

บทที่ 5

สรุป วิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายการศึกษาความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเป็นไปได้สูง ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมของประชาชนและการคลังท้องถิ่นสูง โดยศึกษานโยบายการกระจายอำนาจและการตั้งการปกครอง กำหนดรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ตามในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาส่งผลให้สภาตำบลจำนวน 617 แห่ง ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีผลนับแต่วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่มุ่งปรับปรุงการบริหารงานในตำบลแทนสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 256 ซึ่งมีแนวทางการบริหารงานที่ยังไม่คล่องตัว และไม่มีอิสระเท่าที่ควร ดังนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้ปรับปรุงการบริหารงานของสภาตำบลใน 3 ประเด็น คือ

1. ปรับปรุงสถานะของสภาตำบลทุกแห่งเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความสามารถในการดำเนินกิจการของตำบลได้
2. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลให้มีกิจกรรมกว้างขวางยิ่งขึ้น
3. กำหนดให้สภาตำบลซึ่งมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนเฉลี่ยสามปีซ้อนหลังมากกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล และกำหนดโครงสร้างและวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้จะพิจารณาจากเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะคล้ายเทศบาลขนาดเล็ก โดยหาของค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณสมบัติเป็นไปตามเกณฑ์ ก็อาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ สำระสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. โครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีโครงสร้าง ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน ส่วนที่สองคือ ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยบุคคลที่เลือกกันขึ้นมาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรไม่เกิน 4 คน ทั้งนี้ในสัปดาห์แรกให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง

2. อำนาจหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีหน้าที่ที่ต้องทำ 3 ประการ คือ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังอาจจัดทำกิจกรรมในเขตของตนเองได้ตามกำลังและความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการ

สหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือนบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน hasilประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม และกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3. รายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บรายได้เอง โดยมีแหล่งที่มาของรายได้ ดังนี้

3.1 รายได้จากองค์การบริหารส่วนตำบลเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน อาคารพาณิชย์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินสาธารณูปโภคการพาณิชย์ รวมทั้งเงินกู้และเงินที่มีผู้อุทิศให้ เป็นต้น

3.2 รายได้ซึ่งหน่วยงานอื่นเก็บแล้วส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น

3.3 รายได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งหน่วยงานอื่นเก็บแล้วส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล จากอาคารรังนกอีแร่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อกรประมง และรายได้ตามกฎหมายอุทยาน เป็นต้น

3.4 รายได้จากเงินอุดหนุน

4. การบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจในการออกข้อบังคับซึ่งถือเป็นสิ่งที่ใช้บังคับแก่ประชาชนในตำบลนั้น สำหรับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารภายใต้ความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากคณะกรรมการบริหารแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีพนักงานส่วนตำบลปฏิบัติงานประจำ โดยแบ่งการบริหารออกเป็น 1 ส่วนใหญ่ ๆ คือ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสม

การปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบลใช้หลักการกระจายอำนาจซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เป็นการปกครองที่มีเสถียรภาพที่ราษฎรจะปกครองตนเองเป็นสาระสำคัญโดยเน้นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานหรือการบริหารงานของตน โดยการเสริมบริหารงานของตน โดยการเสริมสร้างประชาชนในท้องถิ่นให้มีความเข้าใจในพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อการบริหารงานจากส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแค่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด และอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเองที่เป็นท้องถิ่นหมายถึงเป็นคนพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง ดังนั้นความพร้อมของประชาชนและการคลังท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนตำบล

วิเคราะห์

เมื่อศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ซึ่งเป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนในการนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการสอดคล้องว่าเป็นการกระจายอำนาจ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523:น.5)

1. เป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ หมายถึงเป็นองค์กรนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตัวเอง

2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือกำหนดนโยบายของตัวเองพอสมควร กล่าวคืออำนาจอิสระดังกล่าวมีไม่มากเกินไปจนอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่การบริหารส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลบางประการ

3. ประชาชนในตำบลมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเองอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่นอาจจะเข้าร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้าปฏิบัติหน้าที่ในสภา

องค์การบริหารส่วนตำบล สนใจเข้าการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรืออาจถึงขนาดสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

การกระจายอำนาจมีในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถมองได้

2 ความหมาย คือ (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523:6)

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ตำบลจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตตำบลและตำบลมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

2. การกระจายอำนาจตามกิจการหมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้ความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ

การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญในทางการเมืองและการบริหารของตำบลด้วยเหตุผลสอดคล้องกับการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ (ลิขิต ชีรเวคิน, 2527:น.3)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐานคือระดับตำบล การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวคือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในตำบลหมู่บ้าน

2. องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อการพัฒนาตำบล เพราะการพัฒนาตำบลที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากตำบล และต้องเปิดโอกาสที่ให้คนในตำบลนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีร่วมใจกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยองค์การบริหารส่วนตำบล ในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นการปูทางให้พัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่การสร้างรายได้ และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล จะสามารถเอื้อประโยชน์ให้กับตำบลและประเทศชาติได้ดังนี้ คือ

1. เพื่อระบายความคับคั่งของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่หรือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ตำบลรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง หรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลางให้ลดน้อยลง ซึ่งหากตำบลบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้เป็นอันมาก

2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ ได้ปฏิบัติในตำบล วัตถุประสงค์ข้อนี้ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการที่พิจารณาเห็นว่าประชาชนในตำบล ย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังอำนวยความสะดวกด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการของรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี และเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานของตำบลมากยิ่งขึ้น

3. เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการพัฒนาออกไปสู่ตำบลต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลแก่ประชาชนได้เองแล้ว แต่ก็ยังไม่พอเพียงรัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งก็เป็นการช่วยร่วมพัฒนาตำบลให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจให้ตำบลนั้นเป็นสิ่งที่ขาดมิได้ ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน

การปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อที่พิจารณาอยู่บางประการคือ

1. การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบไม่มากนัก เป็นเพราะเกินกำลังรายได้ของตนเอง และองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ตำบลต้องพึ่งพารัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา
2. รัฐบาลกำหนดหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลก็มอบอำนาจให้ด้วย เพราะหน้าที่บังเกิดผลได้ก็ต้องประกอบไปด้วยอำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลมีพอเพียง
3. การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละเล็กทีละน้อย เหมาะสมกับความสามารถในการปกครองตนเอง หากตำบลมีความสามารถเพียงพอแล้วจึงกระจายอำนาจให้เด็ดขาด เพื่อตำบลกำหนดนโยบายของตนเองได้ และมีอำนาจการบริหารอย่างอิสระ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น
4. รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้การแต่งตั้งและการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปตามที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเป็นผู้กำหนด
5. รัฐบาลกลางเข้าแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการควบคุมระเบียบเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง และการให้ออกจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการจัดซื้อ การกู้ยืมเงิน การใช้จ่ายเงินยืม และการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินช่วยเหลือเป็นไปในแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด

6. รัฐบาลกลางควบคุมทางอ้อม ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การ
แนะนำ และการชี้แจง

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจการ
ปกครองอาจมีระดับของการกระจายอำนาจการปกครองนับตั้งแต่ การกระจาย
อำนาจการปกครองน้อย คือส่วนท้องถิ่นมีการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ
ตามแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด การกระจายอำนาจการปกครองปานกลาง

คือรัฐบาลกลางแทรกแซงการตัดสินใจและการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่น
โดยการปกครองท้องถิ่นให้การอนุญาตและให้การยินยอมและการกระจายอำนาจ
การปกครองมาก คือการปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการได้ด้วยตนเอง

ตารางที่ 5.1 แสดงระดับการกระจายอำนาจการปกครอง

ระดับการกระจาย อำนาจการปกครอง	ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับการปกครองท้องถิ่น
สูง	องค์การปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการได้ ด้วยตนเอง
กลาง	รัฐบาลแทรกแซงการตัดสินใจและดำเนินการของ องค์การปกครองท้องถิ่นโดยองค์การการปกครอง ท้องถิ่นอนุญาตและการให้ยินยอม
ต่ำ	องค์การปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการ ตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด

ดังนั้น ประเด็นสำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจรูปองค์การบริหาร
 ส่วนตำบลก็คือ ความเหมาะสมของการกระจายอำนาจว่าควรกระจายให้ในระดับ
 ใดจึงจะพอเพียงในการบริหารและปกครองตนเองโดยอิสระ อำนาจประโยชน์ให้กับ
 ตำบลได้เต็มที่ พร้อมกันยังคงเอกภาพของรัฐบาลกลางในเรื่องนี้ก็มีหลักการกว้างๆ
 ว่ากิจการที่สมควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็คือกิจการที่ให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้
 จริง (purely local interest) เช่น การผังเมือง การรักษาความสะอาด
 การก่อสร้างอาคารบ้านเรือน และถนนหนทาง เป็นต้น กิจการดังกล่าวนี้ ตำบลมี
 อำนาจที่จะดำเนินการได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ส่วน
 กิจการอื่นที่ไม่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ต่อตำบลอย่างแท้จริง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ควบคุม
 และรับผิดชอบร่วมกับตำบล โดยการวางระเบียบข้อบังคับให้ตำบลปฏิบัติตาม รวมทั้ง
 การตรวจสอบการดำเนินงาน การอนุมัติ และเพิกถอนกิจการดังกล่าว เช่น การ
 สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นต้น เมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจรูปแบบองค์การ
 บริหารส่วนตำบลจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนโยบายการกระจาย
 อำนาจรูปการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง que แสดงได้ถึงความสมบูรณ์ในระดับหนึ่ง
 ดังนั้น ประเด็นน่าสนใจและชี้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ในเชิงนโยบายการ
 กระจายอำนาจน่าจะมีความสำเร็จในทางปฏิบัติได้เพียงพอ การปฏิบัติกฎหมายได้
 กระทำพอ ด้านการบริหารอย่างเต็มที่ในลักษณะที่ไม่คาดว่าการปกครองท้องถิ่น
 รูปนั้น การที่ในการความต้องการหมายถึงและการผสมผสานทางการบริหารอย่าง
 จริงจัง ซึ่งทำให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลประการหนึ่งได้
 เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากระบบการกระจาย
 อำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น
 ได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนอง
 ตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2519: น. 40)
 ประกอบกับการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล
 ให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชน
 สามารถที่จะสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครอง
 ท้องถิ่นจึงเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (automy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

ตลอดจนเหมาะสม ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเองด้วยการมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการเมือง การปกครองของท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อมอย่างกว้างขวางทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิที่จะเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (recall) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป มีสิทธิเพื่อจะแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น เป็นต้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2522: น. 238-239) อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบล ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐทั้งหมด และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในตำบลได้โดยสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของประชาชนในตำบล แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐคือรัฐเป็นผู้ให้กำเนิดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นรัฐย่อมสามารถควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบลได้ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือการปกครองจากการควบคุมของรัฐจะมีอย่างน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละอำเภอ นอกจากนั้นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในตำบล และเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะผู้ปกครอง ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ๆ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523: 105)

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศและประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศเพื่อความสะดวกเพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้าง พลเมืองยังน้อยและกิจกรรมที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนยังมีไม่มากมายนัก ต่อมาเมื่อ

ประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบ ก็มีเพิ่มขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อาจสนองการบริการ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจ (decentralization) การปกครองหลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ตำบลสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการขึ้นาจากรัฐบาลกลางพอที่จะสามารถสนองความต้องการของประชาชนในตำบลได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องยึดตามส่วนกลางอยู่ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลกลางยังคงต้องคงเอกลิทธิในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2528 : น. 37-68)

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ตำบลมีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองกันเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการบริหาร ซึ่งตนเองได้เลือกตั้งเกิดความรับผิดชอบและความห่วงหาต่อสิทธิผลประโยชน์ที่ได้รับและปกป้อง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเห็นอย่างเห็นรูปธรรมก็คือเหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของตำบลได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการเมืองการปกครอง และการบริหารในท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำตำบลที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติ

ต่อไป และยังเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางว่าเป็นนโยบายตาม สมมติฐานที่กำหนดไว้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสอดคล้องกับ หลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของตำบลอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่
2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล มีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง หากมีอำนาจน้อยเกินไปก็อาจปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น หากมีอำนาจมากเกินไปก็ไม่มีขอบเขต องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็กลายเป็นสภาพ เป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลกลางอำนาจของตำบลนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชน ในตำบลเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางในการพิจารณาการกระจาย อำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลระดับใดจึงจะเหมาะสม
3. องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ต่าง ๆ ของตำบลเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชน ในตำบลนั้น ๆ
4. สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารปกครองท้องถิ่น คืออำนาจ ในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล
5. มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การ บริหารส่วนตำบล จัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

6. ประชาชนในตำบลมีส่วนร่วมในการปกครองตำบล จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในตำบลเท่านั้น ที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีคนในตำบลมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในตำบล นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในตำบลเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

7. การบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับตำบลได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาหนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

8. เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละตำบลที่ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียวน่าจะไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชาชนในตำบล เป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

9. ตำบลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจตำบลจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับตำบลเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้กับตำบลทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปอยู่บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

10. องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการทำตำบลเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ กันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ เพราะในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จะเป็นการวางรากฐานการปกครองในระดับตำบลให้มีความเป็นประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจให้กับการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าจะได้เกิดข้อขัดข้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจบางประการ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงใคร่ขอเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้วิวัฒนาการมาถึงยุคที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ตามนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งหมายให้ประชาชนปกครองตนเองอย่างเต็มที่ และให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคถอนตัวออกจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ผู้วิจัยขอเสนอข้อคิดเห็นบางประการเพื่อประกอบการศึกษาวิจัยไว้ ดังนี้

1. โดยที่การกระจายอำนาจเป็นการกำหนดจากเบื้องบน ประชาชนทั่วไปในตำบลยังไม่เข้าใจหรือกระตือรือร้นในเรื่องนี้มากนัก จึงเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องช่วยพัฒนาความเป็นไปได้ในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะเรื่องการคลังและรายได้ของตำบล เรื่องการบริหารและบุคลากร ภาระหน้าที่ที่เหมาะสมและอำนาจปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ควรจะมีมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับตามความเจริญของบ้านเมือง

อีกประการหนึ่งที่ควรได้รับการศึกษาพิจารณาเป็นพิเศษคือ ต้องจัดการให้มี "การเลือกตั้งที่ดี" เพื่อให้ได้คนดีมาพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น การเลือกตั้งไม่ใช่การแก้ปัญหา แต่เป็นมาตรการสำคัญในระบบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้การเลือกตั้งที่ดีจึงเป็นสิ่งจำเป็น มิฉะนั้นก็จะเป็น "จุดต่าง" ที่ฝังลึกอยู่ในสังคมต่อไป

2. การพัฒนาเรื่องการกระจายอำนาจ ต้องพิจารณาให้เป็นระบบตามหลักการและทฤษฎีของการปกครองประเทศที่ถูกต้อง ไม่สับสนหรือไขว้เขวไปตามความปรารถนาของจิตใจ ถ้าหากเราทำการพัฒนาอย่างเป็นระบบและเป็นลำดับขั้นตอน โดยมีแผนและโครงการแน่นอน ก็คงจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ทั้งนี้นโยบายและแผนดังกล่าวต้องมีความชัดเจนที่ทุกรัฐบาลยอมรับและถือปฏิบัติต่อเนื่องจริงจังตลอดไป มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นประเด็นทางการเมืองสำหรับหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น

3. ทุกกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล จะต้องเข้าใจถึงเป้าหมายและนโยบายเรื่องการปกครองท้องถิ่น และร่วมมือกันทุกฝ่ายอย่างจริงจัง อย่าปล่อยให้เป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทยแห่งเดียว ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมที่จะกระจายอำนาจ เพราะความเจริญก้าวหน้าในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นเรื่องส่วนร่วมของประเทศ และเกี่ยวพันถึงส่วนราชการของรัฐทั้งหมด

4. เกี่ยวกับปัญหาเรื่องรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่กล่าวกัน เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐบาลมีวัตถุประสงค์จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตำบลเสียใหม่ ให้มีลักษณะคล้ายกับเทศบาล และให้ข้าราชการถอนตัวออกมาภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดเช่นนี้แล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ไมควรรจะเรียกท้องถิ่นรูปแบบใหม่ว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" อีก แต่ควรที่จะเปลี่ยนชื่อและฐานะเสียเลยจะได้หรือไม่

ในทำนองเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลก็อาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นไปได้ง่ายยิ่งขึ้น จำนวนเทศบาลก็จะเพิ่มขึ้นอีก รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะน้อยลง ๆ คงเหลือแต่เพียงเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับเดียวกัน (และในที่สุดอาจเหลือเพียงเทศบาลอย่างเดียว

ก็ได้ ซึ่งในเขตเทศบาลชนบท อาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคงอยู่ต่อไปตามความจำเป็น) กับมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ระดับจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษสำหรับกรุงเทพมหานครเท่านั้น (เพราะเมืองพิทยาก็จะเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบเทศบาลเช่นกัน)

5. เมื่อมีองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ซึ่งต่อไปจะยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจนเต็มหรือเกือบเต็มพื้นที่ของประเทศ ปัญหาที่มีว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะอยู่ในลักษณะอย่างไร เนื่องจากระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีพื้นที่ซ้ำซ้อนกันมิได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมจะถูกละเลิกไปโดยปริยาย

ฉะนั้น ถ้าเห็นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงดำรงอยู่ต่อไป ก็คงจะต้องปรับลักษณะเสียใหม่ให้เป็นหน่วยท้องถิ่น 2 ระดับ และมีพื้นที่ที่ครอบคลุมเขตทั้งจังหวัดกับทั้งต้องแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่เสียใหม่ไม่ให้ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยท้องถิ่นอื่น ๆ กล่าวคือ ในเขตจังหวัดจะแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละหน่วยจะมีเขตพื้นที่เชื่อมต่อกันแต่ไม่ซ้ำซ้อน และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตของตน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะมีเขตพื้นที่ทั่วจังหวัด ทำหน้าที่ประสานแผนของจังหวัด และปฏิบัติงานที่อยู่ระหว่างหรือครอบคลุมเขตพื้นที่ของหน่วยท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น ถ้าหากจะปล่อยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเลิกล้มไปตามสภาพ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็คงจะเหลือแต่เพียงหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น จึงควรพิจารณาถึงผลดีผลเสียโดยรอบคอบ

6. การปรับปรุงรายได้ของตำบลเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน การดำเนินการจึงควรลดการติดต่อประสานงานด้านหนังสือ และเน้นการดำเนินการในรูปของคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแทนหน่วยงาน เช่น การพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งหากมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจตัดสินใจแทน

หน่วยงานได้ อาจประชุมเพียงครั้งเดียวก็สามารถหาข้อยุติได้ ซึ่งใช้เวลาไม่มากนัก ในการดำเนินการ

7. การปรับปรุงรายได้ของตำบลจะต้องมีการกำหนดมาตรการรองรับ ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ด้วย ซึ่งที่ผ่านมามักให้ความสำคัญเฉพาะการดำเนินการ เพื่อปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น แต่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและ มาตรการรองรับ ดังนั้น เมื่อดำเนินการไปแล้วอาจประสบปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นตามมา แล้วทำให้ไม่สามารถแก้ไขได้ทัน และอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้

8. ควรมีการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นที่อยู่กระจัด กระจายมาจัดไว้เป็นหมวดหมู่ ซึ่งที่ผ่านมามักให้ความสำคัญเฉพาะการดำเนินการ เพื่อปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่น แต่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและ มาตรการรองรับ ดังนั้น เมื่อดำเนินการไปแล้วอาจประสบปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นตามมา แล้วทำให้ไม่สามารถแก้ไขได้ทัน และอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้

9. องค์การบริหารส่วนตำบล ควรแยกส่วนการบริหารกิจการพาณิชย์ ของตนออกจากการบริหารงานประจำ ทั้งนี้ควรกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วและเกิดความคล่องตัว ซึ่งโดยหลัก จะต้องลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้มากที่สุด เท่าที่จะกระทำได้ และนอกจากนี้ควรร้างนักบริหารมืออาชีพ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก มาบริหารงานประจำ โดยมอบอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งหมดให้บุคคลดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้กรอบนโยบายที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนด

10. ส่วนกลางควรสนับสนุนเงินทุนเพื่อใช้ในการประกอบการพาณิชย์ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีเงินทุนหมุนเวียนที่เพียงพอและความเป็นรูป เงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ หรือปลอดดอกเบี้ยในระยะเริ่มต้น นอกจากนี้ควรสนับสนุน ให้ตำบลสามารถหาเงินทุนจากสถาบันทางด้านการเงินของเอกชนได้ด้วย

11. เปิดโอกาสให้กิจการพาณิชย์ของตำบลได้นำระบบการจัดการสมัยใหม่ เข้ามาใช้ในการประกอบการดำเนินการ เช่น การประชาสัมพันธ์ การจัดการด้านการตลาด เป็นต้น นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้ผู้บริหารกิจการดังกล่าวมีโอกาสระในการบริหารงานโดยปลอดจากการแทรกแซงของราชการ ซึ่งจะต้องลดบทบาทเป็นเพียงผู้ดูแลและกำหนดเป้าหมายการดำเนินการเท่านั้น ในลักษณะการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (management by objective: MBO)

12. นำระบบการปฏิบัติงานที่ใช้อยู่ในภาคเอกชนมาปรับใช้ในกิจการพาณิชย์ดังกล่าว โดยลดการนำระเบียบปฏิบัติของทางราชการเข้ามาใช้ให้เหลือน้อยที่สุด หรือไม่นำมาใช้เลย หากเป็นไปได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถให้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจกับภาคเอกชนได้

การปรับปรุงดังกล่าวมาแล้วจะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีโอกาสที่จะดำเนินกิจการพาณิชย์ เพื่อเป็นการพัฒนารายได้ของตนเองได้ดียิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาประเภทกิจการที่จะประกอบการขององค์การบริหารส่วนตำบลควรที่จะคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญคือ

1. กิจการดังกล่าวควรเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือสวัสดิการทางด้านสังคมแก่ประชาชนในตำบล

2. เป็นกิจการที่ส่งเสริมความรู้ ความสามารถ และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น โรงเรียนสอนคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

3. เป็นกิจการที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนและจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายต่าง ๆ ด้วย

4. เป็นกิจการที่คุ้มค่าต่อการลงทุนประกอบการและตำบล มีประสบการณ์ในการประกอบการเพียงพอที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากแนวความคิดในการให้ตำบลประกอบกิจการพาณิชย์เพื่อเป็นการพัฒนารายได้ของตนเองแล้ว แนวความคิดของการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้ มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงแตกต่างไปจากเดิมเป็นอันมาก แนวความคิดหนึ่งที่เริ่มเป็นกระแสที่รุนแรงและเป็นข้อเรียกร้องจากนักวิชาการคือ การแปรรูปกิจการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ข้อ

เรียกร้องดังกล่าวได้เริ่มบังเกิดผลในทางปฏิบัติอยู่บ้าง จะเห็นได้จากกิจการบางประเภทของท้องถิ่นได้เริ่มให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น การเก็บขยะ เป็นต้น ซึ่งคาดการณ์ได้ว่า อัตราของการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ จะมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา

แนวความคิดที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในกิจการสาธารณะนั้น เกิดจากแนวความคิดที่ว่า

1. เอกชนมีความสามารถในการประกอบการเชิงธุรกิจได้คล่องตัวกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ กิจการบริการประชาชน หรือกิจการสาธารณะในเขตท้องถิ่น หากมีการประกอบการในเชิงธุรกิจมากขึ้นจะมีส่วนช่วยให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เพราะจะมีผลกำไรบางส่วนเพื่อใช้ในการพัฒนาการให้บริการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

2. เอกชนพร้อมรับความเสี่ยงในการลงทุนมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะการลงทุนเกี่ยวกับกิจการสาธารณะในโครงการต่าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยการลงทุนที่มีงบประมาณสูง การได้ผลตอบแทนย้อนกลับจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากประชาชนในอัตราความเสี่ยงกับการไม่คุ้มค่าในหลายโครงการ ความ

เสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ชะลอการดำเนินการต่าง ๆ ตามโครงการใหญ่ ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบในโครงการดังกล่าวแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นทางออกที่ดีและเกิดผลประโยชน์ทั้งในแง่ของการดำเนินการตามโครงการต่อไป รวมถึงความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลเอกชนให้ดำเนินการด้วยความเรียบร้อย ไม่เอาัดเอาเปรียบประชาชน และไม่ต้องเสี่ยงการลงทุนที่อาจไม่คุ้มค่า ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบการปกครองหากเกิดการขาดทุนขึ้นในโครงการดังกล่าว

จากแนวความคิดตามที่กล่าวมาแล้ว ก่อให้เกิดการศึกษาการแปรรูปกิจการสาธารณะไปยังเอกชนที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น กรมการปกครองได้เคยร่วมกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UDNP) ทดลองให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในกิจการสาธารณะกับเทศบาล โดยทำการทดลองจริงที่เทศบาลเมืองเชียงราย เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองนครปฐม

และจากการศึกษาทดลองดังกล่าว พบว่าการแปรรูปให้เอกชนเข้ามาร่วมมือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยให้การดำเนินการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทางราชการกลับได้ผลประโยชน์เข้าสู่ระบบมากกว่าการดำเนินการเองแต่เพียงฝ่ายเดียว

ทั้งนี้จากผลการศึกษาที่มีข้อมูลที่น่าสนใจคือประเภทของกิจการสาธารณะที่อาจจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการได้ก็คือ กิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่จะต้องพิจารณาเลือกกิจการโดยคำนึงถึงข้อจำกัดที่สำคัญ คือ

1. ข้อจำกัดด้านกฎหมาย กล่าวคือ กิจการที่แปรรูปให้เอกชนดำเนินการจะต้องไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำหนดไว้ชัดเจนและเป็นการบังคับให้ราชการ

จะต้องดำเนินการเอง หรือมีข้อกำหนดไว้เป็นการตายตัวที่ไม่เปิดโอกาสให้เอกชน โดยเฉพาะ ทั้งนี้โดยปกติจะเป็นกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน หรืออาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงได้

2. ข้อจำกัดด้านความลับของทางราชการ กิจการบางประเภทอาจจะเป็นกิจการที่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับ หรืออาศัยข้อมูลของทางราชการที่อาจจะไม่เป็นการเหมาะสมที่จะเปิดเผยต่อบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ ถ้ามีความจำเป็นในบางกรณีก็อาจให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการได้ แต่ต้องอยู่ในความควบคุมอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ซึ่งโดยหลักการทั่วไปแล้ว กิจการที่เกี่ยวกับความลับของทางราชการก็ จะไม่ยินยอมให้แปรรูปให้เอกชนร่วมดำเนินการได้ แต่อย่างไรก็ดี ก็จะต้องพิจารณา เป็นกรณี ๆ ไป

3. ข้อจำกัดด้านปริมาณงาน ในกิจการสาธารณะบางประเภทมีปริมาณงานน้อย ไม่คุ้มค่าในการลงทุนเชิงพาณิชย์ แต่ก็จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อความ สะดวกและบริการประชาชน ในกิจการประเภทนี้คงจะเป็นไปได้ หากจะมีการแปรรูป ให้เอกชนดำเนินการ เพราะคงไม่มีผู้ใดต้องการมาลงทุนร่วม เนื่องจากความไม่คุ้มค่า ต่อการลงทุน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง ในกิจการประเภทดังกล่าว

4. ข้อจำกัดทางด้านประสิทธิภาพของเอกชน กิจการบางประเภทเป็น กิจการที่เอกชนไม่มีประสบการณ์มาก่อน โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ ประชาชน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากในอดีตที่ผ่านมาส่วนราชการมักจะรับผิดชอบในการ ดำเนินกิจการประเภทนี้มาโดยตลอด และไม่เคยเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามี ส่วนเกี่ยวข้องเลย ดังนั้น หากแปรรูปให้เอกชนรับไปดำเนินการในทันทีก็อาจจะก่อให้เกิดผลเสีย หรือความเสียหายได้ ในระยะต้นอาจมีการแตกกิจกรรมดังกล่าว เป็นกิจกรรมย่อยหลาย ๆ กิจการ และมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการในส่วนที่

สามารถดำเนินการได้ เพื่อเป็นการสร้างสมประสบการณ์ในเบื้องต้นและอาจ
แปรรูปให้เอกชนไปดำเนินการทั้งหมดในอนาคต หากมีความสามารถเพียงพอ

5. ข้อจำกัดด้านความสามารถและความสนใจของเอกชน เป็นเรื่อง
ของการพิจารณาตัดสินใจของภาคเอกชนว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมได้หรือไม่ ทั้งนี้
เพราะกิจการสาธารณะบางประเภทจำเป็นต้องอาศัย ความรู้ ความสามารถเฉพาะ
ด้าน และต้องการการลงทุนในเบื้องต้นสูง ซึ่งโดยปกติหากไม่ได้ผลตอบแทนสูงแล้ว
เอกชนก็จะไม่สนใจในการลงทุนในกิจการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บางกรณีถึงได้รับ
ผลตอบแทนคุ้มค่างี้ตาม แต่หากจำเป็นต้องใช้ความรู้ เทคนิค วิชาการ หรืออุปกรณ์
เครื่องมือพิเศษ ซึ่งเป็นการยากที่จะดำเนินการ ก็ถือเป็นข้อจำกัดทางด้านความ
สามารถของเอกชนที่ยังไม่อาจเข้ามารับมอบกิจการดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี หากพิจารณากิจการสาธารณะต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่
ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะพบว่ามีกิจการสาธารณะเพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้น
ที่เข้ากับข้อจำกัดที่ไม่อาจแปรรูปให้เอกชนได้ โดยส่วนใหญ่แล้วแทบทุกกิจการจะ
สามารถแปรรูปให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้เกือบทั้งสิ้น แต่จะคุ้มหรือไม่
เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาโดยละเอียดต่อไป

สำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในรูปแบบใดนั้น องค์การ
บริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาภายใต้ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะสามารถ
เอื้ออำนวยได้ ทั้งนี้จากการพิจารณาก็พบว่า ในปัจจุบันนี้รูปแบบการให้เอกชนเข้ามา
มีส่วนร่วม อาจจะทำได้ 3 วิธีการที่สำคัญ คือ

1. การให้สัมปทาน เป็นรูปแบบของการมอบกิจการที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์
ทั้งหมดให้กับเอกชนเป็นผู้รับไปดำเนินการเองทั้งระบบ เอกชนเปรียบเสมือนเจ้าของ
กิจการเอง และสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากประชาชนได้โดยตรง
องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำเพียงเป็นผู้รับผิดชอบดูแล และควบคุมในบาง

ประการเท่านั้น เช่น อัตราค่าธรรมเนียม ที่ต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และหากมีการดำเนินการที่เกิดความเสียหาย หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนชั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะเข้าไปควบคุมและดำเนินการ หากเอกชนสามารถดำเนินการต่าง ๆ ไปด้วยความราบรื่นและตามข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่วางไว้ก็จะสามารถดำเนินการไปด้วยตนเองทั้งระบบ และเพียงจ่ายค่าสัมปทานให้กับทางราชการที่ตกลงไว้เท่านั้น รูปแบบการดำเนินการแบบนี้ค่อนข้างจะเป็นรูปแบบที่มอบความไว้วางใจให้กับเอกชนเป็นอย่างมาก และถือว่าเป็นรูปแบบที่เอกชนพอใจมากที่สุด เพราะสามารถดำเนินการได้โดยอิสระและได้รับมอบอำนาจเต็มในการดำเนินการทุกอย่าง

2. การจ้างเหมา เป็นรูปแบบการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในขอบเขตที่ทางราชการกำหนดไว้ในบางกิจกรรม ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงไว้ซึ่งการบริหารกิจการสาธารณะดังกล่าวทั้งหมด รวมถึงอำนาจการกำหนดและจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากประชาชนด้วย เอกชนรับผิดชอบในฐานะคู่สัญญาจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการรับจ้างทำกิจกรรมและรับค่าจ้างจากทางราชการ แต่ไม่สามารถดำเนินการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนด หรือเข้าร่วมบริหารงานด้วยตนเองได้ในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความประสงค์ใช้ความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน รวมตลอดจนถึงความคล่องตัวในการดำเนินการของเอกชนเข้ามามีส่วนช่วยให้กิจการสาธารณะดังกล่าว บังเกิดประสิทธิผลขึ้นโดยทันที่อย่างรวดเร็ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงสิทธิในการบริหารกิจการทั้งหมดอยู่

3. การก่อสร้าง-ดำเนินการ และการโอนสิทธิ เป็นรูปแบบที่ให้อิสระแก่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุน และอาศัยความชำนาญในการบริหารกิจการเชิงพาณิชย์จากเอกชนดำเนินการในช่วงต้น และสามารถแสวงหาผลประโยชน์ในการดำเนินการได้ทุกประการ แต่อยู่ในช่วงเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ องค์การบริหาร

ส่วนตำบล ซึ่งโดยปกติเอกชนก็จะค้ำค้ำกับการลงทุนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล แล้ว จึงมอบให้ทางราชการดำเนินการต่อไป โดยปกติแล้วในทางปฏิบัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นเจ้าของที่ดิน และมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการพัฒนาและลงทุนทางด้านการศึกษา ทั้งนี้ภายหลังจากการพัฒนาเรียบร้อยแล้ว เอกชนก็จะได้รับสิทธิในการให้ผู้อื่นเช่าภายในกำหนดและเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว เอกชนที่ได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องโอนสิทธิคืนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการต่อไป เช่น การสร้างตลาดสด เป็นต้น

การแปรรูปกิจการสาธารณะบางประเภทขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้กับเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการถือเป็นข้อเรียกร้องที่น่าสนใจ และนับวันกระแสการเรียกร้องดังกล่าวจะมีมากขึ้นตามลำดับสมควรที่ทุกฝ่ายจะได้หันมาพิจารณา และดำเนินการให้เป็นรูปธรรม เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการประชาชนแล้ว ยังเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะลดอัตราความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารกิจการบางกิจการด้วยตนเอง โดยมอบให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือและรับผิดชอบในการดำเนินการแทน นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างทางราชการและเอกชนให้มีความใกล้ชิดและเสริมสร้างศักยภาพความร่วมมือกันให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย