

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาความทับซ้อนระหว่างการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” โดยทำการสัมภาษณ์ด้วยแบบสัมภาษณ์จากนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ รวม 23 คน ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์
2. ความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างการปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ.
3. ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติงานและความขัดแย้งขององค์กร
4. กรณีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบจ.

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 23 คน ประกอบด้วยข้าราชการเมืองและข้าราชการประจำที่ทำงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 8 ราย และข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ที่ทำงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย อบต. หอนงหอย อบต. ตำบลสุเทพ อบต. หอนงป่าครั้ง อบต. ฟ้าฮ่าม และ อบต. ป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ รวม 15 ราย เมื่อจำแนกข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ตามองค์กรปกครองท้องถิ่น และสถานภาพข้าราชการ ผลการศึกษามีดังนี้

ตาราง 4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ จำแนกตามองค์กรปกครองท้องถิ่น

ข้อมูลทั่วไป	อบต.	อบจ.	รวม
1. เพศ			
ชาย	14	6	20
หญิง	1	2	3
รวม	15	7	23
2. อายุ			
ไม่เกิน 45 ปี	3	1	4
46 – 55 ปี	9	6	15
56 ปีขึ้นไป	3	1	4
รวม	15	7	23
3. อายุการทำงาน(ราชการ)			
ไม่เกิน 8 ปี	7	1	8
9 – 16 ปี	5	2	7
17 ปีขึ้นไป	3	5	8
รวม	16	7	23

จากตาราง 4.1 พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งที่เป็นบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (อบจ.) เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง ส่วนมากอายุระหว่าง 46 – 55 ปี อายุการทำงานหรือราชการปรากฏว่าบุคลากรของ อบต. จำนวนมากมีอายุการทำงานไม่เกิน 8 ปี ในขณะที่บุคลากรของ อบจ. จำนวนมากมีอายุทำงาน 17 ปีขึ้นไป

ตอนที่ 2 ความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ.

การสัมภาษณ์เกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ. ซึ่งเป็นการทับซ้อนเกี่ยวกับภารกิจและหน้าที่ขององค์กรทั้งสองแห่ง จากบุคลากรของ อบต. และ อบจ. เป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ. และรายละเอียดเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงาน ผลการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบต. และ อบจ. จำนวน 23 ราย มีดังนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงาน

ตาราง 4.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ความทับซ้อน	อบต. (15 คน)	อบจ. (8 คน)	รวม (23 คน)
1. เรื่องพื้นที่	15	8	23
2. เรื่องอำนาจหน้าที่	9	7	16
3. เรื่องรายได้	8	1	9

หมายเหตุ: ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละรายอาจให้ความคิดเห็นมากกว่า 1 เรื่อง

จากตาราง 4.2 พบว่า บุคลากรของ อบต. และ อบจ. มีความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ. ดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของ อบต. จำนวน 15 คน เห็นว่า อบต. และ อบจ. มีความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานเรื่องพื้นที่ รองลงมา จำนวน 9 คน เห็นว่า มีความทับซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ และจำนวน 8 คน เห็นว่าความทับซ้อนเรื่องรายได้

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของ อบจ. จำนวน 8 คน เห็นว่า อบต. และ อบจ. มีความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติหน้าที่เรื่องพื้นที่ รองลงมา จำนวน 7 คน เห็นว่ามีความทับซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ และมีเพียงจำนวน 1 คน เห็นว่ามีความทับซ้อนเรื่องรายได้

2. ความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนของพื้นที่

ตาราง 4.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องความทับซ้อนของพื้นที่

ความทับซ้อนของพื้นที่	อบต. (15 คน)	อบจ. (8 คน)	รวม (23 คน)
1. พื้นที่ที่กำหนดซ้ำซ้อนกัน	14	5	19
2. การดำเนินโครงการของ อบจ. ในบางพื้นที่ต้องขออนุญาต อบต.	9	4	13
3. อบจ. ไม่มีพื้นที่ดูแลจริง	11	6	17

หมายเหตุ: ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละรายอาจให้ความคิดเห็นมากกว่า 1 เรื่อง

จากตาราง 4.3 พบว่า บุคลากรของ อบต. และ อบจ. มีความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ. และเรื่องความทับซ้อนของพื้นที่ ดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของ อบต. จำนวน 14 คน เห็นว่าความทับซ้อนของพื้นที่เกิดจาก พื้นที่ของ อบจ. ถูกกำหนดไว้ทั้งจังหวัด ทำให้เกิดความทับซ้อนกับพื้นที่ของ อบต. ได้ง่าย รองลงมา จำนวน 11 คน เห็นว่า ในปัจจุบัน อบจ. ไม่มีพื้นที่สำหรับการดูแลจริง ๆ และ จำนวน 9 คน เห็นว่า ความทับซ้อนของพื้นที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการของ อบจ. ในแต่ละพื้นที่ ต้องได้รับอนุญาตจาก อบต. ที่ดูแลพื้นที่นั้น ๆ เสียก่อนจึงจะดำเนินโครงการได้

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของ อบจ. จำนวน 6 คน เห็นว่าความทับซ้อนของพื้นที่ มาจาก อบจ. ไม่มีพื้นที่สำหรับการดูแลจริง รองลงมา เห็นว่าความทับซ้อนเกิดจากพื้นที่ของ อบจ. ถูกกำหนดไว้ทั้งจังหวัด ทำให้เกิดความทับซ้อนกับพื้นที่ของ อบต. ได้ง่าย และจำนวน 4 คน เห็นว่า ความทับซ้อนเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการของ อบจ. ในแต่ละพื้นที่ ต้องได้รับอนุญาตจาก อบต. ที่ดูแลพื้นที่นั้น ๆ เสียก่อนจึงจะดำเนินโครงการได้

แสดงว่า บุคลากรของ อบต. และ อบจ. มีความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนของพื้นที่นั้น เกิดจากพื้นที่รับผิดชอบถูกกำหนดซ้ำซ้อนกันซึ่งองค์กรท้องถิ่นทั้งสองแห่งถูกจัดตั้งขึ้นมาต่างเวลายกกัน สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของพื้นที่นั้น จากผลการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบจ. และ อบต. จำแนกความคิดเห็นตามกลุ่มสถานภาพคือ กลุ่มข้าราชการการเมืองท้องถิ่น และ ข้าราชการซึ่งเป็นพนักงานของ อบจ. และ อบต. พบว่ามาจาก 4 สาเหตุหลักดังต่อไปนี้

ตาราง 4.4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของพื้นที่

สาเหตุของความทับซ้อนของพื้นที่	นักการเมือง	ข้าราชการ
1. ช่วงเวลาของการจัดตั้ง อบจ. และ อบต.	10	
2. มหาดไทยให้ความสำคัญแก่ อบต. มากกว่า อบจ.	6	
3. ความเร่งรีบในการจัดตั้ง อบต.		4
4. อบจ. ไม่มีพื้นที่สำหรับการดูแลจริง		4

หมายเหตุ: ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละรายอาจจะระบุสาเหตุมากกว่า 1 สาเหตุ

ผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของพื้นที่แสดงในตาราง 4.4 นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองได้กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนด้านพื้นที่ระหว่าง อบต. และ อบจ. ดังนี้

1. การจัดตั้ง อบต. และ อบจ. ต่างเวลากัน บุคลากรซึ่งคือนักการเมืองเห็นว่ามาจากการประกาศให้เป็น อบต. เกิดขึ้นภายหลัง ทำให้เกิดความทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบของ อบจ. กรณีพื้นที่ซ้ำซ้อนเช่นนี้ มีผลทำให้ อบจ. ไม่มีพื้นที่สำหรับการดูแลจริง โดยข้อเท็จจริงสามารถอธิบายได้จากพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (มาตรา 8 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด) จึงทำให้ อบจ. มีสิทธิต่าง ๆ ในการดูแลและจัดการบริหารด้วยตนเอง ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 4 กำหนดให้ “หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น “ หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา 43 องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) จึงไม่ขึ้นตรงกับ อบจ. และมีพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเองไม่ขึ้นตรงกับ อบจ. ด้วยเช่นกัน

2. กระทรวงมหาดไทย ได้มอบขอบเขตพื้นที่การพัฒนาให้กับ อบต. เป็นส่วนใหญ่ บุคลากรซึ่งคือนักการเมืองแสดงความเห็นว่า กิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นส่วนของมหาดไทย มักประสานผ่าน อบต. มากกว่า อบจ. ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมหาดไทยเห็นว่า อบต. ดูแลพื้นที่ครอบคลุมกว่า สามารถจัดการได้ง่ายกว่า แต่ข้อเท็จจริงแล้ว อบจ. ก็มีบทบาทนั้นได้เช่นกัน เพราะสามารถมองสภาพปัญหาได้ครอบคลุมทั้งจังหวัด

ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้าราชการ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของพื้นที่ขององค์กรทั้งสองแห่งไว้ว่า

1. ความทับซ้อนเกิดขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น และมีสาเหตุมาจากความเร่งด่วนในการตรากฎหมายมาบังคับใช้ รวมทั้งภายหลังการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น (อบต.) ขึ้นมาแล้ว กลับไม่มีการแก้ไขปัญหาใด ๆ โดยเฉพาะไม่มีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามข้อเท็จจริง

2. เมื่อสภาพพื้นที่จริงสำหรับการบริหารไม่มีหรือมีน้อย อบจ. ควรพิจารณาโอนภารกิจให้แก่เทศบาลหรือ อบต. ดำเนินการแทน แต่ก็มีปัญหาคือเพราะรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ทราบว่าจะโอนย้ายบุคลากรของ อบจ. ไปสังกัดหน่วยงานใด

3. ความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่

ตาราง 4.5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่

ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่	อบต. (15 คน)	อบจ. (8 คน)	รวม (23 คน)
1. โครงสร้างขององค์กรคล้ายคลึงกัน	11	3	14
2. อำนาจฝ่ายบริหารคล้ายคลึงกัน	11	3	14
3. อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติคล้ายคลึงกัน	10	1	11
4. ภารกิจรับผิดชอบคล้ายคลึงกัน	12	6	18

หมายเหตุ: ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละรายอาจให้ความคิดเห็นมากกว่า 1 เรื่อง

จากตาราง 4.5 พบว่า บุคลากรของ อบต. และ อบจ. มีความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ. และเรื่องความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของ อบต. จำนวน 12 คน เห็นว่าความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ เกิดจากภารกิจในความรับผิดชอบของ อบต. และ อบจ. มีความคล้ายคลึงกัน รองลงมาจำนวน 11 คน เห็นว่าเกิดขึ้นจากโครงสร้างองค์กรของ อบต. และ อบจ. (นิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร) คล้ายคลึงกัน และจำนวนเดียวกันเห็นว่าเกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ของ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน และจำนวน 10 คน เห็นว่าเกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่นิติบัญญัติของ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของ อบจ. จำนวน 6 คน เห็นว่าความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ เกิดจากภารกิจในความรับผิดชอบของ อบต. และ อบจ. มีความคล้ายคลึง รองลงมา จำนวน 3 คน เห็นว่าเกิดขึ้นจากโครงสร้างองค์กรของ อบต. และ อบจ. (นิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร) คล้ายคลึงกัน และจำนวนเดียวกันเห็นว่าเป็นจากอำนาจหน้าที่ของ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน และจำนวน 1 คน เห็นว่าเกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่นิติบัญญัติของ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน

แสดงว่า บุคลากรของ อบต. และ อบจ. มีความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่นั้นเกิดจากเกิดจากภารกิจในความรับผิดชอบของ อบต. และ อบจ. มีความคล้ายคลึงกัน สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่นั้น จากผลการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบจ. และ อบต. จำแนกความคิดเห็นตามกลุ่มสถานภาพคือ กลุ่มข้าราชการการเมืองท้องถิ่น และ ข้าราชการซึ่งเป็นพนักงานของ อบจ. และ อบต. พบว่ามาจาก 3 สาเหตุหลักดังต่อไปนี้

ตาราง 4.6 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่

สาเหตุของความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่	นักการเมือง	ข้าราชการ
1. อำนาจหน้าที่ของ อบจ. และ อบต. คล้ายกัน	9	5
2. โครงสร้างบริหาร อบจ. และ อบต. คล้ายกัน	9	5
3. การขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง	4	

หมายเหตุ: ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละรายอาจจะระบุสาเหตุมากกว่า 1 สาเหตุ

ผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ แสดงในตาราง 4.6 นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองได้ กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่าง อบต. และ อบจ. ดังนี้

1. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ อบจ. และ อบต. คล้ายคลึงกัน ผู้ให้สัมภาษณ์มีเหตุผลว่า ถึงแม้ อบต. จะมีพื้นที่รับผิดชอบน้อยกว่า อบจ. แต่พื้นที่นอกเขตเทศบาลคือพื้นที่ อบต. ทั้งหมด ทำให้คลุมพื้นที่กว้างขวาง ในขณะที่ อบจ. รับผิดชอบพื้นที่กลุ่มทั้งจังหวัด ทำให้การทำการตามอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นของ อบจ. ซ้ำซ้อนกับ อบต. ทำให้เกิดภาพการแข่งขันทำงานในพื้นที่

2. โครงสร้างองค์กรของ อบจ. และ อบต. คล้ายคลึงกัน อำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน เนื่องจาก ทั้ง อบต. และ อบจ. เป็นองค์กรท้องถิ่นเหมือนกันฉะนั้นโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ และงานที่ปฏิบัติเคียงไม่ได้ที่จะมีบางส่วนที่คล้ายกัน แม้ว่าตลอดเวลาที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนคาบเกี่ยวแต่ก็ดูเหมือนยัง ไม่ได้ผลเกี่ยวกับการปฏิบัติการไม่ให้เกิดทับซ้อนกัน

3. การขาดความเข้าใจในอำนาจและหน้าที่ของตนเอง ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า อำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน แม้ว่าจะมาจากโครงสร้างของกฎหมายและมีการปรับเปลี่ยนดังที่อธิบายในข้อ 2 แต่ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าปัญหาทางเทคนิคกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่สามารถจัดการได้แต่สาเหตุที่ยังคงเกิดปัญหาทับซ้อนของอำนาจหน้าที่มาจากแต่ละหน่วยงานไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างถ่องแท้ หรือไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริง เมื่อไปปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ก่อให้เกิดภาพของความขัดแย้งและความทับซ้อนเกิดขึ้น

ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้าราชการ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองแห่งไว้ว่า ความทับซ้อนด้านอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นจาก

1. พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ซ้ำซ้อนกัน จากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดแต่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ส่วนกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ อบต. มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ อบจ. และ อบต. ตามที่ถูกกำหนดบางส่วนจึงเป็นเรื่องเดียวกัน ทำให้ อบจ. ไม่สามารถจัดทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ เช่น การสร้างทางที่เป็นพื้นที่ของ อบต. เพราะ อบต. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้เอง ทำให้เกิดการทับซ้อนด้านอำนาจหน้าที่ขึ้นและยังมิได้ทำการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนด้านอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน นอกจากนี้ ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน รวมทั้งเขียนกรอบภารกิจไว้เป็นภาพรวม ทำให้เมื่อปฏิบัติแล้วต้องนำมาตีความหรือวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ว่ามีขอบเขตเพียงใด นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า นอกจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นภาพรวมแล้ว ท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ทันกับกรอบกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ ทำให้ทุกภาคส่วนต้องรีบดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบแผนที่กำหนด การเร่งรีบมีส่วนทำให้เกิดการทำงานภารกิจที่ทับซ้อนกัน

2. อบต. และ อบจ. เป็นองค์กรท้องถิ่นเหมือนกัน ทำให้โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ โครงสร้างและภารกิจต่าง ๆ คล้ายคลึงกัน ทั้งการบริหารบุคลากร งบประมาณ และการบริหารจัดการ ตลอดจนพื้นที่รับผิดชอบ เหมือนกัน

4. ความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนของรายได้

ตาราง 4.7 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องความทับซ้อนของรายได้

ความทับซ้อนของรายได้	อบต. (15 คน)	อบจ. (8 คน)	รวม (23 คน)
1. มีโครงสร้างรายได้คล้ายคลึงกัน	8	4	12
2. มีโครงสร้างใช้จ่ายคล้ายคลึงกัน	13	5	18

หมายเหตุ: ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละรายอาจให้ความคิดเห็นมากกว่า 1 เรื่อง

จากตาราง 4.7 พบว่า บุคลากรของ อบต. และ อบจ. มีความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนระหว่างปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ. เรื่องความทับซ้อนของรายได้ ดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของ อบต. จำนวน 13 คน เห็นว่าความทับซ้อนของรายได้เกิดจากการนำรายได้ไปใช้จ่ายในแต่ละแผนงาน โครงการ ทั้งของ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน และจำนวน 8 ราย เห็นว่าความทับซ้อนเกิดจากประเภทภาษีอากรที่ได้รับการจัดสรรแก่ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นบุคลากรของ อบจ. จำนวน 5 คน เห็นว่าความทับซ้อนของรายได้เกิดจากการนำรายได้ไปใช้จ่ายในแต่ละแผนงาน โครงการ ทั้งของ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน และจำนวน 4 ราย เห็นว่าความทับซ้อนเกิดจากประเภทภาษีอากรที่รับจัดสรรให้แก่ อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน

แสดงว่า บุคลากรของ อบต. และ อบจ. มีความเห็นเกี่ยวกับความทับซ้อนของรายได้มาจากการใช้จ่าย และการจัดเก็บรายได้ ของ อบต. และ อบจ. มีความคล้ายคลึง ส่วนสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของรายได้นั้น จากผลการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบจ. และ อบต. จำแนกความคิดเห็นตามกลุ่มสถานภาพคือ กลุ่มข้าราชการการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการซึ่งเป็นพนักงานของ อบจ. และ อบต. พบว่ามาจาก 4 สาเหตุหลักดังต่อไปนี้

ลิขสิทธิ์ © by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 4.8 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของรายได้

สาเหตุของความทับซ้อนของรายได้	นักการเมือง	ข้าราชการ
1. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	8	8
2. มีการแบ่งแยกแผนงานของแต่ละองค์กรชัดเจน	7	
3. การไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับพื้นที่รับผิดชอบ	6	
4. รูปแบบการจัดทำงบประมาณเหมือนกัน		5

หมายเหตุ: ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละรายอาจระบุสาเหตุมากกว่า 1 สาเหตุ

ผลการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของรายได้ แสดงในตาราง 4.8 นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองได้ กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความทับซ้อนของรายได้ ระหว่าง อบต. และ อบจ. ดังนี้

1. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย การจัดเก็บรายได้ของ อบต. และ อบจ. กฎหมายกำหนดไว้คล้ายคลึงกัน รวมทั้งกฎหมายให้อำนาจการจัดเก็บภาษี การจัดสรรเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษี คืนให้แก่ อบจ. มากเกินไป โดยเฉพาะรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ รวมทั้งรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น เป็นแหล่งที่มาของรายได้ทั้งของ อบต. และ อบจ. ทำให้เกิดความทับซ้อนที่ชัดเจน

2. บุคลากรขาดความเข้าใจ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าในปัจจุบันมีการแบ่งแยกแผนงานของแต่ละองค์กรทั้งของ อบต. และ อบจ. ไว้อย่างชัดเจน แต่บุคลากรของทั้งสององค์กรยังไม่ค่อยเข้าใจในเรื่องดังกล่าว เช่น อบจ. รับผิดชอบดูแลภาษีโรงแรม ภาษีสรรพสามิต(บุหรี่) ภาษีน้ำมัน ถือเป็นแหล่งรายได้ของ อบจ. ในขณะที่ อบต. รับผิดชอบดูแล ภาษีป้าย การเก็บขยะมูลฝอย

3. การไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับพื้นที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะโครงการที่ครอบคลุมพื้นที่ต่อเนื่องกัน ทำให้มีการนำโครงการต่าง ๆ ไปลงในพื้นที่ในลักษณะแข่งขันกัน ทั้งที่ข้อเท็จจริงแล้วการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในโครงการที่ครอบคลุมพื้นที่ต่อเนื่องของท้องถิ่นจังหวัดเป็นหน้าที่ของ อบจ. ดูแลโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลคุณภาพชีวิตเป็นของ อบต. แต่ถ้าหากเป็นโครงการเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่เฉพาะใน อบต. ไต อบต. หนึ่งแล้ว หาก อบต. มีงบประมาณไม่เพียงพอ สามารถของงบประมาณสนับสนุนจาก อบจ. ได้

ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้าราชการ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องความทับซ้อนของรายได้ขององค์กรทั้งสองแห่งไว้ว่า ความทับซ้อนของรายได้เกิดขึ้นจาก

1. ความซ้ำซ้อนของกฎหมายการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. และ อบต. ปรากฏว่าพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง มีข้อกำหนดที่มาของรายได้

เป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ การจัดเก็บหรือการได้รับจัดสรรให้แก่ อบต. มีส่วนทำให้รายได้ของ อบจ. ลดลงไปมาก เนื่องจากภาษีอากรที่จัดเก็บเองและภาษีอากรที่รัฐจัดสรรให้ ส่วนใหญ่ได้ออให้กับ อบต. ทำให้ อบจ. มีงบประมาณสำหรับใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ น้อยลง กล่าวคือ หลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ปรากฏว่ารายได้ที่เคยเป็นของ อบจ. ไปเป็นของ อบต. แทน รวมทั้งกฎหมายได้วางกรอบที่มาของรายได้ของ อบต. ไว้ค่อนข้างครอบคลุมกว่าที่มาของรายได้ อบจ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากการจัดเก็บ ทั้งหมดทำให้ อบจ. สูญเสียรายได้ เช่น รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์ ตลอดจนทำให้รายได้ของ อบจ. ลดลงเนื่องจากต้องจัดสรรไปให้ อบต. เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีสุราและสรรพสามิต

2. รูปแบบการจัดทำงานงบประมาณขององค์กรเหมือนกัน นอกจากรายได้จากภาษีบางประเภทที่มีมีความทับซ้อนแล้ว ทั้ง อบต. และ อบจ. ก็มีรูปแบบการจัดทำงานงบประมาณเหมือนกัน ทำให้ อบจ. จำเป็นต้องจัดทำงานโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ของ อบต. ทำให้ อบจ. ไม่สามารถนำรายได้ไปทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนได้ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในขณะนี้คือ ปัจจุบัน อบจ. ไม่ได้จัดเก็บภาษีเองมีหน่วยงานอื่นจัดเก็บและจัดสรรกลับคืนมาให้ เมื่อ อบจ. ได้รับงบประมาณแล้วปรากฏว่าไม่มีพื้นที่สำหรับการจัดทำโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน เพราะ อบต. ทำหน้าที่นั้นแล้วถ้าเงินของ อบต. ไม่เพียงพอจึงมาขอรับการสนับสนุน จนกลายเป็นปัญหาความ ทับซ้อน แต่ความทับซ้อนดังกล่าวอาจหมดไปถ้าหาก อบจ. นำงบประมาณไปให้แก่ อบต. มากกว่า 1 แห่ง ซึ่งถือว่าเป็นการบูรณาการงบประมาณ

ตอนที่ 3 ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติงานและความขัดแย้งขององค์กรจากความทับซ้อนระหว่างการทำงาน

ผลการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบจ. และ อบต. เกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติงานและความขัดแย้งระหว่าง อบต. และ อบจ. จากปัญหาความทับซ้อนระหว่างการทำงาน มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาและความขัดแย้งจากความทับซ้อนของพื้นที่

1.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน

ผลการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1) ปัญหาในการจัดทำงานงบประมาณเพื่อนำโครงการลงสู่พื้นที่ระหว่าง อบต. และ อบจ. คล้ายคลึงกัน ทั้ง ๆ ที่โครงการโดยเฉพาะโครงการเกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ที่

อบจ. จัดทำและดำเนินการนั้น หลายโครงการเป็นโครงการที่ อบต. สามารถดำเนินการได้เอง ก่อนข้างคืออยู่แล้ว แต่ก็ต้องยอมรับว่าสาเหตุของปัญหานี้มาจากความเหลื่อมหรือความทับซ้อนของพื้นที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ต้น รวมทั้ง อบจ. และ/หรือ อบต. ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎระเบียบของตนเองที่เกี่ยวข้องสำหรับการลดปัญหาความซ้ำซ้อนดังกล่าวให้หมดสิ้นไปหรือให้เหลือน้อยที่สุด

2) ปัญหาการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยปกติแล้ว อบต. มีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สาธารณูปโภค เป็นต้น ในเขตรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บหรือได้รับจัดสรรมาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บแทน หรือจากการอุดหนุนของรัฐบาล อบต. จึงมีภาระต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดหาเครื่องมือ เครื่องจักรขนาดเล็ก วัสดุซ่อมแซมถนน ผิวทางจราจร คู คลอง และทางระบายน้ำ ด้วยตนเอง แต่ในปัจจุบัน อบต. มักขอความช่วยเหลือหรือการอุดหนุนจาก อบจ. ทำให้ไม่ต้องแสวงหาเครื่องมือดังกล่าวมาใช้งานเป็นของตนเอง เมื่อมีความช่วยเหลือระหว่างกันเกิดขึ้นกลับกลายเป็นปัญหาต้องรับผิดชอบ โครงการนั้น เกิดการโยนภาระระหว่างกันไปมา มีผลทำให้โครงการที่รับผิดชอบร่วมกันไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผลการสัมภาษณ์ข้าราชการการซึ่งเป็นพนักงานของ อบต. และ อบจ. เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1) ปัญหาการช่วยเหลือหรือสนับสนุนระหว่างกันได้ไม่เต็มที่หรือล่าช้า ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ยกตัวอย่างให้เห็นคือ การดำเนินงานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ถนน ผิวทางจราจร สะพาน ฯลฯ ในขณะนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่และกำหนดเป็นภารกิจของ อบต. หมดแล้ว แต่ถึงงบประมาณในปีใดของ อบต. มีไม่เพียงพอสำหรับการบูรณะดูแล มักทำเรื่องขอสนับสนุนจาก อบจ. แต่ปรากฏว่า อบจ. ไม่สามารถจัดสรรหรือสนับสนุนได้ หรือจัดสรรให้ไม่ทันแก่ความต้องการเพราะ อบจ. ต้องนำคำร้องไปจัดทำแผนก่อน ทำให้เสียเวลาและถูกเข้าใจว่าขาดความจริงจังด้านความร่วมมือหรือสนับสนุน

2) ปัญหาการดำเนินการโครงการในพื้นที่ที่อยู่ในลักษณะข้ามเขต หาก อบจ. ต้องดำเนินการโครงการใด ๆ ให้แก่ท้องถิ่นและเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากท้องถิ่นนั้น ๆ เสียก่อนจึงจะสามารถเข้าไปดำเนินโครงการนั้น ๆ ได้

1.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากปัญหาของการปฏิบัติงานซึ่งเกิดจากผลพวงของความทับซ้อนของพื้นที่ ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการการเมืองระบุว่า ความขัดแย้งมี 2 ประเด็นหลักคือ

1) การดำเนินการต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ เช่น อบต. ต้องการทางระบายน้ำสำหรับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนที่น้ำเจิ่งนองและท่วมขังบางพื้นที่ ถ้าทำทางระบายน้ำก็จะเป็นประโยชน์แก่การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม อบต. ไม่สามารถจัดทำได้โดยทันทีเพราะขาดงบประมาณ หรือถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นอีก 1-2 ปี ข้างหน้าเพราะมีปัญหาอื่น ๆ ที่ควรได้รับการแก้ไขก่อน แต่ อบจ. ก็มีโครงการลาดถนนแอสฟัลต์ในพื้นที่ของชุมชนที่ประสบปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น การมีโครงการลักษณะนี้ นำไปสู่ความรู้สึกขัดแย้งระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะประชาชนเข้าใจว่าปัญหาทั้งหมดของโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการในท้องถิ่นและไร้ประโยชน์หรือท้องถิ่นไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาที่ตรงประเด็นนั้นมาจากผลประโยชน์ของ อบต. หรือ อบจ. ประชาชนไม่เข้าใจว่าเกิดปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุหรือเงื่อนไขใด จนกลายเป็นความรู้สึกว่าท้องถิ่นเบียดบังและใช้จ่ายงบประมาณที่สูญเปล่าหรือขาดประสิทธิภาพ

2) เมื่อเกิดปัญหาความทับซ้อนของกิจกรรม หรือโครงการในพื้นที่ บางกรณีส่งผลให้สององค์กรขาดความเข้าใจระหว่างกันจนนำไปสู่ความร่วมมือการปฏิบัติงานร่วมกันในโครงการต่อ ๆ ไป

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากปัญหาของการปฏิบัติงานซึ่งเกิดจากผลพวงของความทับซ้อนของพื้นที่นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นพนักงานของ อบต. และ อบจ. กล่าวว่านำไปสู่ความขัดแย้ง 2 ประการ คือ

1) ความรู้สึกเปรียบเทียบผลงานโครงการ กรณีที่ อบต. และ อบจ. มีโครงการโดยเฉพาะโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะเดียวกัน หรือ อบจ. เข้าไปดำเนินการให้แก่ อบต. ปรากฏว่ามักอยู่ในความพึงเล็งของประชาชน เกิดการเปรียบเทียบคุณภาพของผลงานตลอดจนมักมีเสียงจากประชาชนว่าโครงการลักษณะเดียวกัน แต่สององค์กรกลับทำผลงานได้แตกต่างกัน

2) เกิดการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง สาเหตุของความทับซ้อนของพื้นที่ ทำให้การดำเนินการของ อบต. หรือ อบจ. บางครั้งมีปัญหาขึ้น เพราะการไม่มีพื้นที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะพื้นที่ในการจะดำเนินการได้ไปอยู่ในเขตอำนาจของ อบต. บางกรณีก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิต และนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับขอบเขตพื้นที่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ศาลปกครองต้องเป็นผู้ชี้ขาด จึงจะสามารถนำมายึดเป็นแนวปฏิบัติ

2. ปัญหาและความขัดแย้งจากความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่

2.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน

ผลการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1) ปัญหาความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดระบบการบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น การจัดระบบการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดให้ทั้ง อบต. และ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดังกล่าว

2) การปฏิบัติงานร่วมกันให้เป็นไปตามนโยบายและพื้นฐานของนโยบาย ตลอดเวลาที่ผ่านมามีทั้ง อบต. และ อบจ. ได้ปฏิบัติตามภารกิจตามอำนาจหน้าที่ แต่ปัญหาความทับซ้อนเกิดขึ้นแต่ยังคงดำเนินไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตจากผู้ให้สัมภาษณ์ว่าปัญหานี้อาจมาจากการยึดแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ คือ อบจ. มักเกิดความรู้สึกว่าภารกิจนั้นต้องตอบสนองนโยบายของรัฐในภาพรวม แต่ อบต. มีความรู้สึกว่าการกิจของตนเองนั้นเกิดขึ้นจากนโยบายของตนเองเป็นหลักไม่ถูกสั่งหรือถูกบังคับจากหน่วยงานภายนอกหรือรัฐบาลเหมือนกับ อบจ.

ผลการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นพนักงานของ อบต. และ อบจ. เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1) การปฏิบัติงานตามนโยบายที่ขาดความเป็นเอกเทศ การแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้เป้าหมายการแก้ไขปัญหาก็แก้ท้องถิ่นทั้งสองอยู่บนพื้นฐานเดียวกันแต่ถูกกำหนดโดยกลุ่มคนฝ่ายบริหารคนละกลุ่มที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพียงแต่ปัญหาเกิดขึ้นเพราะ อบจ. ไม่มีพื้นที่ดูแลจริง การดำเนินตามนโยบายจึงต้องได้รับความเห็นชอบจาก อบต. ก่อน ตลอดเวลาที่ผ่านมามีการเข้าไปดำเนินการโครงการในพื้นที่ของ อบต. โดย อบจ. มักเป็นโครงการที่ อบต. ไม่มีขีดความสามารถที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรือ อบต. มีงบประมาณไม่เพียงพอหรือไม่มีงบประมาณ

2) พื้นฐานของนโยบาย แม้อำนาจหน้าที่ของ อบต. และ อบจ. จะเหมือนกันแต่ถ้าหากการพัฒนาในภาพรวมเกินศักยภาพของ อบต. จะต้องเป็นหน้าที่ของ อบจ. แต่ในกลุ่มท้องถิ่นเข้าใจกันเป็นอย่างดีว่านโยบายของ อบจ. มักอยู่บนพื้นฐานการสนองนโยบายของจังหวัด หรือของรัฐบาล ในขณะที่ อบต. มีนโยบายอยู่บนพื้นฐานแก้ไขปัญหาและส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตในท้องถิ่นตนเองมากกว่าการสนองนโยบายจังหวัดหรือรัฐบาล

2.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากปัญหาของการปฏิบัติงานซึ่งเกิดจากผลพวงจากความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการการเมืองระบุว่า มีความขัดแย้งที่สำคัญคือ การปฏิบัติภารกิจทั้งของ อบต. และ อบจ. ไม่สามารถดำเนินไปให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์หรือไม่เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนเจ้าของพื้นที่อย่างแท้จริง ประชาชนอาจมีความรู้สึกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถเป็นที่พึ่งพาหรือพึ่งพิงได้ และอาจนำไปสู่การเรียกร้องของประชาชนให้รัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้

3. ปัญหาและความขัดแย้งจากความทับซ้อนของรายได้

3.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน

ผลการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อนของรายได้ พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1) การจัดสรรรายได้หรืออบุดหนุนจากรัฐไม่เป็นธรรม ในแต่ละปีงบประมาณองค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากการจัดเก็บรายได้แทนโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งการได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ปรากฏว่าการได้รับการจัดสรรเงินคืนจากการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นโดยรัฐบาลไม่เป็นสัดส่วนที่ชัดเจน หรือไม่สามารถอ้างอิงถึงวิธีการได้รับการจัดสรรคืนมาอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาความรู้สึกระหว่างกันของ อบต. และ อบจ. ที่มักเข้าใจว่าหากองค์กรของตนได้รับการจัดสรรเงินจากการจัดเก็บรายได้น้อยเกินไปเพราะถูกจัดสรรแบ่งไปให้กับอีกหน่วยหนึ่ง

2) ความรู้สึกต่อความยากและง่ายในการบริหาร โดยเฉพาะ อบจ. เห็นว่า อบต. มีการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ง่ายกว่า อบจ. เพราะกระทำเฉพาะในพื้นที่ของตนเอง แต่ในส่วนของ อบจ. ไม่ง่าย อบจ. ต้องดูแลพื้นที่ทุกอำเภอแต่กลับได้รับงบประมาณค่อนข้างจำกัดไม่สอดคล้องกับความต้องการ โดยเฉพาะภารกิจการดูแลถนน ผิวทางจราจร และบ่อบาดาลมีสูงมากในแต่ละปี จึงต้องการให้จัดสรรภาษีและรายได้ของ อบต. ที่จัดเก็บภาษีได้เกินเป้าให้แก่ อบจ.

ผลการสัมภาษณ์ข้าราชการซึ่งเป็นพนักงานของ อบต. และ อบจ. เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อนของรายได้ พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่

1) ความไม่เป็นธรรมจากการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น อบต. เห็นว่า การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ อบต. ได้รับน้อยกว่า อบจ. ทั้งที่ อบจ. ไม่มีพื้นที่สำหรับการดำเนินโครงการเป็นของตนเอง รวมทั้งเห็นว่า อบจ. อาจได้รับการจัดสรรเงินมากกว่างานที่รับผิดชอบ ทำให้บางโครงการ อบต. มีเงินงบประมาณไม่เพียงพอต้องขอสนับสนุนงบประมาณจาก

อบจ. อีกต่อหนึ่ง นอกจากเป็นการจัดสรรที่ไม่เป็นธรรมแล้วยังเป็นการสร้างความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณ และมีความยุ่งยากมีขั้นตอนเป็นจำนวนมาก

2) ปัญหาท้องถิ่นมีรายได้ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและรายได้ไม่เป็นของท้องถิ่นอย่างแท้จริง แม้ว่า อบจ. ได้รับการจัดตั้งก่อน อบต. แต่เมื่อมีการจัดตั้ง อบต. แล้ว ปรากฏว่าระเบียบหรือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ยังไม่มีเปลี่ยนแปลง ทำให้รายได้จากภาษีบางประเภท เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีน้ำมัน เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ถูกส่งเข้าสู่ส่วนกลางไม่เป็นของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ยิ่งกว่านั้นข้าราชการ อบต. เห็นว่า อบจ. ควรได้รับการจัดสรรภาษีในภาพรวมในระดับประเทศมากกว่าการได้รับจัดสรรจากภาษีที่ควรเป็นของท้องถิ่นที่ อบต. หรือเทศบาลรับผิดชอบ

3.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อนการจัดการงบประมาณ

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากปัญหาของการปฏิบัติงานซึ่งเกิดจากผลพวงของความทับซ้อนของรายได้ ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งกลุ่มข้าราชการการเมืองและพนักงานของ อบต. และ อบจ. ระบุว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้แก่

1) ทิศทางของการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้งบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นทั้ง อบต. และเทศบาล กับการใช้งบประมาณของ อบจ. ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้ง ๆ ที่ต่างก็อยู่ในพื้นที่เดียวกันลักษณะของปัญหาส่วนใหญ่ควรคล้ายคลึงกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นไม่เป็นระบบหรือไม่เป็นไปในทางเดียวกัน

2) แนวทางการร่วมมือหรือสนับสนุนงบประมาณระหว่าง อบต. และ อบจ. การใช้งบประมาณของท้องถิ่นในปัจจุบัน ถ้าเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน อบจ. กระทำได้เฉพาะพื้นที่รับผิดชอบของ อบจ. พื้นที่เหล่านี้นส่วนใหญ่เป็นเขตต่อเนื่องระหว่าง อบจ. และ อบต. ทั้งที่ข้อเท็จจริงแล้ว อบจ. มีศักยภาพในการดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ คือ มีทั้งงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือเพียงพอ ในขณะที่ อบต. ก็สามารถจัดทำโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่รับผิดชอบได้เองแต่ศักยภาพด้านงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือสนับสนุนไม่สามารถจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ได้

3) แนวคิดเกี่ยวกับรายได้บางแหล่งตามกฎหมายควรเป็นของ อบจ. หรือของ อบต. คือกลุ่มบุคลากรของ อบต. เห็นว่าภาษีน้ำมันซึ่งเป็นรายได้ของ อบจ. ควรเป็นรายได้ของ อบต. เพราะกิจการดังกล่าวอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองแต่รายได้กลับตกไปอยู่กับ อบจ. ในขณะที่บุคลากรของ อบจ. เห็นว่ากรณีภาษีน้ำมันที่จัดสรรคืนให้แก่ อบจ. นั้นเป็นความเหมาะสมแล้วเพราะ อบต. มีแหล่งงบประมาณค่อนข้างหลากหลาย และในขณะเดียวกันกิจกรรมสถานีน้ำมัน อบต. ไม่สามารถเข้าไปดูแลได้อย่างทั่วถึง

ตอนที่ 4 กรณีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบจ.

จากรายละเอียดที่พบจากการสัมภาษณ์ที่กล่าวมาตั้งแต่ตอนที่ 2 และตอนที่ 3 ทำให้เห็นว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน อบจ. และ อบต. มีปัญหาความทับซ้อนด้านพื้นที่ ด้านอำนาจหน้าที่ และด้านรายได้ อันเนื่องมาจากกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ความทับซ้อนด้านรายได้เกิดจากการได้รับจัดสรรภาษีหรือการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรบางประเภทกันให้แก่ท้องถิ่นทั้ง อบจ. และ อบต. เหมือนกันเพียงแต่สัดส่วนต่างกัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า การนำงบประมาณไปใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของ อบจ. นั้นค่อนข้างมีปัญหาเพราะภารกิจส่วนใหญ่เป็นของ อบต. ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่

เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อนดังกล่าว จากการสัมภาษณ์ข้าราชการ นักการเมืองและข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรของ อบจ. และ อบต. ทำให้เห็นว่าในสถานการณ์ปัจจุบันนั้นเกิดขึ้นจริงและยังดำเนินอยู่มาถึงปัจจุบัน แม้ว่ากรณีปัญหาความทับซ้อนนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่รัฐบาล กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็รับรู้และพยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอด ดังปรากฏเป็นข่าวผ่านสื่อมวลชนในปี 2546 กล่าวคือ รัฐบาลให้การยอมรับในเรื่องการซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นข้อเสียที่สำคัญคือ ก่อให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนฐานที่มาจากความทับซ้อนในพื้นที่ การทับซ้อนเกี่ยวกับการรับผิดชอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนไม่ทราบว่าแต่ละเรื่องของการพัฒนานั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดกันแน่ระหว่าง อบจ. และ อบต. (“ไม่อย่ากระจายบจฯ”, มิถุนายน 2546) ส่วนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน ว่า อบจ. และ อบต. มีการทำงานซ้ำซ้อนกันอยู่จนกลายเป็นปัญหาการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ เกิดการคอร์รัปชันและทำงานไม่ตรงเจตนารมณ์ อีกทั้งก่อให้เกิดความสับสนในหน้าที่ขององค์กรทั้งสองแห่ง (“สั่งรื้อหน้าที่ซ้ำซ้อน อบจ.-อบต.”, มิถุนายน 2546)

นอกจากนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ทราบปัญหานี้เป็นอย่างดีเช่นกัน เป็นเหตุให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้มีประกาศเรื่องกำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในประกาศดังกล่าวมีสาระที่น่าสนใจคือ กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ อบจ. ไว้ทั้งหมด 6 เรื่องหลัก ดังนี้

1. การพัฒนาเมืองและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระดับจังหวัด
2. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติระดับจังหวัด
3. การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศิลปวัฒนธรรมระดับจังหวัด

4. การจัดการศึกษาระดับจังหวัด
5. การจัดการด้านสาธารณสุขระดับจังหวัด
6. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด

งานทั้ง 6 เรื่องหลัก เป็นการทำงานในมุกกว้างที่ อบจ. หรือเทศบาลไม่สามารถเข้ามาดำเนินการได้ จึงควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. (“วุฒิสัน 6 กรอบอำนาจอุม อบจ.”, สิงหาคม 2546) สำหรับรายละเอียดประกาศกำหนดอำนาจ หน้าที่ ปรากฏในภาคผนวก ข

ปัญหาที่เกิดจากความทับซ้อนดังกล่าวคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีประกาศกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ อบจ. (ดูภาคผนวก ข ประกอบ) จึงเกิดกรณีตัวอย่างของการให้ความช่วยเหลือระหว่าง อบจ. และ อบต. ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. กรณีแรก อบจ. ให้งบประมาณสนับสนุนเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ อบต. กรณีนี้ปรากฏในพื้นที่ของ อบต. บางบ่อ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ สาเหตุที่ให้การสนับสนุนงบประมาณ คือ อบต. บางบ่อมีความเดือดร้อนจากกรณีถนนเลียบบคลองเป็นหลุมบ่อ ขาดต่อการสัญจร ในเบื้องต้น อบต. บางบ่อได้ให้ผู้รับเหมานำดินลูกรังเข้ามาถมถนนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเป็นการชั่วคราว แต่ปรากฏว่าถนนดังกล่าวชำรุดอีกครั้งหนึ่งเนื่องจากถูกฝนตกชะล้างผิวหน้าถนนทำให้ไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ แต่ อบต. บางบ่อไม่มีงบประมาณเพียงพอประกอบกับถนนสายดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน จึงได้เสนอขอของบประมาณจาก อบจ. สมุทรปราการมาใช้ในการบูรณะถนน (“อบต.บางบ่อเพ่งดินซ่อมถนน”, พฤศจิกายน 2546)

2. กรณีที่สอง การจัดสรรงบประมาณของ อบจ. ให้สอดคล้องกับอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรณีของ อบจ. สงขลา ซึ่งได้จัดสรรงบประมาณประจำปี 2548 ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนด โดยจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 7 ด้านคือ (“อนุมัติงบ 522 ล้าน อบจ. สงขลา”, กุมภาพันธ์ 2548)

- 2.1 โครงการสร้างพื้นฐานเพียงพอและทันสมัย ประกอบด้วยโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมผิวจราจร โครงการก่อสร้างสะพาน โครงการซ่อมแซมถนนที่ชำรุด โครงการปลูกต้นไม้ และตัดแต่งไหล่ทาง การจัดระบบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

- 2.2 โครงการด้านคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย โครงการการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและชีวิตในโรงเรียนการศึกษาพิเศษ โครงการโรงเรียน

ความสามารถพิเศษด้านกีฬา โครงการพัฒนาการจัดการศึกษาด้านการสื่อสารสนเทศและเทคโนโลยี และโครงการจัดซื้อหนังสือห้องสมุดประชาชนทุกอำเภอ

2.3 โครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย โครงการผลิตปุ๋ยชีวภาพ โครงการก่อสร้างบ่อฝังกบขยะรวม โครงการจัดทำแหล่งปะการังเทียม โครงการปรับภูมิทัศน์ อบจ. โครงการก่อสร้างอุทยานประวัติศาสตร์และโครงการก่อสร้างแหล่งกำจัดขยะ

2.4 โครงการด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ประกอบด้วย โครงการศึกษาความเป็นไปได้กระแสชาล่อยฟ้าและหอดูดาวเขาเทียมตา โครงการสร้างโรงละคร โครงการโรดโชว์ต่างประเทศ โครงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและแข่งขันกีฬาต่าง ๆ และโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาภูมิปัญญาไทย

2.5 โครงการด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ประกอบด้วย โครงการจัดกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโรงเรียน

2.6 โครงการด้านศาสนา ประกอบด้วย โครงการประเพณีลากพระและตักบาตรเทโว โครงการแข่งขันเรือยาวบางกล้าและสองทะเล

2.7 โครงการด้านสังคม ประกอบด้วย โครงการจัดรายการวิทยุ อบจ.การเมืองและการพัฒนาที่ดี โครงการประชุมสัมมนากลุ่มองค์กรอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

3. กรณีที่ 3 อบจ. สนับสนุนงบประมาณแก่ อบต. เป็นกรณีของ อบจ.เชียงใหม่ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่ อบต. จำนวน 400 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2547 โดย อบจ. จังหวัดเชียงใหม่ให้งบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นแก่ อบต. โดยนำมาจากภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ไปอุดหนุนให้กับ อบต.และเทศบาลแหล่งละ 500,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท (“อบจ.เชียงใหม่ควัก 400 ล.แจก อบต.”, ตุลาคม 2546)

เห็นได้ว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ อบจ. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดโดยเฉพาะการให้การสนับสนุนแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดังเช่น อบต. และเทศบาล เป็นต้น รวมทั้งหลายกรณีได้แสดงให้เห็น บทบาทของ อบจ. สามารถสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ตลอดจนสามารถสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ขาดศักยภาพในด้านงบประมาณ ด้านความสามารถจัดการโครงการขนาดใหญ่ เพียงแต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้ง อบจ. และ อบต. ต่างก็ยึดอยู่กับบทบาทที่มอบให้ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยมิได้คำนึงถึงแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวก็เป็นไปตามที่กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนด