

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวិจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของนักการเมืองท้องถิ่นสองประเภท ในจังหวัดนนทบุรี ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อบทบัญญัติของ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีจุดประสงค์ของการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษานักการเมืองท้องถิ่น ทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นอย่างไร ที่รัฐได้ออกกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับใหม่ขึ้นมา ที่กำหนดพื้นที่รับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าซ้อนกัน และเมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งสองหรือไม่ หากเกิดความขัดแย้งขึ้น นักการเมืองท้องถิ่นแต่ละฝ่ายมีวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างไร เหมือนกัน หรือแตกต่างกันหรือไม่

ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ทั้งสองประเภท ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ของสภาจังหวัดนนทบุรี จำนวน 5 คน ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ คือ ประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัด กรรมการวิสามัญประธานงานท้องถิ่นของสภาจังหวัดนนทบุรี และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ถึง 5 ชั้นละ 1 คน รวม 5 คน

จากการสัมภาษณ์นักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง ทั้ง 10 คน พบว่า

สมาชิกสภาจังหวัด มีความพึงพอใจในบทบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ครอบคลุมพื้นที่ ทั้งจังหวัด ซึ่งรวมทั้งในเขตที่เป็นพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ (เทศบาล, สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวที่รัฐออกมาใช้บังคับ เป็นการไปเพิ่มอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในเขตของเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งที่ตามกฎหมายเดิม องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้ ในขณะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พอใจ และไม่เห็นด้วยที่รัฐออกกฎหมายฉบับนี้มา เพราะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปซ้ำซ้อนกับขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปก้าวก้าวหรือแทรกแซงในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และถ้าเป็นเช่นนั้น ความขัดแย้งระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบก็อาจเกิดขึ้นได้

สำหรับความคิดเห็นในประเด็นเกี่ยวกับ แนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าสมาชิกสภาทั้งสององค์การมีแนวทางแก้ไขที่แตกต่างกันคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอแนวทางแก้ไข โดยการเสนอให้มีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสีย ในกรณีจังหวัดนั้น ๆ มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่แล้ว เนื่องจากตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับใหม่กำหนดอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาล, สุขาภิบาล) โดยไม่มีความจำเป็นทั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้อยู่แล้ว ในขณะที่สมาชิกสภาจังหวัดมีความเห็นว่า ไม่ควรยกเลิกองค์การใดองค์การหนึ่งไป เพราะถือว่าทั้งสององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และเพื่อประโยชน์ของประชาชนด้วยกัน โดยได้เสนอแนวทางที่ควรทำ คือ ให้รัฐกำหนดอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนและที่สำคัญ คือ ต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน

ในการศึกษาวิจัย เรื่องศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานของการศึกษาวิจัยไว้ 2 ประการ คือ

1. สมาชิกสภาจังหวัด มีความพอใจในบทบัญญัติ แห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พอใจในบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว
2. ถ้าต้องการที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อน และความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่แตกต่างกัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยที่ได้เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวคือ

สมมติฐานข้อที่ 1 สมาชิกสภาจังหวัดมีความพอใจในบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการใดๆ ที่เห็นสมควรได้ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหมายถึงพื้นที่ของจังหวัดทั้งหมด รวมทั้งพื้นที่ในส่วนของเทศบาล, สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย จะเห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งเดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล, สุขาภิบาล และเมืองพัทยา) เท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาจังหวัดมีความพอใจในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับใหม่ ในขณะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความพอใจในบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว เพราะตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ ที่เห็นสมควรในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรู้สึกว่าตนเองถูกแทรกแซงอำนาจโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่พอใจในบทบัญญัติดังกล่าว

สมมติฐานข้อที่ 2 สมาชิกทั้งสองฝ่ายมีความเห็นที่แตกต่างกันคือ

1) สมาชิกสภาจังหวัดมีความเห็นว่า การแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยวิธีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลตลอดทั้งให้มีการประสานแผนงานและประสานการปฏิบัติระหว่างกัน เช่น การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสาธารณภัย การรักษาสีสิ่งแวดล้อม และการรักษาความสะอาดของพื้นที่ทั้งจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างองค์กรทั้งสอง และที่สำคัญสมาชิกสภาจังหวัดต้องการรักษาสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้คงอยู่ต่อไป

2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็น 2 แนวทาง คือ

2.1) วิธีแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน และปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แบบถาวร คือ การยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหตุผลว่า การกำหนดให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นการไม่มีเหตุผลความจำเป็นเนื่องจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั้งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินกิจการภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานใดๆ ขึ้นมาซ้ำซ้อนกันอีก เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น

2.2) วิธีการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน และปัญหาความขัดแย้งเป็นการเฉพาะหน้าในระหว่างที่ยังไม่มีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ การกำหนดให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการล่วงหน้าทุกครั้ง ก่อนที่จะเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าของพื้นที่ตรวจสอบว่ามีความซ้ำซ้อนกับแผนงานโครงการใดหรือไม่ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนอันเป็นสาเหตุนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งได้

จะเห็นได้ว่า ความเห็นของสมาชิกทั้งสองฝ่ายมีความแตกต่างกันโดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหารของสมาชิกสภาจังหวัด กับการแก้ไขปัญหารของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในแนวทางแรกที่เสนอ

ให้มีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าการแก้ไขปัญหามาตามแนวทางที่สองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีลักษณะที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการเสนอแก้ไขปัญหาของสมาชิกสภาจังหวัด แต่ก็เป็นเพียงวิธีการหรือแนวทางการแก้ไขเฉพาะหน้าเท่านั้น

ในการจัดเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ศึกษาวิจัยมีข้อสังเกตบางประการที่เห็นว่าควรนำเสนอไว้ คือ

1. ปัญหาในการจัดเก็บข้อมูล เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลเป็นการจัดเก็บโดยการสัมภาษณ์ประชากรศึกษา ด้วยการบินหิกเทปจึงต้องใช้เวลาในการสัมภาษณ์ ประกอบกับประชากรศึกษาที่จะให้สัมภาษณ์หรือตอบคำถามต้องสละเวลาพอสมควร เพื่อให้การสัมภาษณ์ได้เนื้อหาครอบคลุมทุกประเด็นตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ จากการเก็บข้อมูลของผู้ศึกษาวิจัย ได้ประสบปัญหาไม่มากนักส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวัน เวลาสถานที่ที่จะเข้าทำการสัมภาษณ์ประชากรศึกษา ที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจต่างๆ มากมายไม่แน่นอนทำให้ผู้ศึกษาวิจัยใช้เวลาในการจัดเก็บข้อมูลค่อนข้างนาน จึงสามารถจัดเก็บได้ครบตามจำนวนที่กำหนด

2. ผลการวิจัย ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายจะมีความเห็นแตกต่างในการแก้ไขปัญหาก็ตาม แต่สิ่งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายมีความเห็นเหมือนกัน คือทั้งสองฝ่ายเห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศใช้บังคับแล้ว จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอย่างแน่นอน

3. การกำหนดอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบซ้ำซ้อนกันก็ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ซึ่งความเป็นจริง (fact) ที่ไม่ต้องพิสูจน์

4. ผลที่ว่า จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างองค์การทั้งสองชั้น น่าจะเกิดจากการที่รัฐออกกฎหมายซึ่งเป็นความต้องการของรัฐเองไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชน เป็นการที่รัฐสร้างกฎหมายออกมาให้ประชาชนปฏิบัติโดยไม่ได้รับข้อมูลจากประชาชนผู้ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้นก่อน

5. จากการเก็บข้อมูลพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาจังหวัด มีความจริงจัง หรือ active ทางการเมืองในระดับสูงที่ไม่แตกต่างกัน โดยสังเกตได้จากการสัมภาษณ์พูดคุยกับสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย

6. ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ทางการเมืองสูง มีการศึกษาในระดับสูง และมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่สูง จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วไปในลักษณะที่มองการณ์ไกลหรือมีวิสัยทัศน์ (vision) มากกว่า เช่น กรณีของนายพิเศษ ทรัพย์ เป็นสมาชิกสภาจังหวัดเขตอำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัดนนทบุรี จบการศึกษาระดับปริญญาโท เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมาแล้ว 2 สมัย (8 ปี) ได้ให้ความเห็นที่แตกต่างไปจากสมาชิกสภาท้องถิ่นคนอื่น คือ สิ่งที่น่าสนใจมาก เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ

การกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแทนที่จะแต่งตั้งมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีการกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง ก็เป็นการสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ นายพิเศษ ให้ความเห็นว่า การที่จะยกเลิกองค์กรใดองค์กรหนึ่งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ องค์การบริหารส่วนตำบลคงไม่ต้องพูดถึง แต่สิ่งที่ควรพิจารณา คือ การปรับตัวเข้าสู่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งจังหวัดนนทบุรีต้องเป็นจังหวัดนำร่อง ในระหว่างนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปรับตัวเข้าหากัน เพื่อให้อยู่ต่อไปได้ทั้งสององค์กรจนกว่า ราษฎรจะมีการเรียกร้องให้จัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งจังหวัด เช่นเดียวกับ กรุงเทพมหานคร ซึ่ง ต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และจึงจะยุบเลิกการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดไป แต่ยังมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในเขตรอบนอก อันเป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัด ให้มีการปกครองท้องถิ่นสมบูรณ์แบบ

นอกจากนี้ นายพิเศษฯ ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะมีศักยภาพที่แข็งแกร่ง เพราะเป็นอำนาจของประชาชนจริง ๆ แต่ถ้ามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจะทำให้มีสภาพอ่อนแอ เพราะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องคอยเอาใจ สมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นฝ่ายตนอยู่ตลอดเวลา มิฉะนั้น สมาชิกอาจจะเปลี่ยนตัวได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้นายกองค์การฯ ไม่มีเอกภาพในการบริหารงาน

จะเห็นได้ว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของบุคคลต่าง ๆ นั้น จะแตกต่างกันหรือไม่่าจะ ขึ้นอยู่กับ ปัจจัยต่าง ๆ เช่น ระดับการศึกษา ประสบการณ์ทางการเมืองเป็นผู้มีความจริงใจทางการเมือง ระดับมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นต้น

#### ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในครั้งนี้ เพื่อต้องการทราบความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อบัญญัติ ของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่อง การกำหนดอำนาจ หน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสมาชิกทั้งสองสภาเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้

จากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่รัฐต้องการแก้ไขปัญหาใด ๆ โดยการออกกฎหมาย มาบังคับใช้ สิ่งที่รัฐควรคำนึงถึง คือ ความถูกต้องตามหลักการ ควรพิจารณาให้รอบคอบถึงผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น ดังเช่น กรณีดังกล่าวข้างต้น ที่ใช้ออกกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมาเพื่อต้อง

การแก้ไขปัญหาก็กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่มีพื้นที่ดำเนินการของตนเอง เนื่องจากพื้นที่เดิมได้กลายเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ล่าสุด โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่แล้ว ทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดไป รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นมา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด เมื่อพิจารณาตามหลักการของการปกครองท้องถิ่น ตามคำนิยามของ William A. Robson ซึ่งเป็นคำนิยามที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอย่างกว้างขวาง คือ

“การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยขององค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง”<sup>1</sup> จะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร แต่เมื่อมาพิจารณาดู อำนาจหน้าที่และพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซง ในการดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ (เทศบาล สุขาภิบาล) ซึ่งทำให้ท้องถิ่นต่างๆ ขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ อันถือได้ว่าผิดหลักการปกครองท้องถิ่น และที่สำคัญอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

ดังนั้น การที่รัฐจะกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นใด รัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการที่ถูกต้อง ผลดี ผลเสีย ที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ ไม่ใช่กระจายอำนาจตามแฟชั่น หรือคำนึงถึงเพียงประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลเอง หากรัฐบาลกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงหลักการที่ถูกต้อง ดังเช่นกรณีความซ้ำซ้อนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วผลที่อาจจะเกิดขึ้นก็คือท้องถิ่นเกิดความขัดแย้งกัน ประชาชนเกิดความแตกแยก ผลเสียก็จะตกแก่ประชาชน และประเทศชาติ

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล รัฐควรพิจารณาทบทวนถึงหลักเกณฑ์ในยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ในประเด็นที่เกี่ยวกับรายได้ ซึ่งในปัจจุบันกำหนดเพียงว่า สภาตำบลใดมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาสามปีติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า หนึ่งแสนห้าหมื่นบาทต่อปี ก็ให้ยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ

<sup>1</sup>William A. Robson, 'Local Government' Encyclopaedia of social Science. Vol.X. The macmillan, อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น สำนักพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดพาพาส, กรุงเทพฯ 2539, หน้า 37.

ใหม่ เมื่อมาพิจารณาแล้ว รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพียง หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ไม่เพียงพอสำหรับ จะจ่ายเป็นค่าตอบแทน ค่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดทั้งเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางอยู่เช่นเดิม เนื่องจากงบประมาณของตนเองมีไม่เพียงพอ เป็นการผิดหลักการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีความพร้อมในด้านการเงิน การคลังของท้องถิ่นเอง รัฐจึงสมควรทบทวนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกฐานะสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ โดยกำหนดจำนวนรายได้ที่เหมาะสมให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้ง ขึ้นแล้วสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้วงเงินงบประมาณที่ตนเองมีอยู่

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับใหม่ รัฐ ควรทบทวนปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่อง บทบาทและ อำนาจหน้าที่ไม่ควรให้ไปซ้ำซ้อนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การ บริหารส่วนตำบล ควรแบ่งอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้มีความชัดเจน ซึ่งอาจจะออกเป็นกฎกระทรวง กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน เช่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบเกี่ยวกับความ สะอาด ด้านสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมทั้งหมดของจังหวัด โดยให้เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบลรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน (infra - structure) ทั้งหมด ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงการจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้สอดคล้อง เหมาะสม สามารถ ปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบในลักษณะที่ ซ้ำซ้อนกันและไม่มีความชัดเจน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่น อันเป็นรากฐานสำคัญของการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เป็นได้

จากการศึกษาและได้พูดคุยกับสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ได้ความรู้และประเด็นที่น่าสนใจต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

1. การแสดงความคิดเห็นและแสดงออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถึงความไม่พอใจในบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามร่าง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีลักษณะที่หนักแน่น จริงจัง และเข้มข้นค่อนข้างจะมีอารมณ์ใน การพูดคุย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า “ไม่พอใจเป็นอย่างมาก” ในขณะที่การแสดงความคิดเห็นและแสดงออกของ สมาชิกสภาจังหวัดจะมีลักษณะเข้มข้นน้อยกว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติที่จะออกมาใช้บังคับเป็นการเพิ่ม อำนาจให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว

2. การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ต้องการให้ยกเลิกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่สมาชิกสภาจังหวัดไม่ต้องการยกเลิกองค์กรใด แต่ต้องการให้มีการกำหนด

อำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนและเหมาะสมนั้น แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการรักษาผลประโยชน์ และอำนาจของตนไว้ และไม่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจมาควบคุมเหนือพวกตน ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาจังหวัดก็ต้องการรักษาผลประโยชน์และรักษาสถานภาพของตนไว้ให้ดำรงอยู่ต่อไปเช่นกัน ดังนั้นเมื่อมาวิเคราะห์ประเด็นนี้แล้วจะเห็นว่าเป็นเรื่องการแข่งขันกันผลประโยชน์ (conflict of interest) มากกว่าการคำนึงถึงความชอบธรรม (legitimacy) ในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรและผลประโยชน์ดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์ของบุคคลมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร

3. จากการทำได้สัมพัทธ์และพุดคุยกับสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย ทำให้ทราบถึงปฏิกริยาของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความไม่พอใจเป็นอย่างมากเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จึงเห็นว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคตอันใกล้ หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหามาจากรัฐบาลโดยเร่งด่วน โดยเฉพาะเรื่องของความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กร ซึ่งควรมีการกำหนดให้มีความชัดเจนโดยเร็วที่สุด

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาจากกลุ่มประชากรศึกษาเฉพาะในจังหวัดนนทบุรีเท่านั้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่าควรให้มีการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปในอนาคต ดังนี้

1. การศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาล และกรรมการสุขาภิบาลที่มีต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับนี้ด้วย เนื่องจากเทศบาล และสุขาภิบาล ก็ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ด้วย

2. การศึกษาวิจัยของผู้ศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาในวงแคบ คือเฉพาะกลุ่มประชากรศึกษาในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งจะมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่แล้ว จึงควรมีการศึกษาในจังหวัดต่างๆ ในลักษณะเป็นวงกว้าง หรือในจังหวัดที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เต็มพื้นที่

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย