาธารณะได้ไม่สมบูรณ์แบบ เนื่องจากอำนาจในการจัดเก็บรายได้หลักของพื้นที่ จังหวัด โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีในรายการสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของพื้นที่จังหวัด เป็นของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นรายได้ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด แต่การจัดสรรรายได้นั้นพบว่าไม่ได้ เป็นไปตามหลักการความเหมาะสมของพื้นที่หรือไม่ ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ แต่กลับเป็นการจัดสรรรายได้หรือ
งบประมาณสนับสนุนตามฐานเสียงทางการเมืองในพื้นที่
มากกว่า ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น
และการแย่งชิงฐานเสียงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอีก
ด้วยทั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้มีพื้นที่เป็น
ของตัวเองอย่างชัดเจน เพราะพื้นที่เป็นของเทศบาลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล ตัวอย่าง เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษี
ล้อเลื่อน ซึ่งภาษีทั้งสองรายการดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมที่
เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วน
ตำบลประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยมาก (ร้อยละ 31.28) ว่า
เมื่อเกิดปัญหาบริการสาธารณะขึ้นประชาชนก็มักจะ
ร้องเรียน / เรียกร้องบริการจากท้องถิ่นใกล้ชิด (โดยไม่
ทราบข้อเท็จจริงว่าเกิดจากการแบ่งงบประมาณของ
ท้องถิ่น) ผลที่สุดก็คือ การบริหารจัดการองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณใน
การบริหารจัดการท้องถิ่น เนื่องจากการมีอำนาจหน้าที่ที่
ไม่ชัดเจน และทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ
บุคลากรที่มากเกินไปจนความจำเป็น การดำเนินกิจกรรมต่างๆ
ที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหาร
จัดการ

แม้้องการบริหารส่วนจังหวัดจะมีการบริหาร
จัดการที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วน
ตำบล แต่การบริหารจัดการที่ทับซ้อนกันขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน ก็มีข้อดี
บางประการตามหลักการจัดโครงสร้างองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบ 2 ชั้น ซึ่งจะยังผลให้เกิดความ
ร่วมมือกันในพื้นที่ในรูปแบบการรวมงบประมาณเพื่อร่วม
ลงทุนดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนใน
พื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่าแม้จะมีโครงสร้างองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบ 2 ชั้น แต่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่
(ร้อยละ 31.28) เห็นด้วยน้อยที่สุดกับประเด็นที่ว่า
การบริหารจัดการที่ทับซ้อนจะสามารถให้บริการอย่างทั่วถึง
สถานภาพการบริหารจัดการที่ทับซ้อนนี้ยังสะท้อนว่า
ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยปานกลางว่าประเด็นการ

จัดสรรปันส่วนงบประมาณให้หน่วยงานนำไปพัฒนา
อย่างเหมาะสม (ร้อยละ 34.04) การแบ่งความรับผิดชอบ
ตามขนาดของงาน (ร้อยละ 34.04) งานไม่ใช้งานทั่วไป
ไม่ใช้งานที่แบ่งพื้นที่ เช่น งานเก็บภาษีน้ำมัน ให้ อบจ.
ดำเนินการ (ร้อยละ 33.12) และการให้บริการรวดเร็ว
ทั่วถึง ตรงตามความต้องการได้ (ร้อยละ 36.80) ถือเป็น
ข้อดีที่มีอยู่ซึ่งสมควรปรับปรุงแก้ไขให้การบริหารงานมี
ประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะที่ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่
(ร้อยละ 42.32) เห็นว่าการบริหารจัดการที่ทับซ้อน
ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการเก็บภาษีได้
ดังนั้นหากมีการปรับปรุงข้อกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ
และระบบการบริหารใหม่โดยให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่
ที่ชัดเจนและเหมาะสม เช่น ให้อำนาจหน้าที่ครอบคลุม
เฉพาะโครงการขนาดใหญ่ และการประสานแผนของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด ก็สามารถ
ลดข้อบกพร่องอันเกิดแก่ปัญหาการบริหารจัดการองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันได้ไม่มากนัก

3. ตัวแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุด จากการพิจารณา
ปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อน ซึ่งแสดงให้เห็นข้อดีและ
ข้อด้อยอันส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อย่าง
หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นเพื่อที่จะแก้ไขปรับปรุงให้
สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น การแสวงหาตัวแบบการ
บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี
ประสิทธิภาพสูงสุดจึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนซึ่ง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันปฏิรูปองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นหากผนวกรวมการบริหาร
จัดการที่มีประสิทธิภาพตามปรัชญาของเศรษฐกิจ
พอเพียงเข้าไว้เป็นทางออกของปัญหาก็ยิ่งจะเกื้อหนุน
เสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ทรัพยากรที่มีอยู่
อย่างคุ้มค่า ขณะเดียวกันก็สร้างคุณประโยชน์ต่อ
ประชาชนสูงสุด จากการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่าตัวแบบ
การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

ประสิทธิภาพตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสามารถทำได้ใน 2 ตัวแบบ กล่าวคือ ตัวแบบแรก สนับสนุนให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะถ้าพึงการมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีหนึ่ง และการมีเทศบาลเพียงองค์กรเดียวในอีกกรณีหนึ่งก็เพียงพอแล้วที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากนั้นจึงยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล (โดยการรวมพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงจะสามารถดำเนินการได้โดย (1) สนับสนุน ส่งเสริมการจัดเก็บรายได้ โดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดเก็บรายได้เอง (เช่น ภาษีน้ำมัน และภาษีล้อเลื่อน) แทนการรอจัดสรรงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด การดำเนินการเช่นนี้จะส่งผลให้ท้องถิ่นมีรายได้และสามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ (2) ส่งเสริมการลงทุนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีโครงการใหญ่ ต้องมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือในการลงทุนระหว่างพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาระบบ “สหการ” เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และ (3) แก้ปัญหาด้านกำลังคนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (เมื่อมีการยุบเลิก) โดยการเกลี้ย/โอนย้ายกำลังคนลงสู่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อความเหมาะสมเมื่อเกิดการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะกระจายลงสู่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ตัวแบบที่สอง สนับสนุนให้คงไว้ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดั้งเดิม คือ การมีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ

องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขในข้อกฎหมายและจัดรูปแบบหรือระบบการบริหารใหม่ โดยให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม เช่น มอบอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้กับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีรายได้ที่สามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ ให้อำนาจหน้าที่ครอบคลุมเฉพาะ โครงการขนาดใหญ่ และการประสานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเป็นต้น

จากข้อมูลที่ได้ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ มีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาความทับซ้อนของการบริหารท้องถิ่น เกิดจากการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซ้อนทับกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยประชากรกลุ่มตัวอย่างให้ข้อมูลว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการพื้นที่และจัดบริการตอบสนองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลเป็นรูปแบบที่บริหารจัดการท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลว่า การมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทำให้มีการซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน มีปัญหาการกระจายรายได้ และงบประมาณในท้องถิ่น มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น และเกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วย และเห็นด้วยหากมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกระจายกำลังคน งบประมาณ และการจัดเก็บรายได้ ให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่อไป ทั้งนี้ จากข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้นั้น ก็ได้ยืนยันข้อมูลเชิงคุณภาพดังกล่าว ที่เห็นว่ารูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือ เทศบาล ส่วนรูปแบบที่มีประสิทธิภาพน้อยที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้

1. ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพน้อยที่สุด และนำมาซึ่งการสิ้นเปลืองงบประมาณ ผลสุดท้ายก็คือ ความพึงพอใจที่ประชาชนมีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับต่ำ

2. ควบรวมเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกันเพื่อให้มีขนาดทั้งในแง่ประชากร รายได้ และทรัพยากรอื่น ๆ ที่เพียงพอแก่การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้คงรูปแบบเทศบาลไว้เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า เทศบาล คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดและมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการและจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การควบรวมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกันนั้น สามารถกระทำได้ด้วยการผนวกรวมเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันเข้าเป็นหน่วยปกครองเดียวกัน โดยคำนึงถึงขนาดประชากร ฐานภาษีและรายได้ สภาพสังคม

และวัฒนธรรม ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันด้วย สำหรับการดำเนินการเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงก็ควรให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีทางตรงด้วยตนเอง (เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีสรรพสามิตต่าง ๆ และภาษีล้อเลื่อนเป็นต้น) เพื่อให้มีรายได้และสามารถนำไปลงทุนพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการลงทุนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในโครงการใหญ่โดยการปรับปรุงข้อกฎหมายและพัฒนาระบบ “สหการ” เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญที่สุดคือ เมื่อมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ก็ควรถ่ายโอนบุคลากรเดิมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มาสังกัดเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแทน เพื่อเป็นการรองรับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น



เอกสารอ้างอิง

- วุฒิสาร ตันไชย. (2558). *การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่*. ค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.html>
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). *เศรษฐกิจพอเพียงคืออะไร? (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (2542). *แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนานเนื่องมาจากพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี. (2550). *โครงสร้างการบริหารงาน*. ค้นจาก http://www.pathumpao.go.th/_m/index.php

References

- Creswell, J. W. (2003). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage Publication.
- Chardchawarn, S. (2012). *The city in the process of decentralisation: Learn through the role of the Scholar his servants. Politicians and people*. Bangkok: Thammasart University. (in Thai)
- Office of the Royal Development Projects Board. (1999). *Concepts and theories of development according to the initiative of his Majesty the King*. Bangkok: Author. (in Thai)
- Office of the Nation Economic and Social Development Board. (2007). *What is sufficiency economy ?* (4th ed.). Bangkok: Author. (in Thai)
- Tunchai, V. (2015). *The diffusing of mission served to spread the new local government organizations*. Retrieved from <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.html> (in Thai)
- Pathum Thani Provincial Administrative Organization. (2007). *Management structure*. Retrieved from http://www.pathumpao.go.th/_m/index.php (in Thai)

