

# รายงานการวิจัย

## เรื่อง

ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



สถาบันดำรงราชานุภาพ

กองวิชาการและแผนงาน

ร่วมกับ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง

เอกสารวิชาการ สดร. 11/2539



# รายงานการวิจัย

## เรื่อง

ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

สถาบันตำรงราชานุกาพ

กองวิชาการและแผนงาน

ร่วมกับ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง

เอกสารวิชาการ สตร. 11/2539



(ก)

## คำนำ

รายงานการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” นี้ เป็นการศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยกรมการปกครองได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณในการวิจัยจากสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ปวงชน อันส่งผลดีต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองประเทศ แม้ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงปีแรก ประสบปัญหาอยู่หลายประการ แต่หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือและประสานงานกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว เป็นที่เชื่อมั่นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจการปกครองได้ตามที่ทุกฝ่ายปรารถนา

กรมการปกครอง ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจที่จะนำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนี้พัฒนาก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป ตลอดจนเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้า วิจัยในโอกาสต่อไป



(นายชนะศักดิ์ ยิวบูรณ์)  
อธิบดีกรมการปกครอง



(ข)

## สรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2) ศึกษาวิธีการบริหารงานของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2538 ในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลัง และงบประมาณ และด้านการบริหารพัสดุ และ 3) ต้องการทราบปัญหาการบริหารงานของ อบต. และเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) สำหรับการวิจัยภาคสนามนั้น ทำการวิจัยจาก อบต. ที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง โดยสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง อบต. จำนวน 61 แห่ง ใน 30 อำเภอ 12 จังหวัด

### ผลการวิจัยมีดังนี้

**1. ความเป็นมาของ อบต.** มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นเมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” แต่การบริหารระดับตำบล หมู่บ้านตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ประสบปัญหาหลายประการ จึงถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ จนกระทั่งใน ปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบการบริหารในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียงรูปเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย

ในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด ได้รับยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

### 2. วิธีการบริหารงานของ อบต.

#### 2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

อบต.ส่วนใหญ่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารกันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนการประชุมสภา อบต. ส่วนใหญ่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัยและมักจะประชุมร่วมกันทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหารอบต. ส่วนใหญ่ยังไม่มีการแบ่งงานหรือมอบหมายงานเป็นสายลักษณะอักษร

## (ค)

และไม่มีการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหาร อบต. ส่วนใหญ่มีอาคารที่ทำการเป็นของตนเอง และมีป้ายที่ทำการเรียบร้อย ส่วน อบต.ที่ไม่มีอาคารเป็นของตนเองมักใช้อาคารของสภาตำบลเดิม หรือเช่าอาคารพาณิชย์ หรืออาศัยอาคารที่ว่าการอำเภออยู่เป็นการชั่วคราว ระบบงานสารบรรณ มีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนรับและสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร จัดหมู่แฟ้มเอกสาร และการจัดตู้เก็บเอกสารที่ค่อนข้างเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่การจัดแฟ้มเอกสารยังมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความสะดวกในการใช้งานเป็นหลัก

### 2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

ในการสรรหาคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว อบต. มักใช้ 2 วิธีหลัก คือวิธีแรกสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์ กับวิธีที่สองสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียว ลูกจ้างชั่วคราวมักเป็นลูกหลานหรือญาติพี่น้องของสมาชิกสภา อบต. หรือคณะกรรมการบริหาร

### 2.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

ปัจจุบันรายได้ที่ อบต. จัดเก็บด้วยตนเองมีเพียงประเภทเดียวคือ ภาษีป้าย การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มักจะเป็นค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุนหรือโครงการพัฒนาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน การจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายปี 2540 ส่วนใหญ่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

### 2.4 ด้านการบริหารพัสดุ อบต.

อบต. ได้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนใหญ่มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ และมีการตรวจสอบพัสดุประจำปี

## 3. ปัญหาการบริหารงานของ อบต.

### 3.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกันอบต.ที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสารเจ้าหน้าที่ของ อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกสภา อบต. ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาต่อยกกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ อบต.ยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

### 3.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวันและมักกระจัดกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่ อบต. อบต.ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติงานใน อบต. ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้

(ข)

เต็มทีเพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงาน อบต. ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

### 3.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

อบต. ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหาร จัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน อบต. บางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำ เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง อบต. ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก อบต. ยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนา อบต. ขาดการประสานงานระหว่าง อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

### 3.4 ด้านการบริหารพัสดุ

การจัดซื้อจัดจ้าง ยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบต. อบต. หลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการโอนทรัพย์สินให้เป็นที่ยอมรับ ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพงกระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการ อบต. และราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง

ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อบต. และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน อบต. บางส่วนยังขาดความชำนาญ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1.1 ส่วนกลางควรปรับโครงสร้างการบริหารงานของส่วนภูมิภาคให้สามารถรองรับภารกิจ หน้าที่ในการกำกับดูแล สนับสนุนและเฝ้าอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานของ อบต.

1.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ควรคำนึงถึง องค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ขนาดของประชากร พื้นที่ รายได้ และความสามารถในการจัดเก็บรายได้

1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมรายได้ของ อบต. ควรเร่งรัดดำเนินการตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้

(ง)

## 2. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

2.1 ควรจัดฝึกอบรมให้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ในทุกระดับและทุกด้านให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง ในลักษณะการฝึกอบรมหลักสูตรแบบเข้ม (Intensive Courses)

2.2 ควรปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ อบต. ให้มีความยืดหยุ่น

2.3 ควรมีการประสานแผนของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

2.4 อบต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งรัดจัดการในเรื่องทรัพย์สินให้ถูกต้องเรียบร้อยตามกฎหมาย

2.5 การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ควรมีความครอบคลุมการพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคน สิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

## EXECUTIVE SUMMARY

The research on administrative problems of the Subdistrict Administration Organization (SAO) has three objectives : (1) to study the background of the SAO; (2) to investigate administrative methods of the SAOs established in 1995 in terms of organizational structure and working system , personnel administration, finance, budget, and supplies administration; and (3) to identify administrative problems of the SAO and provide recommendations to tackle the problems.

This research employs a combination of field and documentary researches. The population under study are 617 SAOs which were established in 1995. However, 61 SAOs of these, located in 30 districts of 12 provinces, are selected as samples by multistage random sampling.

Results of the research are as follows:

### **1. BACKGROUND OF THE SAO.**

The origin of the SAO can be dated back to the adoption of the Local Administrative Law 1914 which formed the foundation of subdistrict and village administration. Not until 1956 when the Ministry of Interior issued the Order No. 222/1956 dated 8 March 1956, did the administrative practices at subdistrict and village levels become concrete. Later in that year, the Subdistrict Administrative Act 1956 created a form of local government called "Subdistrict Administration Organization". Because subdistrict and village administration established by the Order met with numerous problems, it was revoked by the Ministry of Interior's Order No. 275/1966 dated 1 March 1966, which also rearranged the administration at these lower levels. In 1972 , the Revolutionar Order No. 326 dated

(2)

13 December 1972 finally abolished the Subdistrict Administration Organization and reformed the administration again by adopting only one form of organization called the "Subdistrict Council".

In 1994, the Subdistrict Councils and Subdistrict Administration Organizations Bill was enacted. This Act has made all Subdistrict Councils legal entities and enabled a number of Subdistrict Councils that could obtain a required amount of revenue to change their status into Subdistrict Administration Organizations (SAO).

## **2. ADMINISTRATIVE METHODS OF THE SAO**

### **2.1 Organizational Structure and Working System**

The executive committees meet at least once a month. Generally, the SAOs' councils hold two sessions annually, which are attended by both the executive and legislative branches. It is found in most SAOs that there are no written division of work or cleared job description and no delegation order authorizing the ones acting on behalf of the chief of the executive committee.

Most SAOs have their own buildings elaborated with boards saying the offices' names. However, some employ offices of previous Subdistrict Councils, rent commercial buildings or temporarily use a space of district administration offices.

Documentary works are made somewhat orderly. These include a filing system, records for the receipt and delivery of official letters, and arrangement of filing cabinets. However, a filing system is somewhat diversified because the arrangement are mainly based on working convenience of each organization.

## **2.2 Personnel Administration**

The SAOs often employ two methods to recruit temporary employees. The first method combines written examination with interview while the second one conducts only interview. It is important to note that these employees are mostly descendants or relatives of councilors and executive committee members of the SAOs.

## **2.3 Financial and Budgeting Administration**

At present, the SAOs collect by themselves merely one source of revenue—the signboard tax. The budget is mostly spent for infrastructure development or investment projects. The draft Budget Regulations for 1997 are completed on schedule.

## **2.4 Supplies Administration**

The SAOs appoint committees for purchasing supplies and engaging contractors. Most SAOs develop supply records and inspect supplies annually.

# **3. ADMINISTRATIVE PROBLEMS OF THE SAO**

## **3.1 Organizational Structure and Working System**

The arrangement of the meeting is hardly in conformity with the Regulation. Reports of the meeting reflect different patterns from SAO to SAO. The SAOs without their own offices often encounter a problem of unsystematic filing. Their staff lack basic knowledge of documentary work. Equipment and material are now insufficient to manage the organizations efficiently. Councilors are not very clear about their roles and functions.

The subdistrict headmen still play a major role in making decisions on various matters while councilors play a passive role. In many cases, this has led to conflict between the council and the executive committee.

(၅)

With respect to routine work, no systematic performances exist. Other problems relate to the communication between the SAO and the district administration office which does not handle well, the shortage of publications such as handbooks and regulation books needed for good performances, and the lack of coordination in preparing Budget Regulations among neighboring SAOs.

### **3.2 Personnel Administration**

Temporary employees give no attention to record their working hours. They hardly understand the system of routine works and often do their jobs in scattered departmental district offices which are required to provide assistance to the SAOs. There is a shortage of personnel for some positions, such as public work technicians and financial and accounting officers. The government officials who are allowed to work for the SAOs do not provide much efforts for local jobs because they have a great deal of routine works. Furthermore, knowledge and understanding about the SAO's jobs are insufficient among such personnel. These obstacles can be attributed to the perception of these staff that they work for local authorities only for a limited time.

### **3.3 Financial and Budgeting Administration**

The SAO lacks adequate data necessary for making appropriate decisions. This makes it impossible for the administration to appraise or forecast situations. An adverse consequence is that the collected revenue is less than the target amount. A large part of the budget is spent on infrastructure development. There is a delay in preparing draft Budget Regulations in some SAOs due to inadequate understanding about the process. The government officials who help perform the SAOs' works

(iii)

lack sufficient knowledge of financial and budgetary performances. The SAOs do not place an emphasis on subdistrict development plans. The budget is allocated on a distributive basis by dividing development funds into numerous small amounts for different small projects. They are confused about making subdistrict development plans and SAO development plans. Neighboring SAOs do not coordinate with each other to draw up conformable development projects.

### **3.4 Supplies Administration**

Purchasing supplies and hiring contractors are not in conformity with law and regulation. This results from the lack of knowledge and the intention of greedy performers. By means of legal loopholes, they involve themselves in gaining personal benefits from SAOs' jobs.

Many SAOs do not own office buildings. Despite having their own offices, some SAOs have not carried out legal transferring of the property possession. Other difficulties relate to the shortage of equipment, depots, and supply officers. The problem of expensive land prices has a negative impact on purchasing land for constructing SAOs' office buildings. Local costs of material and equipment are higher than the standard prices.

Turning to supervision over local governments exercised by the district and provincial authorities, the study shows that administrative structures of the authorities do not coincide with the rapid change of roles and missions of overseeing local governments. The number of manpower at these two levels is also limited. Moreover, the district authorities are not clear in their role of supervising the SAOs and some assistant district chief officers taking charge of coordination with the SAO are unskilled in this new job.

(၈၅)

## **RECOMMENDATIONS**

### **1. Recommendations for Policy Making**

1.1 The central administration should adjust provincial administration structure so that the provincial authorities can deal efficiently with missions and functions of supervising, supporting, and facilitating the performances of the SAO.

1.2 The allocation of grants-in-aid to SAOs should take into account such factors as population size, area, revenue, and capacity for collecting revenue.

1.3 Agencies involved in enhancing SAOs' revenue should be in a hurry to fulfill the financial measures approved by the Cabinet.

### **2. Recommendations for Implementation**

2.1 Training programs should be arranged for all concerned personnel in all aspects. The course should be intensive and practice-oriented.

2.2 Functional regulations should be revised to allow the SAO to gain more operational flexibility.

2.3 There should be a coordination among national plans, provincial plans, and local plans so that they are in accordance with and in connection with each other.

2.4 SAOs and concerned agencies should hurry to legalize the SAOs' possession of property.

2.5 Subdistrict development plans and SAOs' expenditure should cover all major issues of development. However, focus should be increasingly put on the projects which aim at human and environmental development.

-----

(๘)

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(ก)
สรุปสำหรับผู้บริหาร	(ข)
Executive Summary	(จ)
สารบัญ	(ฎ)
สารบัญตาราง	(ณ)
สารบัญแผนภูมิ	(ค)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	1
ความสำคัญและที่มาของการวิจัย	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	1
ขอบเขตการวิจัย	1
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
การนำเสนอผลการวิจัย	2
<b>บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	3
แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร	3
- ความหมายของการบริหาร	3
- ทรัพยากรการบริหาร	4
- กระบวนการบริหาร	5
- คุณค่าของการบริหาร	9
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	11
- ความหมายของการกระจายอำนาจ	12
- หลักการกระจายอำนาจ	12
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	14
- ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	14
- องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น	15
- ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	16

(๑)

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	17
<b>บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย</b>	33
วิธีการวิจัย	33
ประชากร	33
หน่วยการวิเคราะห์	33
กลุ่มตัวอย่าง	33
วิธีการสุ่มตัวอย่าง	33
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	35
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม	35
การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล	36
<b>บทที่ 4 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล</b>	37
การบริหารงานระดับตำบลในอดีต	37
- การบริหารงานตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499	37
- การบริหารงานตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	39
- การบริหารงานตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509	40
- การบริหารงานตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326	41
ปัญหาการบริหารงานของตำบลในอดีต	44
- ปัญหาการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง ที่ 222/2499	44
- ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	45
- ปัญหาของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509	46
- ปัญหาของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326	46

(๖)

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	48
- ความเป็นมา	48
- อาณาเขต	49
- การจัดรูปการปกครองและการบริหาร	50
- องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	52
- อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	53
- องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	53
- อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	55
- อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	55
- ขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	56
- การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล	57
เงินค่าตอบแทน	58
- รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	60
- รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล	61
- การจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ	62
- บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อองค์การบริหารส่วนตำบล	63
- บทบาทหน้าที่ของอำเภอ จังหวัด ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล	65
- มาตรการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล	66
<b>บทที่ 5 ผลการวิจัยภาคสนาม</b>	<b>69</b>
<b>ส่วนที่ 1 ผลการวิจัยภาคสนามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต.</b>	<b>69</b>
- ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานของ อบต.	69
- ด้านการบริหารบุคคลของ อบต.	77
- ด้านการคลังและงบประมาณของ อบต.	78
- ด้านการบริหารพัสดุของ อบต.	80

(ท)

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ส่วนที่ 2 บทบาทของอำเภอและจังหวัดในการกำกับดูแล อบต.	81
- ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน	81
- ด้านการบริหารงานบุคคล	82
- ด้านการคลังและงบประมาณ	82
- ด้านการบริหารพัสดุ	83
<b>บทที่ 6 ภูมิปรายผล</b>	85
การบริหารงานของ อบต.	85
- ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน	85
- ด้านการบริหารงานบุคคล	92
- ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ	95
- ด้านการบริหารพัสดุ	97
ปัญหาการบริหารของ อบต.	98
- ด้านโครงสร้างและระบบงาน	98
- ด้านการบริหารงานบุคคล	100
- ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ	100
- ด้านการบริหารพัสดุ	101
- ข้อสังเกตเพิ่มเติม	101
- ปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด	102
<b>บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	103
บทสรุป	103
ข้อเสนอแนะ	107

(๓)

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บรรณานุกรม</b>	109
<b>ภาคผนวก</b>	113
- แบบสัมภาษณ์ สำหรับปลัดจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ และปลัดอำเภอ	115
- แบบสัมภาษณ์ สำหรับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	119
- แบบสังเกตการณ์ประกอบการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	127
- ประมวลภาพการเก็บข้อมูลภาคสนาม	131

(ณ)

## สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	การจัดทำคำสั่งแบ่งงานของ อบต.	69
ตารางที่ 2	คำสั่งรักษาราชการแทน	70
ตารางที่ 3	การมอบหมายหน้าที่	70
ตารางที่ 4	คำสั่งอื่น ๆ และประกาศต่าง ๆ	70
ตารางที่ 5	อาคารที่ทำการของ อบต.	71
ตารางที่ 6	สถานที่ทำการของ อบต.	71
ตารางที่ 7	สภาพอาคารของ อบต.	72
ตารางที่ 8	ป้ายชื่อที่ทำการของ อบต.	72
ตารางที่ 9	การจัดสำนักงานของ อบต.	73
ตารางที่ 10	จำนวนครั้งในการจัดประชุมต่อเดือนของคณะกรรมการบริหาร อบต.	73
ตารางที่ 11	รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารของ อบต.	74
ตารางที่ 12	การประชุมสภา อบต.	74
ตารางที่ 13	รายงานการประชุมสภา อบต.	74
ตารางที่ 14	จำนวนสมัยประชุมสภา อบต.	75
ตารางที่ 15	การมีสมุดคุมทะเบียนรับหนังสือของ อบต.	75
ตารางที่ 16	การมีสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือของ อบต.	76
ตารางที่ 17	การจัดเก็บแฟ้มเอกสารของ อบต.	76
ตารางที่ 18	การจัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสารของ อบต.	76
ตารางที่ 19	ตู้เก็บเอกสารของ อบต.	77
ตารางที่ 20	การลงเวลาปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราว	77
ตารางที่ 21	การจัดทำบัญชีการเงินของ อบต.	78
ตารางที่ 22	การจัดทำทะเบียนคุมรายได้ของ อบต.	78
ตารางที่ 23	การจัดทำทะเบียนคุมรายจ่ายของ อบต.	78
ตารางที่ 24	การจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จของ อบต.	79
ตารางที่ 25	ผลการใช้จ่ายงบประมาณปี 2539 ของ อบต.	79
ตารางที่ 26	การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต.	80
ตารางที่ 27	การแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.	80
ตารางที่ 28	ทะเบียนคุมพัสดุของ อบต.	80
ตารางที่ 29	การตรวจสอบพัสดุประจำปีของ อบต.	81

(ด)

## สารบัญแผนภูมิ

		หน้า
แผนภูมิที่ 1	โครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499	38
แผนภูมิที่ 2	โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	39
แผนภูมิที่ 3	โครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509	40
แผนภูมิที่ 4	โครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515	42
แผนภูมิที่ 5	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	51

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

ความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นให้ถึงมือประชาชนในตำบล หมู่บ้าน อันเป็นรากฐานของการปกครองประเทศ ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้สภาตำบลทุกแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมา 3 ปี ติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อันเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (ปี 2539) มี อบต.ทั้งสิ้น 2,760 แห่ง

อบต. มีอำนาจในการปกครองตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานบุคคลากรงบประมาณ และพัสดุด้วยตนเอง ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

การกระจายอำนาจการปกครองในรูปของ อบต. อยู่ในความสนใจของหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนทั่วไปด้วยความหวังว่า อบต. ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจะเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในขณะเดียวกัน หลายฝ่ายก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หลังจากที่ ได้บริหารงานมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว อบต. ประสบปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งจะต้องหาทางแก้ไขต่อไป แต่ยังไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างจริงจังว่า อบต. ประสบปัญหาในการบริหารงานด้านใด และควรแก้ไขอย่างไร

กรมการปกครองจึงเห็นว่า การที่จะส่งเสริมให้ อบต. สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษา วิเคราะห์ค้นหาปัญหาต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานของ อบต. เพื่อหาทางแก้ไขต่อไป จึงได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) เพื่อศึกษาวิธีการบริหารงานของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2538
- (3) เพื่อต้องการทราบปัญหาการบริหารงานของ อบต. และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข

### ขอบเขตการวิจัย

- (1) ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาวิธีการบริหารงานของ อบต. 4 ด้าน คือ ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารพัสดุ รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานดังกล่าว เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ

(2) ขอบเขตของข้อมูลที่ใช้อ้างอิง จะใช้ข้อมูลและสถิติต่างๆ ที่มีอยู่ถึงปี 2539

(3) ขอบเขตการนำเสนอ เน้นการนำเสนอผลการวิจัย 4 ส่วนที่สำคัญ คือ

- ความเป็นมาของการบริหารงานในระดับตำบล
- วิธีการบริหารทั้ง 4 ด้าน ของ อบต. และบทบาทของอำเภอ จังหวัดที่เกี่ยวข้องกับ อบต.
- ปัญหาในการบริหารงานของ อบต.
- ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

(1) เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ อบต.

(2) เป็นข้อมูลแก่ผู้บริหารในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในการกำกับ ดูแลและส่งเสริมสนับสนุน อบต.

(3) เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของ อบต. ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

### การนำเสนอผลการวิจัย

แต่งการนำเสนอออกเป็น 7 บท ประกอบด้วย

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย
- บทที่ 4 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
- บทที่ 5 ผลการวิจัยภาคสนาม
- บทที่ 6 อภิปรายผล
- บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มีนักทฤษฎี นักวิชาการและนักปกครองหลายท่านได้ศึกษาและให้ทัศนะไว้มากมาย ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้

สำหรับเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้นยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดศึกษาวิจัยมาก่อนอย่างแพร่หลายมากนัก แต่เนื่องจาก อบต. เกิดขึ้นจากการยกฐานะสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในที่นี้จึงขอนำเอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับสภาตำบลมาร่วมเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ด้วย

ดังนั้นจึงได้ประมวลและเสนอแนวความคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 กล่าวถึง แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร และการกระจายอำนาจ

ส่วนที่ 2 กล่าวถึง แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 กล่าวถึง เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งในรายละเอียดของแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะได้กล่าวตามลำดับดังต่อไปนี้

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร

##### ความหมายของการบริหาร (Administration)

ศาสตราจารย์ชูป กาจจนประกร กล่าวว่า “การบริหารหมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารงานนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น

ศาสตราจารย์ Harold Koontz ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ก้างในสมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร. (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 13 - 14

ส่วนศาสตราจารย์ Peter F. Drucker ได้ให้ความหมายการบริหารเชิงพฤติกรรมว่า “การบริหารคือศิลป์ในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น”

สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือการใช้ศาสตร์ และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”<sup>2</sup>

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

- 1) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 2) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
- 3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 4) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 5) การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

- 6) การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

#### ทรัพยากรการบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร (Administration resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's

การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าจะการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า ทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และถือว่า เป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ ศาสตราจารย์ William T. Greenwood ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority)

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 14

<sup>3</sup> อ้างแล้ว, หน้า 14 - 15

เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)<sup>4</sup> ทั้งนี้ โดยย้าถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารไว้ว่า ในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีกคือ มีคน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และ เครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's เป็นต้น

การที่มินกวิชากรบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องทรัพยากรการบริหารดังกล่าวแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นเรื่องปลีกย่อยไปจากทรัพยากรการบริหารหลักทั้ง 4 ประการดังกล่าวมาแล้วในตอนต้นก็ตาม แต่ก็ช่วยทำให้มองเห็นภาพรวมของทรัพยากรทางการบริหารที่กว้างมากขึ้น

### กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้หรือบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive function) นั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าน่าจะต้องประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของศาสตราจารย์ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) และศาสตราจารย์ลินดอล เออร์วิก (Lyndal Urwick) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กุลลิก และเออร์วิก ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ "Papers on the Science of Administration" ซึ่งเขียนขึ้นในปี 1937 ว่า กระบวนการบริหารย่อมาประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCORB Model"<sup>5</sup> ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

1) P=Planning หมายถึงการวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

<sup>4</sup> Willism T. Greenwood, **Management and Organization Behavioral Theories : An- Interdisciplinary Approach** (New York : South-Western Publishing Company , 1965) pp. 74 - 75

<sup>5</sup> Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds), **Papers on the Sciences of Administration**, (New York : Institute of Public Administration), P.17.

2) O=Organizing หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง ตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administrative reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

3) S=Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงการจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent man for Competent job) หรือ Put the right man on the right job ก็รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบายการวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่งเพื่อให้ได้มาและได้ประโยชน์ ตลอดจนการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย<sup>6</sup> กระบวนการที่ว่านี้จึงรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมดนับแต่การสรรหา และรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งพ้นจากหน้าที่การงานขององค์การไป

4) D=Directing หมายถึงการศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศก์งาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารงานและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมาก เหตุเพราะว่าการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

<sup>6</sup> สุกิจ จุลละนันท์. “การบริหารงานบุคคลแผนใหม่” ใน อมร รักมหาสัตว์ กับ ไสรัจ สุจริตกุล. (เรียบเรียง) การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505) หน้า

5) CO=Coordinating หมายถึงความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้ การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรได้กล่าวถึงเพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กันประดุจคนกับเงาคือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดี จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6) R=Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7) B=Budgeting หมายถึงการงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้<sup>7</sup>

ก. การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive Preparation and Submission)

ข. การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation authority)

ค. การดำเนินการ (Execution)

ง. การตรวจสอบ (Audit)

กระบวนการบริหารนั้นน่าจะเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปด้วยโดยเรียกย่อๆ ว่า PAPOSDCORB<sup>8</sup> ซึ่งในกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่าแผนงาน (Planning) ตามแนวเสนอของศาสตราจารย์ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ศาสตราจารย์ลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) นั้นน่าจะได้รวมนโยบาย (Policy) เข้าไว้ด้วยแล้ว ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นก็ควรจะรวมไว้ในเรื่องการจัดองค์การ เพราะการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ย่อมจะต้องมีอำนาจหน้าที่อยู่ด้วยแล้ว แต่ถ้าจะแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ในลักษณะของทฤษฎีการการบริหารตามแนวของศาสตราจารย์วิลเลียม กรีนวูด (William Greenwood) แล้วก็จะเห็นเด่นชัดว่าอำนาจหน้าที่เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารเป็นอันมาก

<sup>7</sup> Jesse Burkhea, **Government budgeting** (New York : John Wiley & Sons, Inc. 1965), p.87

<sup>8</sup> ชูบ กาญจนประกร. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์**. (เอกสารโรเนียว) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พ.ศ. 2510 หน้า 47

นอกจากนี้ศาสตราจารย์เออร์เนสต์ เดล (Ernest Dale) ได้เสนอลำดับขั้นตอนกระบวนการบริหารไว้เป็นแนวใหม่ที่เน้นในทางการบริหารธุรกิจอันประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้คือ

- 1) การจัดองค์การ (Organizing)
- 2) การวางแผนงาน (Planning)
- 3) การจัดการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ (Staffing)
- 4) การอำนวยความสะดวก (Direction)
- 5) การควบคุม (Control)
- 6) การคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (Innovation)
- 7) การเป็นตัวแทนขององค์การ (Representation)

จะเห็นว่าข้อแตกต่างออกไปจากของศาสตราจารย์กูลิค (Gulick) ที่ได้กล่าวมาแล้วอยู่ 3 ประการ คือ การควบคุม การประดิษฐ์คิดค้นสร้างสรรค์และการเป็นตัวแทนขององค์การ กล่าวคือ<sup>9</sup>

ก. การควบคุม (Control) คือการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ผู้บริหารหรือผู้จัดการจะต้องคอยสอดส่องดูแลอยู่เสมอว่าผลการปฏิบัติงานเป็นเช่นไรก้าวหน้าไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงไร และจะต้องทราบการปฏิบัติงานทุกชั้นเพื่อที่จะสามารถแก้ไขสถานการณ์หรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันอาจเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานต้องเบนไปจากแนวเดิมที่กำหนดไว้ การเสนอรายงาน (Reporting) ตามนัยของศาสตราจารย์ Gulick น่าจะรวมถึงการควบคุม (Control) ด้วย เพราะการรายงานก็เพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปได้ทราบผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ หากมีปัญหาเกิดขึ้นจะได้สั่งการเปลี่ยนแปลงได้ทันทั่วทั้งที่ ซึ่งเป็นวิธีของการควบคุมนั่นเอง และในทำนองเดียวกันการจัดงบประมาณ (Budgeting) นั้น ก็มีใช้เป็นเพียงแผนงานแต่อย่างเดียวนั้น หากสามารถใช้เป็นวิธีประสานงานและการควบคุมที่ได้วิธีหนึ่งด้วย เช่น ในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณกำหนดไว้ก็จะเป็นเครื่องชี้บอกได้ว่าเกิดข้อบกพร่องในจุดใดจุดหนึ่งของการบริหารขึ้นแล้ว

ข. การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (Innovation) หมายถึงการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ และการพัฒนาแนวความคิดใหม่ๆ ขึ้นมาใช้ในองค์การซึ่งอาจจะโดยการพัฒนาความคิด (Idea) ของตัวเอง หรือโดยการประสานแนวความคิดเก่าและใหม่เข้าด้วยกัน หรือนำแนวคิดจากสาขาวิชาอื่นๆ มาปรับปรุงให้เหมาะสม หรือโดยการกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานทุกระดับสร้างสิ่งใหม่ๆ ขึ้นก็ได้ การสร้างสรรค์สิ่งใหม่เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการบริหาร เพราะเป็นปัจจัยเสริมสร้างความเจริญให้แก่องค์การและสังคม การปฏิบัติงานประจำวันไม่ถือว่าเป็นการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ การสร้างสรรค์ควรมีลักษณะเป็นการเสาะหาสิ่งใหม่ (Difficult to Search) เป็นการแก้ปัญหาและเป็นกิจกรรมที่น่าเรียนรู้

<sup>9</sup> Ernest Dale. **Management : Theory and Practice.** (New York : Mc Graw - Hill Book Co., 1965), pp . 37 - 48

(Learning Activities) ซึ่งเดล ก็เน้นว่า<sup>10</sup> การสร้างสรรค์สิ่งใหม่เป็นหน้าที่สำคัญพื้นฐานของผู้บริหารเพราะการสร้างสรรค์นั้น อาจเป็นเทคนิคหรือกระบวนการบริหารใหม่ ๆ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จร่วมกันขององค์การได้

ค. การเป็นตัวแทนขององค์การ (Representation) โดยทั่วไปภาระหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของนักบริหารก็คือ การเป็นตัวแทนองค์การของตนในการติดต่อเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลภายนอกองค์การ ซึ่งอาจได้แก่ ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สถาบันทางการเงินหรือบริษัทองค์การอื่นๆ ตลอดจนผู้จำหน่าย ผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบความต้องการ หรือสภาพสิ่งแวดล้อมต่างๆ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อกิจการขององค์การของตนและจะได้หาทางป้องกันแก้ไขให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ได้ทันทั่วทั้งที่

### คุณค่าของการบริหาร

การบริหารนั้น ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่าเป็นการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะในปัจจุบันอันเป็นยุคที่วิทยาการก้าวหน้า พลเมืองเพิ่มขึ้นและความต้องการของประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าผู้มาติดต่อ อาจสรุปอธิบายความได้ดังนี้<sup>11</sup>

1) คุณค่าในด้านการประหยัด (Economy) การประหยัดในที่นี้หาได้มีความหมายเพียงการที่จะระมัดระวังการใช้จ่ายใช้สอยเงินของประชาชนคือ ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้นไม่หากแต่จะต้องหมายรวมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินของทรัพย์สินของรัฐ หรือขององค์การด้วยความพินิจรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผล และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นแล้วการบริหารโดยประหยัดนี้ก็คือทำอย่างไรจึงสามารถใช้จ่ายเงินแต่น้อยให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด เพราะในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาใช้ในการบริหารวิธีการที่จะใช้ อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด คุ่มคำ จัดว่าเป็นการประหยัดอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง

2) คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน

สำหรับความหมายของประสิทธิภาพในการทำงานนี้ มีนักวิชาการบางท่านเสนอว่าความเห็นว่าเป็นเชิงสมการคณิตศาสตร์ ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้คือ<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Dale. **Ibid** pp. 37 - 48

<sup>11</sup> สมพงษ์ เกษมสิน. อ้างแล้ว, หน้า 28 - 32

<sup>12</sup> อ้างแล้ว, หน้า 29 - 30

$$E = (O-I) + S$$

เมื่อ E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ บรรดาทรัพยากรในทางบริหารทั้งหลายที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา ซึ่งเข้าใจได้ง่ายและมีปัญหาไม่มากนักถ้าพิจารณาเฉพาะในด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่กำไร ซึ่งเมื่อผลที่ได้มากกว่าทุนที่ลงในกิจการนั้นย่อมมีกำไรและอาจถือเป็นข้อพิจารณาพื้นฐานได้ว่า งานนั้นย่อมมีประสิทธิภาพ แต่การบริหารราชการหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุว่าเป้าหมายสำคัญของการบริหารราชการต่างกับการบริหารธุรกิจ เพราะว่าการบริหารราชการนั้นมุ่งมั่นในประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จะต้องรับผิดชอบ สามารถสนองความต้องการและเจตนาารมณ์ของประชาชน ฉะนั้น การวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการจึงเป็นสิ่งที่วัดได้ด้วยเหตุนี้ การที่นำเอาความพอใจ (Satisfaction) ในความสำเร็จของงานเป็นองค์ประกอบการพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารเป็นสิ่งสำคัญและชอบด้วยเหตุและผล

นอกจากนี้เดเนียล เลอร์เนอร์ (Daniel Lerner) ได้ให้คำอธิบายความหมายของความพึงพอใจผลงานที่ได้รับออกมาเพิ่มเติมเป็นการขยายความอีกว่า ความพึงพอใจ (Satisfaction) นั้นจะต้องพิจารณาไปถึงความสำเร็จ (Achievement) และความมุ่งมาดปรารถนา (Aspiration) ในงานนั้นด้วยเพราะฉะนั้นความหมายความพึงพอใจในผลงานจึงอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้<sup>13</sup>

$$\text{Satisfaction} = \text{Achievement} : \text{Aspiration}$$

อย่างไรก็ดี ประสิทธิภาพของการบริหารงานนี้ย่อมหมายถึง อัตราส่วนของทรัพยากรที่ลงทุนหรือใช้ไป อันอาจได้แก่เงิน แรงงานกำลังใจ ความมุ่งหวังส่วนบุคคลและผลอันเกิดจากการบริหารงานขององค์การซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดมูลค่าเป็นความพอใจส่งเสริมให้มีกำลังใจการทำงาน มีความสมานฉันท์ระหว่างมวลหมู่สมาชิก ตลอดจนเกียรติและความมั่นคง ฯลฯ ดังนั้น คำว่าประสิทธิภาพในการบริหารราชการจึงครอบคลุมถึงความพอใจของบุคคล กลุ่มชน และองค์กรด้วยส่วนในทางธุรกิจนั้นมุ่งพิจารณาประสิทธิภาพของงานโดยอาศัยอัตราส่วนของปัจจัยด้านคุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) วิธีการ (Method) และค่าใช้จ่าย (Cost) เป็นสำคัญ

3) คุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness) คำว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ ฟังดูมีความหมายใกล้เคียงกันมาก หากจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลนั้นหมายถึงการพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความ

<sup>13</sup> Daniel Lerner. "Toward a Communication Theory Modernization, A Set of Communication." **Communication and Political Development**. Lucian W.Pye (ed) (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1963) p.333

สำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา ดังนั้น งานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป เช่น สมมติว่าการทำบัตรประจำตัวประชาชนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์ตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปถึง 70 ปี นับตั้งเป้าหมายว่าจะต้องทำให้ได้สำเร็จ ได้ทั่วถึงทั้งประเทศภายในเวลา 5 ปี ในกรณีนี้ถ้าหากสำเร็จงานจึงจะมีประสิทธิผล คือบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนจะสิ้นเปลืองงบประมาณสักเพียงใดก็เป็นเรื่องที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ด้านความไม่ประหยัดแต่มีประสิทธิผล

4) คุณค่าในด้านความเป็นธรรม (Equity) ความเป็นธรรมในที่นี้หมายถึงการที่จะต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้าปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชัง โดยไม่เลือกแก่งแย่งวรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความเป็นธรรมนี้ยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการพร่ำร้องไต่หา และบางครั้งก็ฝืดคอกันอยู่เสมอ จึงเป็นคุณธรรมที่นักบริหารทั้งหลายน่าจะช่วยกันผดุงความเป็นธรรมให้อารงอยู่ในมวลหมู่สังคมมนุษย์ต่อไป

5) คุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and Honour) ความจริงในการบริหารนี้เป็นที่ทราบกันและน่าจะกล่าวในทางเป็นธรรมนิยมการบริหารได้ว่าการปฏิบัติงานนั้นจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม และเมื่อการปฏิบัตินั้นเป็นปฏิบัติที่ถูกที่ชอบ ความมีเกียรติก็ย่อมจะเสริมส่งให้สูงยิ่งขึ้น

## แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่าง เช่น

ลิวิต ลีร์เวคิน<sup>14</sup> ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

<sup>14</sup> ลิวิต ลีร์เวคิน. "การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท", รายงานเสนอต่อสมคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิ Friedrich Ebert, กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 3

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

### ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ประหยัด หงษ์ทองคำ และ ศาสตราจารย์บอนนาร์ด ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้วยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

### หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person)

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

## 2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มืองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

## 3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

## 4. มีงบประมาณของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการ

กระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น ๆ

## แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์<sup>15</sup> ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง<sup>16</sup> ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร<sup>17</sup> ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

<sup>15</sup> วิญญู อังคนารักษ์. แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น (เอกสารประกอบการบรรยายฉบับพิมพ์โรเนียว, 2519.) หน้า 4.

<sup>16</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518). หน้า 13.

<sup>17</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. เอกสารการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารการศึกษาศาสตรบัณฑิต. (เมษายน 2525). หน้า 7

ประหยัด หงษ์ทองคำ<sup>18</sup> ได้รวบรวมความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ ดังนี้

1) William A. Robson ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร

อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

2) William V. Holloway กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

3) Daniel Wit ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง “การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น...”

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้นพอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

### องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนวคิดของ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

<sup>18</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมียอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม

### ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย<sup>19</sup> เนื่องจาก

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

<sup>19</sup> พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษาสภาตำบลบ้านม่วง อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร, (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 41 - 43

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผลงานวิจัยที่ผ่าน ๆ มาเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบลเสียเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาทบทวนผลงานการวิจัยเหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน ในที่นี้จึงขอนำเสนอผลการวิจัยที่สำคัญ ๆ พอเป็นสังเขป ดังนี้

1. ธงชัย วงษ์เหรียญทอง<sup>20</sup> ได้ศึกษาสภาตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นของไทยเมื่อปี 2520 ซึ่งว่าสภาตำบลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้เป็นองค์การพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของไทย จึงเสนอวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพของสภาตำบล ดังนี้

#### 1.1 สภาตำบลกับการกระจายอำนาจการปกครอง

แม้ว่าในปัจจุบันจะไม่สามารถยกฐานะสภาตำบลทุกแห่งขึ้นไปเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปได้ เพราะมีปัญหาหลายประการ เช่น รายได้ยังไม่เพียงพอ บ้านเรือนของราษฎรยังอยู่กระจัดกระจาย เป็นต้น อย่างไรก็ตามอาจกำหนดให้สภาตำบลทำงานโดยอิสระและมีอำนาจดำเนินงานตามสมควร ด้วยการออกหนังสือสั่งการจากส่วนกลางซึ่งเคยปฏิบัติแล้วในกรณีผันเงินไปสู่ชนบท เช่น ส่วนกลางสั่งการให้จังหวัดและอำเภอต้องให้เกียรติแก่สภาตำบลที่จะไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ เป็นต้น

#### 1.2 สภาตำบลกับศูนย์กลางการบริหารงานของตำบล

เพื่อให้สภาตำบลแก้ปัญหาชนบททั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องปรับปรุงให้สภาตำบลเป็นศูนย์กลางการบริหารภายในตำบลอย่างแท้จริง ด้วยการระดมทรัพยากรภายในตำบล ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดพลังในชนบทที่จะแก้ปัญหาเรื่องปากท้องของประชาชนในชนบทกันเองต่อรองผลประโยชน์กันเอง โดยมีหน่วยราชการสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

<sup>20</sup> ธงชัย วงษ์เหรียญทอง, สภาตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520)

การที่จะให้สภาตำบลเป็นศูนย์กลางการบริหารภายในตำบลได้อย่างแท้จริงรัฐบาลซึ่งมิใช่กระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว จะต้องกำหนดให้หน่วยราชการทุกหน่วยว่าการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในตำบล โดยกำหนดโครงการอะไรก็ตามจะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาตำบล โดยผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาตำบล ทั้งนี้ ให้รวมกิจการต่างๆ หรือหน่วยงานต่างๆ ของเอกชนภายในตำบลนั้นด้วย การจัดให้สภาตำบลเป็นศูนย์กลางการบริหารงานที่แท้จริงนี้เป็นจุดที่สำคัญที่สุดในการที่จะใช้ตำบลแก้ปัญหาให้ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เพราะจุดนี้จะเป็นรากฐานพลังภายในตำบล และใช้พลังภายในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง สามารถประสานงานทั้งในการดำเนินงานและระยะเวลา

### 1.3 สภาตำบลกับองค์ประกอบหรือโครงสร้าง

(1) เพื่อให้คณะกรรมการสภาตำบลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรที่จะมีการแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยมีคุณสมบัติและข้อห้ามเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน และห้ามมิให้มีการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในขณะเดียวกัน กำหนดช่วงระยะเวลาดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในระหว่าง 5-7 ปี และให้การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้วิธีลงคะแนนเสียงลับแต่เพียงอย่างเดียว

(2) เลขาธิการสภาตำบลควรกำหนดให้เป็นพัฒนากร และควรกำหนดตำแหน่งรองประธานสภาตำบลไว้ 3 ตำแหน่ง เพื่อแยกกันรับผิดชอบฝ่ายการเมืองการบริหาร ฝ่ายเศรษฐกิจสังคม และฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย

### 1.4 สภาตำบลกับการบริหารงาน

เพื่อให้การบริหารงานของสภาตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงควรแบ่งแยกหน้าที่กันทำตามความถนัดและความชำนาญ การแบ่งแยกมิใช่การแบ่งแยกในลักษณะฝ่ายหนึ่งควบคุมอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติงั้น การแบ่งแยกนี้โดยหลักการแล้ว คณะกรรมการสภาตำบลยังคงรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน เพียงแต่แบ่งความรับผิดชอบงานตามความถนัดในทางปฏิบัติออกจากกันเป็น 3 ฝ่าย คือฝ่ายการเมือง การบริหาร ฝ่ายเศรษฐกิจและสังคม และฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล ซึ่งในแต่ละฝ่ายควรกำหนดให้มีรองประธานสภาตำบลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ โดยให้คณะกรรมการสภาตำบลที่เหลือเข้าสังกัดในฝ่ายต่างๆ ในจำนวนใกล้เคียงกัน และเมื่อแบ่งฝ่ายเพื่อบริหารงานกันแล้ว ก็ต้องให้การดำเนินงานโดยอิสระของหน่วยราชการและเอกชนต่างๆ ภายในตำบลเข้าสังกัดรวมอยู่ในฝ่ายต่างๆ ตามลักษณะและวัตถุประสงค์หลักของการทำงานด้วย ทั้งนี้ อาจให้หัวหน้าหน่วยอิสระที่มีอยู่เดิมเข้าร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงเกียรติในแต่ละฝ่ายด้วย การรวมพลังภายในตำบลได้เช่นนี้จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน

### 1.5 สภาตำบลกับอำนาจหน้าที่

ควรกำหนดหน้าที่เพื่อให้คณะกรรมการสภาตำบลแยกกันรับผิดชอบเป็น 3 ด้าน ดังนี้ คือ หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความสามัคคีภายในตำบลหน้าที่เกี่ยวกับ

การเมือง การบริหาร หน้าที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ควรกำหนดให้สภาตำบลมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรที่เป็นรายได้ของตำบลไว้ด้วย โดยให้อยู่ในความควบคุมดูแลและแนะนำของอำเภอกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### 1.6 สภาตำบลกับขนาดและที่ทำการสภาตำบล

ขนาดของความรับผิดชอบ (Span of Control) ย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหาร ดังนั้นจึงควรปรับปรุงตำบลด้วยการกำหนดให้แต่ละตำบลมีความรับผิดชอบในจำนวนหมู่บ้านที่ใกล้เคียงในระหว่าง 7-10 หมู่บ้าน และเพื่อที่จะไม่ให้อยู่ไกลในทางปฏิบัติควรมอบอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ

สำหรับที่ทำการสภาตำบลซึ่งกำหนดให้มีขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นั้น จะต้องมีร่งดำเนินการให้มีขึ้นทุกแห่งอย่างรวดเร็ว และถ้าเป็นไปได้ควรดำเนินการพร้อมกันกับการปรับปรุงขนาดของตำบลเพื่อให้ที่ตั้งของที่ทำการตำบลอยู่ในศูนย์กลางของตำบลที่ปรับปรุงแล้ว ที่ทำการสภาตำบลที่มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นศูนย์ปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล เป็นศูนย์การติดต่อระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการสภาตำบลและเป็นศูนย์การติดต่อระหว่างหน่วยงานอิสระกับคณะกรรมการสภาตำบล

#### 1.7 สภาตำบลกับการเงินและการควบคุม

ปัญหาที่สำคัญของสภาตำบลในด้านการเงินมักจะเกี่ยวกับรายได้ไม่เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่น ดังนั้นนอกจากรายได้ตามที่กำหนดไว้แล้วควรให้มีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกในอัตราไม่สูงนัก เพื่อเป็นรายได้ให้กับสภาตำบล นอกจากนี้ควรให้รับส่วนแบ่งในอัตราส่วนพอสมควรจากภาษีการค้าที่เก็บได้ภายในตำบลนั้นอีกทางหนึ่งด้วย การที่สภาตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอ มักทำให้รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนนี้ให้กับสภาตำบลพร้อมกำหนดมาตรการควบคุมอย่างแน่นหนา โดยระเบียบ แต่ในทางปฏิบัติกลับหละหลวม เพราะจำนวนตำบลมีโครงการมากเกินกว่าจะให้เจ้าหน้าที่ควบคุมได้ทั่วถึงและเงินอุดหนุนนี้ โดยทั่วไปก็มาจากภาษีอากรนั่นเอง ดังนั้น การตัดภาษีอากรบางประเภทให้ท้องถิ่นในเบื้องต้นจะทำให้ไม่ต้องย้อนภาษีที่เก็บได้ภายในตำบลแล้ววนกลับมาเป็นรูปเงินอุดหนุน และจะทำให้ประชาชนแลเห็นได้ชัดเจนว่า การพัฒนาท้องถิ่นมาจากภาษีอากรของตนเอง ผลก็คือมันจะทำให้ประชาชนเต็มใจในการเสียภาษีอากรมากขึ้น ซึ่งในขณะเดียวกันก็จะเข้าควบคุมการทำงานของคณะกรรมการสภาตำบลโดยปริยายด้วยตนเอง ในด้านการควบคุมสภาตำบลที่กำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมนั้น ควรเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังนี้คือในระดับอำเภอให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมต่อไป แต่ในระดับจังหวัดควรเปลี่ยนการควบคุมจากผู้ว่าราชการจังหวัดมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีมติของสภาจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพี่เลี้ยงให้กับสภาตำบลด้วย

#### 1.8 สภาตำบลกับการเก็บภาษีอากร

ให้สภาตำบลเป็นผู้จัดเก็บและกำหนดอัตราภาษีประเภทที่เป็นรายได้ของตำบลตามสมควร โดยให้อยู่ในความควบคุมของอำเภอ การมอบอำนาจให้เช่นนี้น่าจะทำให้ประชาชนสนใจ

สภาตำบลมากขึ้น เพราะสภาตำบลจะสามารถทำให้คนเสียประโยชน์เพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ซึ่งจะเป็นผลให้ประชาชนต้องเข้ามาควบคุมและมีส่วนร่วมการดำเนินงานของสภาตำบลในที่สุด นอกจากนี้การให้สภาตำบลเป็นผู้จัดเก็บภาษีบางประเภทที่เป็นรายได้ของสภาตำบล เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน จะทำให้ราษฎรในชนบทเข้าใจดียิ่งขึ้นว่าภาษีนั้นได้กลับมาบำรุงท้องถิ่นของตนเอง การให้สภาตำบลจัดเก็บภาษีโดยไม่มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีตามสมควรจะไม่กระทบกระเทือนต่อความสนใจของประชาชนมากนัก ดังนั้นจึงต้องให้อำนาจดำเนินการควบคุมกันไป

### 1.9 สภาตำบลกับการให้ประโยชน์แก่ประชาชน

เมื่อให้สภาตำบลจัดเก็บและกำหนดอัตราภาษีเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่เองแล้ว ในระยะแรกประชาชนน่าจะต้องการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก ทั้งในแง่ที่ดีและไม่ดี แต่เนื่องจากภาษีเป็นการบังคับเก็บ ราษฎรไม่มีทางเลือกนอกจากยอมชำระภาษีนั้น ปัญหาที่สำคัญมีอยู่ว่าจะต้องนำเงินภาษีไปใช้บำรุงท้องถิ่นให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย และถูกต้องตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเมื่อดำเนินการแล้วต้องมีป้ายประกาศสัมพันธ์บอกอย่างแจ่มชัดว่า สร้างหรือซ่อมโดยภาษีของประชาชนในท้องถิ่นใด เป็นเงินเท่าไรเมื่อทำได้เช่นนี้ประชาชนจะเริ่มเข้าใจดียิ่งขึ้น การวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ไม่ดีจะลดลงกลายเป็นการเสียสละ ในขณะที่เดียวกันประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมและควบคุมการดำเนินงานของสภาตำบลมากขึ้น

2. เดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์<sup>21</sup> จากเอกสารวิจัยที่เสนอกวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้ชี้ให้เห็นปัญหาที่ทำให้การบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลมีขีดความสามารถน้อยลงไว้ดังนี้

#### 1) ปัญหาที่เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น

(1) ไม่มีการประสานงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม ด้านการวางแผน ฝึกอบรมงบประมาณ ชาติวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

(2) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังไม่ได้ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้านอย่างจริงจัง มักตั้งหน่วยงานของตนลงไปดำเนินการในตำบลหมู่บ้านเอง ทั้งนี้อาจเกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล

(3) จังหวัดและอำเภอไม่ได้ใช้สภาตำบลและกรรมการสภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนา ทุกด้าน อาทิ ไม่ประชุมคณะกรรมการตามระเบียบ ขาดการช่วยเหลือแนะนำ สนับสนุน ขาดการตรวจสอบวัดผลงาน ขาดการปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนละเลยในการเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(4) ขาดนโยบาย กระบวนการ และแนวทางปฏิบัติที่ต่อเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และอำเภอ

<sup>21</sup> เดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์, การจัดตั้งองค์กรพื้นฐานในระดับตำบล (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2523)

## 2) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล

(1) เจ้าหน้าที่ระดับตำบลและหมู่บ้านที่ประจำอยู่ในตำบลต่าง ๆ ไม่มีส่วนช่วยงานของสภาตำบลอย่างแท้จริง ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ และเลขานุการคณะกรรมการสภาตำบลก้าวก่ายงานของสภาตำบล โดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจการของสภาตำบลเสียเอง

(2) คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และของสภาตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เข้าใจในฐานะของตนเองในลักษณะของกรรมการสภาตำบล และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเด่นชัดระหว่างสภาตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

(3) การทำงานของคณะกรรมการสภาตำบลไม่เป็นประชาธิปไตยในทางปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ และยังไม่คำนึงผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ประชาชนไม่ศรัทธาต่อคณะกรรมการสภาตำบลและการดำเนินงานของสภาตำบล ประชาชนไม่สนใจไม่ร่วมมือและไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล

## 3) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ

(1) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบลไม่มีหลักเกณฑ์ในลักษณะแบบเดียวกันและไม่ต่อเนื่อง

(2) งบประมาณที่ได้รับตามกฎหมาย และจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยไม่เหมาะสมกับหน้าที่และไม่ได้รับงบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการในท้องที่ของสภาตำบล

3. ยง ภัคดี<sup>22</sup> ได้เสนองานวิจัยเกี่ยวกับสภาตำบลต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบล มีดังนี้

1) ปัญหาโครงสร้าง สภาตำบลทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหารทำให้สับสนและเพิ่มภาระจนทำงานไม่มีประสิทธิภาพ การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและอยู่ตลอดไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนทำให้เฉื่อยชาขาดความริเริ่มในการทำงานและยากที่จะปรับปรุงกรรมการเหล่านี้หากเป็นคนที่ไม่มีประสิทธิภาพ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดบทบาทซ้ำซ้อนในสองลักษณะ (Double Standard) ครูประชาบาลที่เป็นเลขานุการสภาตำบลมีภาระหน้าที่ประจำมากไม่มีเวลาให้สภาตำบล ประการสำคัญข้าราชการประจำมีบทบาทในการบริหารงานของสภาตำบล ทำให้จำกัดบทบาทของสภาตำบลในการกำหนดปัญหาและแก้ไขปัญหาของตนเองเพราะถูกครอบงำด้านความคิด

2) ปัญหาตัวบุคคล ประสิทธิภาพของสภาตำบลขึ้นกับความสามารถในการเป็นผู้นำของประธานสภาตำบล ระดับการศึกษา ความรับผิดชอบ และความกระตือรือร้นของคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้คณะกรรมการสภาตำบลมีความต้องการให้เลขานุการสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากกว่ามาจากผู้ที่เป็นข้าราชการ

<sup>22</sup> ยง ภัคดี, สภาตำบลกับความมั่นคงของชาติ (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2523 - 2527).

3) ปัญหารายได้และงบประมาณ สภาตำบลมีรายได้น้อย ส่วนใหญ่จากภาษีบำรุงท้องที่และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาตำบลได้ สภาตำบลขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและเกิดความล่าช้า เนื่องจากต้องเสนอเข้าสู่สภาจังหวัดจัดทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัดทั้ง ๆ ที่เสร็จสิ้นได้ในระดับอำเภอ หน่วยงานส่วนใหญ่ที่ดำเนินการร่วมกับสภาตำบลได้มอบหมายงานในหน้าที่ให้สภาตำบล

4) ปัญหาการจัดระเบียบบริหารราชการ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสภาตำบล ไม่ได้มีการกำหนดหรือวางแนวทางปฏิบัติว่าจะให้สภาตำบลเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความสับสนในฐานะตำแหน่งหรืออำนาจสั่งการของผู้ปฏิบัติ มีความขัดแย้งในบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ และในฐานะกรรมการสภาตำบลตามกฎหมายสภาตำบล และนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการดำเนินงานของสภาตำบล ที่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่มีความแน่นอน

ผู้วิจัยได้เสนอแนวความคิดในการปรับปรุงสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างสภาตำบล ให้มีคณะกรรมการสภาตำบลตามเดิมแต่เพิ่มคณะผู้บริหารสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล นายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในตำบลตามความเหมาะสม สภาตำบลไม่มีฐานะนิติบุคคลแต่สามารถทำสัญญาและทำนิติกรรมได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เหตุที่ไม่ให้เป็นนิติบุคคลเนื่องจากต้องรับผิดชอบสูงในเรื่องทรัพย์สิน หนี้สิน การถูกฟ้องร้องคดี และมีค่าใช้จ่ายในการบริหารมาก จะเป็นภาระด้านงบประมาณแก่รัฐบาล หากสภาตำบลใดมีรายได้ และความสามารถในการบริหารงานสูงขึ้นก็สามารถรับหรือยกฐานะให้เป็นสุขาภิบาล หรือเทศบาลได้อยู่แล้ว

(2) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลให้ชัดเจน ควรระบุให้สภาตำบลควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และคณะผู้บริหารงานตำบลเพิ่มหน้าที่การดูแลรักษาทรัพย์สินและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การบำรุงรักษาซ่อมแซมถาวรวัตถุที่เป็นผลมาจากการพัฒนา เพิ่มหน้าที่สภาตำบลให้มีบทบาทเป็นองค์กรกลางในการประสานงาน และการนำบริการของรัฐมาสู่ประชาชนเพื่อแบ่งเบาและลดขั้นตอนที่ตึงไม่ติดต่อราชการที่อำเภอ ขณะเดียวกันควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการควบคุมดูแลกรรมการสภาตำบล และผู้บริหารงานของสภาตำบลไว้ให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้ นายอำเภอก้าวล่วงหรือสร้างอิทธิพลเหนือสภาตำบล

(3) ปรับปรุงตัวบุคคล โดยปรับปรุงความรู้ความสามารถของกรรมการสภาตำบลด้วยการฝึกอบรมให้รับบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ระเบียบกฎหมายอย่างสม่ำเสมอปรับปรุง ความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทของสภาตำบล ทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสภาตำบลมากขึ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่พึงจะได้รับ ปรับปรุงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปปฏิบัติงานร่วมกับสภาตำบลให้มีบทบาทแค่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่สภาตำบล เปิดโอกาสให้สภาตำบลปฏิบัติงานด้วยตนเองอย่างมีอิสระ

(4) ปรับปรุงงบประมาณสภาตำบล เพิ่มรายได้ของสภาตำบลด้วยการกำหนดประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมที่สภาตำบลจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น ให้สภาตำบลมีอำนาจตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ของสภาตำบล จัดสรรเงินอุดหนุนให้สภาตำบลอย่างต่อเนื่องตามแผนงานโครงการที่สภาตำบลได้เสนอ มีการวางหลักเกณฑ์วิธีการจัดสรรเงินให้สภาตำบลโดยมีความยืดหยุ่นตามความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ ปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการเงินการงบประมาณโดยลดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณการอนุมัติโครงการการเบิกจ่ายเงินนั้น โดยสรุปแล้วให้สภาตำบลมีรายได้ด้านต่าง ๆ ดังนี้

ก. ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลโดยให้สภาตำบลเป็นผู้จัดเก็บ

ข. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในตำบลนั้น ๆ ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

ค. อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ที่เก็บได้จากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้น ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

ง. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

จ. ภาษีล้อเลื่อน ภาษีเครื่องตี

ฉ. รายได้จากการดำเนินกิจการพาณิชย์

ช. ภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ได้จากทรัพยากรในตำบลนั้น เช่น ดินลูกรัง แร่ ทรายหิน ฯลฯ

ซ. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือนิติบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งเงินกู้จากต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

ณ. เงินอุดหนุนจากการจัดสรรของรัฐบาลเป็นประจำทุกปี

(5) ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการ กฎหมายและนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของจังหวัด อำเภอ ตำบล ซึ่งเป็นภูมิภาคกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นท้องถิ่น ด้วยการแบ่งความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนการกำหนดสถานภาพของสภาตำบลให้ชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดให้สภาตำบลเป็นหน่วยงานในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะไม่เป็นนิติบุคคลแต่สภาตำบลสามารถเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยให้สภาตำบลมีความเป็นอิสระในการกำหนดแผนงานโครงการ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสนับสนุนงบประมาณ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้เสนอแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ขัดกันอันก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายที่แน่นอนในการจัดสรรงบประมาณ การช่วยเหลือทางวิชาการและบุคลากรแก่สภาตำบล ปรับปรุงระเบียบวิธีปฏิบัติ เช่น ระเบียบการประชุมสภาตำบลให้มีลักษณะกันเอง หลีกเลี่ยงพิธีการ ใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือในการ

จัดสรรงบประมาณและอนุมัติโครงการ งบประมาณที่ลงสภาพัฒนาควรตั้งจ่ายที่ระดับอำเภอให้อำเภอมีอำนาจอนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่สภาพัฒนาโดยไม่ต้องเบิกจ่ายที่จังหวัดซึ่งจะก่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

4. ชิต นิลพานิช<sup>23</sup> ชี้ว่าสภาพัฒนาสิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข ซึ่งเป็นจุดอ่อนในการดำเนินงานของสภาพัฒนา ดังนี้

1) กรรมการสภาพัฒนา มีจุดอ่อน 3 ด้านคือ (1) ขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถเนื่องจากการศึกษาดำและขาดความสนใจในด้านระเบียบกฎหมาย (2) ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่เพราะไม่เห็นความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของตน กรรมการสภาพัฒนาบางคนไม่เคยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และระเบียบวิธีปฏิบัติ และ (3) ขาดความกระตือรือร้นในการทำงานโดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งถือว่าสภาพัฒนาเป็นงานฝากไม่ใช่งานที่แท้จริง และประชาชนไม่ให้ความสนใจการปฏิบัติงานของสภาพัฒนา

2) ระเบียบปฏิบัติ มีจุดอ่อน 2 ด้าน คือ (1) ขั้นตอนในการปฏิบัติ โดยเฉพาะระเบียบการเงินและการอนุมัติโครงการ มีขั้นตอนมากเกินไปจนทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว (2) ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและกำหนดหน้าที่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาพัฒนาเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้สับสนในหน้าที่ ไม่แน่ใจว่าเป็นหน้าที่ของตนหรือไม่

3) งบประมาณ จุดอ่อนตรงที่มีงบประมาณน้อยมาก ไม่สามารถกำหนดโครงการที่เป็นประโยชน์แต่ใช้งบประมาณมากได้

4) การจัดทำแผนหรือกำหนดโครงการ กรรมการสภาพัฒนามีความรู้ต่ำไม่สามารถทำแผนพัฒนา หรือกำหนดโครงการได้ถูกต้องตามหลักวิชา ทำให้โครงการมีข้อบกพร่องไม่สามารถดำเนินการได้ หรือไม่มีคุณภาพ

5) การประสานงานกับหน่วยงานของทางราชการ หน่วยงานราชการไม่ให้ความสำคัญในการประสานงานกับสภาพัฒนา โครงการที่ทำในเขตตำบลไม่ผ่านสภาพัฒนาหรือแจ้งให้สภาพัฒนาทราบ

6) ความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับสภาพัฒนา อยู่ในระดับต่ำมากการจะพัฒนาปรับปรุงสภาพัฒนาให้เข้มแข็ง ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประชาชนต้องให้ความสนใจและสนับสนุนสภาพัฒนาอย่างเต็มที่

ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะการพัฒนาสภาพัฒนาไว้ 7 ประการ คือ

(1) ปรับปรุงด้านความรู้ ความสามารถของกรรมการสภาพัฒนาโดยการฝึกอบรมในด้านบทบาทและหน้าที่ วิธีปฏิบัติและกฎระเบียบต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเพิ่มความรู้และกระตือรือร้นในการทำงาน

<sup>23</sup> ชิต นิลพานิช "สภาพัฒนากับการมีส่วนร่วมของประชาชน : นโยบายและกลวิธี" ใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ), การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : สักติโสภนาการพิมพ์, 2527).

(2) ปรับปรุงให้มีบุคลากรรับผิดชอบงานของสภาตำบลโดยเฉพาะ โดยไม่ต้องรับผิดชอบงานด้านอื่นจะทำให้มีคณบดีกิจการสภาตำบลให้ดำเนินไปด้วยดีและต่อเนื่อง

(3) ปรับปรุงงบประมาณ ให้สภาตำบลมีรายได้มากขึ้นด้วยการเพิ่มฐานภาษี การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนสภาตำบลนั้นหน่วยราชการต่าง ๆ ควรพิจารณาจากสภาพความต้องการและความจำเป็นของสภาตำบลต่าง ๆ การจัดสรรงบประมาณให้สภาตำบลแต่ละปีต้องกำหนดให้ชัดเจน และให้สภาตำบลทราบก่อนว่าปีใดควรได้รับงบประมาณเท่าใด หน้าที่ของสภาตำบลควรมีความสอดคล้องกับทรัพยากรของสภาตำบล

(4) ปรับปรุงการประสานงานของหน่วยงานราชการ ให้ทุกหน่วยงานยอมรับ และให้สภาตำบลเป็นหน่วยบริหารและประสานงานพัฒนาในระดับตำบล ให้ความร่วมมือและให้ความสำคัญต่อสภาตำบลอย่างจริงจัง โครงการของหน่วยงานราชการที่ทำในเขตตำบลต้องประสานหรือแจ้งให้สภาตำบลทราบ

(5) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลให้แน่ชัดและควรเป็นงานเฉพาะด้านพัฒนาชนบทก่อน เมื่อสภาตำบลดำเนินการได้ผลดีก็ขยายภารกิจไปด้านอื่นๆ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้นตามความรับผิดชอบ

(6) ปรับปรุงระเบียบวิธีปฏิบัติของสภาตำบลให้รัดกุมขึ้น เช่น การเบิกจ่าย การอนุมัติโครงการ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ

(7) ปรับปรุงความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับสภาตำบล หากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และความสนใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลแล้วมีความสำคัญและมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตน ก็จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสภาตำบลมากขึ้น เช่น มีส่วนร่วมออกเสียงเลือกตั้งกรรมการสภาตำบล มีส่วนร่วมเสนอความเห็นในการดำเนินงานของสภาตำบล

5. ชัยยศ ศิริรัตน์วร <sup>24</sup> ในงานสารนิพนธ์ของการศึกษาระดับปริญญาโทได้ชี้ให้เห็นปัญหาด้านบุคลากรของสภาตำบล ดังนี้

(1) ระดับความรู้พื้นฐานค่อนข้างต่ำ ปัจจุบันกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาในชั้นประถมปีที่ 4 จึงเป็นปัญหามากในด้านเทคนิคการพัฒนาซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดทำโครงการวางแผนการพัฒนาที่ถูกต้องตามหลักวิชาการสมัยใหม่รวมไปถึงการดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและถูกต้องได้

(2) ความรู้ในงานของสภาตำบล กรรมการสภาตำบลโดยเฉพาะกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวนมากยังขาดความรู้แม้ในงานที่ตนเองเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะกรรมการสภาตำบล ความรู้เหล่านั้นได้แก่ บทบาทหน้าที่และโครงสร้างของสภาตำบล ระเบียบวาระข้อบังคับการประชุม และระเบียบงบประมาณและการคลัง

<sup>24</sup> ชัยยศ ศิริรัตน์วร, ความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531).

(3) ปัญหาการประกอบอาชีพ เนื่องจากการเป็นกรรมการสภาตำบลนั้นมีค่าใช้จ่ายหลักพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ กรรมการสภาตำบลทุกคนจึงต้องมีอาชีพอื่นของตนเอง จึงทำให้ไม่ค่อยมีเวลาทุ่มเทให้กับงานในสภาตำบลได้เต็มที่ และไม่มีแรงจูงใจที่มีนัยสำคัญพอที่จะพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถให้มากขึ้นได้

(4) ค่าตอบแทน ผลจากการวิจัยแม้จะปรากฏว่าค่าตอบแทนเบี้ยประชุมจะไม่ใช่ว่าปัญหาใหญ่ก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้วจะเป็นสิ่งที่จะจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นกรรมการสภาตำบลนั้นเป็นเรื่องยาก การทบทวนหาหนทางที่จะจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าเบี้ยประชุมให้กรรมการสภาตำบลจึงเป็นมาตรการที่จำเป็น

(5) ปัญหาความเป็นอิสระของสภาตำบล เนื่องจากสภาตำบลส่วนใหญ่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลจึงได้ให้เงินงบประมาณอุดหนุนช่วยเหลือโดยในปัจจุบันรัฐได้จัดสรรให้ในโครงการสร้าง เนในชนบท ในประเด็นนี้เองจึงทำให้ทางราชการโดยเฉพาะข้าราชการประจำต้องเข้าไปควบคุมดูแลในการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เป็นไปอย่างชอบธรรม แต่ก็เกิดผลที่ตามมาคือ กรรมการสภาตำบลจะเคยชินกับการได้รับโดยเฉพาะด้านขั้นตอนระเบียบการปฏิบัติการเบิกจ่ายเงิน การขออนุมัติโครงการ ข้าราชการประจำจะมีบทบาทมาก ในบางแห่งข้าราชการประจำเป็นผู้ลงมือทำเองแทนสภาตำบลก็มี ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้กรรมการสภาตำบลยังคงต้องพึ่งพาข้าราชการในด้านคำแนะนำ ด้านวิชาการการวางแผนและระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ อยู่

(6) นโยบายของรัฐบาล รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่ชัดต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากร เพราะในปัจจุบันยังพิจารณากันอยู่ในระดับโครงสร้างของสภาตำบลเท่านั้น การพัฒนาประสิทธิภาพของกรรมการสภาตำบลให้มีความรู้ ความเข้าใจ จนกระทั่งสามารถดำเนินงานสภาตำบลได้ดีนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดก่อนที่จะพัฒนาสภาตำบลในด้านอื่น ๆ

(7) บรรทัดฐานของสังคม ตามธรรมชาติของโครงสร้างอำนาจในชุมชนผู้นำจะมีบทบาทมากในกรณีนี้ทำให้ผู้นับถือคล้อยตาม ในพื้นที่ชนบทเขตการปกครองระดับตำบลกำนันจะมีบทบาทสูงทั้งในฐานะผู้นำตามธรรมชาติและผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการ ข้อคิดเห็น คำวินิจฉัยของกำนันจึงมีความหนักแน่นมาก บทบาทในการประชุมสภาตำบลกำนันในฐานะประธานสภาตำบลจะมีความโดดเด่น การคัดค้านความคิดเห็นของกำนันมีน้อยโดยนัยนี้กรรมการสภาตำบลอื่น ๆ จึงมีบทบาทน้อยลงเพราะต้องเชื่อฟังและว่าตามผู้นำ เพราะผู้นำมีอำนาจมากกว่าและรู้จักมูลตึกว่าลักษณะการมีบทบาทสูงในสภาตำบลนี้รวมไปถึงเลขานุการสภาตำบล (ครู) และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเขตตำบลนั้น ๆ ด้วยเนื่องจากสถานภาพของข้าราชการได้รับการยกย่องจากราชการในชนบทมาก

6. อำนวย ปรัดคจริยา<sup>25</sup> ในงานวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทได้เสนอแนะปรับปรุงสภาตำบลดังนี้

<sup>25</sup> อำนวย ปรัดคจริยา. บทบาทหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบทปี 2525 : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรบัณฑิตบัณฑิต วิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525).

- (1) ฝึกรวมคณะกรรมการสภาตำบลให้มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ ระเบียบกฎหมาย ด้านการวางแผน หรือเพิ่มความรู้และกระตุ้นให้มีความกระตือรือร้น
- (2) รัฐบาลต้องมีนโยบายที่แน่นอนที่จะให้สภาตำบลเป็นหลักในการพัฒนาชนบท และควรแก้ไขระเบียบปฏิบัติให้สภาตำบลมีความคล่องตัว
- (3) จัดสรรงบประมาณให้สภาตำบลมากขึ้น โดยพิจารณาถึงสภาพความต้องการ และความจำเป็นของสภาตำบลต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาตำบลงบประมาณที่จัดสรรแต่ละปีต้องกำหนดให้ชัดเจน และให้สภาตำบลรู้ล่วงหน้าว่าในแต่ละปีจะได้รับงบประมาณเท่าใด
- (4) หน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ต้องร่วมมือกันสนับสนุนสภาตำบลอย่างจริงจังทั้งด้าน งบประมาณและความช่วยเหลือทางวิชาการ
- (5) ปรับปรุงความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของสภาตำบลต่อการพัฒนาท้องถิ่น เข้าร่วมในกิจกรรมของสภา ตำบลมากขึ้น ทำให้ได้คนมีความรู้ความสามารถมาเป็นกรรมการสภาตำบล
- (6) ปรับปรุงโครงสร้างสภาตำบลโดยตั้งเป้าหมายว่า เมื่อกำหนดรูปแบบสภาตำบล แล้วการดำเนินงานต้องมีประสิทธิภาพ ประชาธิปไตย หน่วยงานราชการ และเอกชนยอมรับและให้ความ ร่วมมือ โดยปรับปรุงโครงสร้าง 3 ระยะ คือ ระยะแรก โครงสร้างสภาตำบลประกอบด้วยฝ่ายผู้ ปกครองท้องถิ่น ผู้แทนประชาชน และมีข้าราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน กำหนดเวลา 5 ปี ระยะที่สอง โครงสร้างสภาตำบลประกอบด้วยฝ่ายผู้ปกครองท้องถิ่นกับผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น ระยะที่สาม โครงสร้างสภาตำบล ดำเนินการโดยผู้แทนประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมด
- (7) ปรับปรุงฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้อย่าง คล่องตัว ให้คณะกรรมการสภาตำบลเป็นตัวแทนของนิติบุคคล การเป็นนิติบุคคลทำให้มีความรับ ผิดชอบ และเป็นการควบคุมการปฏิบัติโดยใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว

7. สุริยันต์ ศรีจันทร์<sup>26</sup> วิจัยเรื่องบทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลต่อการวางแผน พัฒนาตำบล พบว่า ความไม่พร้อมของคณะกรรมการสภาตำบลมีผลทำให้การวางแผนพัฒนาตำบล ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ คณะกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ ขาดความรับผิดชอบ ไม่กระตือรือร้น มีอายุมากไม่คล่องตัวในการทำงาน มีขีดจำกัดในการทำแผนพัฒนาตำบล ขาดความ คิดริเริ่มในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาตำบล และสภาตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอจะสนองต่อ ความต้องการของประชาชน ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง

8. พันตรีสุรศักดิ์ ศรีมงคล<sup>27</sup> วิจัยเรื่องบทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาชนบทพบว่า อุปสรรคในการบริหารงานของสภาตำบล มีอยู่ 9 ประการ คือ

<sup>26</sup> สุริยันต์ ศรีจันทร์. บทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลต่อการวางแผนพัฒนาตำบล (เอกสารวิจัยของนักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ รุ่นที่ 30 วิทยาลัยการปกครอง, 2523) .

<sup>27</sup> พันตรีสุรศักดิ์ ศรีมงคล. บทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท (เอกสารวิจัยการปฏิบัติงาน นักศึกษาโรงเรียนนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 12 วิทยาลัยการปกครอง 2523) .

- (1) รายได้ไม่พอไปใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน
- (2) คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้เรื่องระเบียบแบบแผนการบริหารงาน กรรมการสภาตำบลมีภารกิจหลายด้าน ปฏิบัติงานไม่ได้เต็มที่ องค์ประกอบสภาตำบลมากเกินไป ทำให้ขาดความรับผิดชอบ ภารกิจส่วนใหญ่ตกอยู่ที่กำนันคนเดียวไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการให้
- (3) การไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีที่ทำการสภาตำบล ไม่มีอำนาจตัดสินใจปัญหา ตลอดจนการอนุมัติหรือตั้งงบประมาณเอง ทำให้ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน
- (4) สภาตำบลมีภารกิจอำนาจหน้าที่มาก ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าจะทำอะไรก่อนหลัง หน้าที่บางอย่างไม่ชัดเจน และไม่มีอำนาจเป็นของตนเองอย่างแท้จริง
- (5) หน่วยราชการต่าง ๆ มีพฤติกรรมที่ไม่ให้ความสนใจหรือให้การสนับสนุนสภาตำบล
- (6) การประสานแผนงานโครงการของสภาตำบลไม่ดี ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของราษฎรในหมู่บ้าน
- (7) สภาตำบลมีความซับซ้อน สับสนในโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ระหว่างตำบลกับสภาตำบล ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน ทำให้ราษฎรไม่เข้าใจรูปแบบ ขาดความสนใจเข้าร่วมในกิจการสภาตำบล
- (8) อำเภอก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือสภาตำบลได้เพียงพอ เพราะขาดเงินงบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ และเจ้าหน้าที่
- (9) นายอำเภอ ปลัดอำเภอ พัฒนาการ มีพฤติกรรมการบริหารงานที่โน้มเอียงให้สภาตำบลคล้อยตามแนวคิดของตนเอง การครอบงำทำให้สภาตำบลขาดความคิดริเริ่ม

9. ร้อยตรีลิขิต แพ่งโสภณ<sup>28</sup> ได้วิจัยการบริหารงานของสภาตำบลพบว่ามียุทธศาสตร์สำคัญคือ

- (1) กรรมการสภาตำบลแย่งงบประมาณไปพัฒนาหมู่บ้านของตนทำให้เกิดความขัดแย้ง ไม่ให้ความร่วมมือปฏิบัติ
- (2) สภาตำบลเป็นของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานอื่นไม่ยอมรับสภาตำบลจังหวัด อำเภอก็ไม่ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้าน
- (3) สภาตำบลขาดการให้กำลังใจและกระตุ้น ขาดที่ปรึกษาที่มีความรู้เฉพาะด้านในการวางแผนพัฒนาตำบล การปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- (4) หน้าที่ของสภาตำบลไม่ชัดเจน ไม่ทราบว่าจะงานของสภาตำบลมีอะไรบ้าง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มอบหมายการดำเนินการใด ๆ ให้กับสภาตำบลอย่างเป็นทางการ
- (5) ประชาชนไม่ร่วมมือ ไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล ไม่ศรัทธาต่อคณะกรรมการสภาตำบล

<sup>28</sup> ร้อยตรีลิขิต แพ่งโสภณ. ความเป็นไปได้ของการปกครองท้องถิ่นแบบสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหาร (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอรุ่นที่ 19 วิทยาลัยการปกครอง, 2523)

(6) ข้าราชการไม่มีความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะสภาตำบล มีข้าราชการจำนวนมากไม่รู้ว่าสภาตำบลคืออะไร

(7) กรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตัวเอง หวังผลประโยชน์ตัวเอง ไม่ฟังความคิดเห็นของกรรมการด้วยกัน

(8) เลขานุการสภาตำบล (ครูประชาบาล) ไม่มีความเต็มใจและไม่มีความตั้งใจปฏิบัติงานเพราะเป็นงานอาสาสมัคร ไม่มีค่าตอบแทน

10. สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี<sup>29</sup> ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองเชียงใหม่” ได้ทำการสำรวจทัศนคติของประชาชนและความพร้อมของสภาตำบลในอันที่จะยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่คาดว่าจะได้รับความเห็นชอบผ่านรัฐสภา และบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ผลการศึกษาพบว่า

1) การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ด้วยการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานคณะกรรมการสภาตำบล

2) กฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่มีอยู่ ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล

11. อมร แยมเสรี<sup>30</sup> ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน” โดยทำการสำรวจความรู้และความเข้าใจกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 69 คน เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล ผลการศึกษาพบว่า

1) ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล

2) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล

12. โกวิท พวงงาม<sup>31</sup> ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

<sup>29</sup> สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี. การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมืองเชียงใหม่, (รายงานการค้นคว้าแบบอิสระ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537) .

<sup>30</sup> อมร แยมเสรี. ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน, (รายงานการค้นคว้าแบบอิสระ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538) .

<sup>31</sup> โกวิท พวงงาม. “ศักยภาพการบริหารงานของ อบต. ปัญหาและอุปสรรค” ใน อาทิตย์, ฉบับที่ 992 (14-20 มิถุนายน, 2539) . หน้า 35.

- 1) อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ใน อบต. พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคดังนี้
  - (1) ยังไม่มีสถานที่ตั้ง อบต. เป็นของตนเอง
  - (2) สถานที่และอุปกรณ์ต่างๆ ใน อบต. ยังไม่พร้อม ไม่ดี และมีไม่เพียงพอ
- 2) เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่าที่ยังเป็นปัญหา มีดังนี้
  - (1) ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์ กลัวทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร
  - (2) ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับของ อบต. และไม่คอยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่าง ๆ
  - (3) ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ
  - (4) ปลัด อบต. ที่ตั้งเป็นการชั่วคราว ยังไม่มีความรู้และไม่ทำงาน ทำงานไม่ทันประธาน ฯ ยังไม่ค่อยมีความรู้
- 3) เกี่ยวกับการจัดการใน อบต. พบว่าที่ยังมีปัญหามีดังนี้
  - (1) งบประมาณล่าช้า งบประมาณน้อย ยังขาดแคลนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ
  - (2) การประชุมของสมาชิกสภา อบต. ไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกันไม่ค่อยลงรอยกัน
  - (3) บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย
  - (4) การแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก
  - (5) ทำงานไม่ทัน งบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร
  - (6) ขาดเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี และประธานยังประกาศรับสมัครไม่ถูกต้อง
  - (7) ขาดความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

13. จากการสัมภาษณ์ในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จังหวัดตาก โดยมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ เช่น การที่ต้องยืมตัวข้าราชการมาทำงานใน อบต. โดยไม่มีพนักงาน อบต. เป็นของตนเอง การมีวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานจำกัด การไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิก อบต. การไม่สามารถจัดทำข้อบังคับตำบลได้เอง ตลอดจนการไม่สามารถทำแผนพัฒนาตำบลของตนเองได้ต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ การไม่เข้าใจเรื่องระบบการจัดทำบัญชีและงบประมาณของตำบล เป็นต้น<sup>32</sup>

14. จรัส สุวรรณมาลา<sup>33</sup> ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่นาคต” โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอและตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชี การประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวก,

<sup>32</sup> โกวินท์ พวงงม. เรื่องเดียวกัน.

<sup>33</sup> จรัส สุวรรณมาลา. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่นาคต, รายงานการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539).

ความสะดวกภายในสำนักงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มีจุดเด่น คือ การมีโครงสร้างองค์การที่เล็กและมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ Paraprofessional ซึ่งประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การเอกชน (NGOs) ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชุมชนและจัดบริหารพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถประสานงานขอความช่วยเหลือ และจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้

2) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดทำงบประมาณการบริหารจัดการ และบุคลากร

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ได้มีการศึกษาถึงทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของผู้นำท้องถิ่น และปัญหาการบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้บ้างแล้ว แต่ยังไม่แพร่หลายมากนัก ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากได้มีการศึกษาเฉพาะปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกันอย่างจริงจัง ก็น่าจะช่วยตอบข้อสงสัยต่าง ๆ และสามารถนำปัญหาหรือจุดอ่อนต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะช่วยให้ อบต. สามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หน้าวาง

# บทที่ 3

## ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยไว้ ดังนี้

1. วิธีการวิจัย เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และวิจัยภาคสนาม (Field Research)

### 2. ประชากร

เนื่องจาก อบต. ที่จัดตั้งขึ้นในปัจจุบัน จำนวน 2,760 แห่ง แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรกจัดตั้งขึ้นในปีงบประมาณ 2538 จำนวน 617 แห่ง และช่วงที่สอง จัดตั้งขึ้นในปีงบประมาณ 2539 จำนวน 2,143 แห่ง สำหรับการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นประชากรเป้าหมายที่เป็น อบต. ซึ่งจัดตั้งขึ้นในช่วงแรก จำนวน 617 แห่ง (ภาคเหนือ 124 แห่ง ภาคกลาง 356 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 39 แห่ง และภาคใต้ 98 แห่ง) เพราะ อบต. เหล่านี้ได้บริหารงานมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว และสามารถให้ข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3. หน่วยวิเคราะห์ วิเคราะห์และอภิปรายผลการวิจัย ในระดับองค์กร คือ อบต.

### 4. กลุ่มตัวอย่าง

ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง อบต. 61 แห่ง (ซึ่งมีอัตราส่วนเท่ากับ 1 ใน 10 ของประชากร อบต. ทั้งหมด)

5. วิธีการสุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multistage Random Sampling)

ขั้นที่ 1 สุ่มจังหวัด โดยวิธีสุ่มแบบโควตา (Quota Random Sampling) จากจังหวัดซึ่งแบ่งตามภาค 4 ภาค แล้วเลือกจังหวัดในภาคต่าง ๆ ที่มี อบต. ตั้งแต่ 4 แห่ง ขึ้นไป (ภาคเหนือ 11 จังหวัด ภาคกลาง 21 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4 จังหวัด และภาคใต้ 6 จังหวัด) มาทำการสุ่มจังหวัดทุกภาคตามโควตาในอัตราส่วน 4 : 1 ซึ่งจะได้จังหวัดในภาคเหนือ 3 จังหวัด ภาคกลาง 6 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 จังหวัดและภาคใต้ 2 จังหวัด รวม 12 จังหวัด

ขั้นที่ 2 สุ่มอำเภอโดยวิธีสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) จาก 12 จังหวัด ๆ ละ 2 - 3 อำเภอ รวม 30 อำเภอ

ขั้นที่ 3 สุ่ม อบต. โดยวิธีสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) จาก 30 อำเภอ ให้ได้ อบต. ตามจำนวน ที่กำหนดไว้ในแต่ละภาค รวม 61 แห่ง

ผลจากการสุ่มตัวอย่างได้พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ดังนี้

ภาค/จังหวัด	อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล
<b>ภาคเหนือ</b>		
1. เชียงราย	เมืองเชียงราย	ริมกก สันทราย
	เชียงแสน	เวียง
2. พิชญโลก	เมืองพิชญโลก	หัวรอ
	บางระกำ	บางระกำ ชุมแสง บึงกอก
	นครไทย	หนองกระเทียม บ้านแยง
3. พิจิตร	บางมูลนาก	วังสำโรง
	โพธิ์ประทับช้าง	ไผ่รอบ ทุ่งใหญ่
<b>ภาคกลาง</b>		
4. กาญจนบุรี	เมืองกาญจนบุรี	วังด้ง ท่อสะเดา ท่ามะขาม
	ท่าม่วง	พังครุ วังขนาย หนองตากยา
5. จันทบุรี	ท่าใหม่	ทุ่งเบญจา เขาแก้ว
	โป่งน้ำร้อน	โป่งน้ำร้อน
	สอยดาว	ทรายขาว ทุ่งขนาน
6. นครปฐม	เมืองนครปฐม	ถนนขาด สระกระเทียม
	นครชัยศรี	นครชัยศรี ขุนแก้ว
	สามพราน	ไร่ชิ่ง คลองใหม่ ท่าตลาด
7. ปทุมธานี	ลำลูกกา	คูคต ลำลูกกา ลาดสวาย
	หนองเสือ	บึงบอน นพรัตน์ บึงกาสาม
	คลองหลวง	คลองสาม คลองห้า
8. พระนครศรีอยุธยา	วังน้อย	พยอม ลำไทร
	บางปะอิน	บ้านเลน บางกระสัน
	ท่าเรือ	ศาลาลอย
9. ประจวบคีรีขันธ์	หัวหิน	หนองพลับ
	ปราณบุรี	ศิลาลอย หนองตาแต่ม

ภาค/จังหวัด	อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>		
10. นครราชสีมา	ปากช่อง สูงเนิน	ปากช่อง หนองน้ำแดง หมูสี สูงเนิน
<b>ภาคใต้</b>		
11. นครศรีธรรมราช	ทุ่งสง ขนอม ท่าศาลา	ชะมาย ที่วัง ท้องเนียน ท่าศาลา
12. สุราษฎร์ธานี	พุนพิน ดอกสัก บ้านตาขุน	เขาหัวควาย ท่าโรงช้าง ดอนสัก ปากแพรก เขาพัง

## 6. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. รวบรวมเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ บทความเอกสารวิชาการ จากห้องสมุดของมหาวิทยาลัย กรมการปกครอง และอื่น ๆ

2. เก็บข้อมูลภาคสนาม ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-dept Interview) มีแบบสัมภาษณ์ประกอบ โดยสัมภาษณ์

- คณะกรรมการบริหาร อบต.

- นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานกำกับดูแล อบต. ปลัดจังหวัด และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล อบต.

## 7. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

1) แบบสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต.

ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลทั่วไปของผู้บริหาร อบต.

ส่วนที่ 2 เป็นข้อคำถามที่เกี่ยวกับงานหน้าที่ของผู้บริหาร อบต. และวิธีการบริหารงาน

ส่วนที่ 3 เป็นข้อคำถามที่เกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะของผู้บริหาร อบต.

2) แบบสัมภาษณ์นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดจังหวัด และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลทั่วไปของนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดจังหวัด และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 เป็นข้อคำถามที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดจังหวัดและผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล อบต.

ส่วนที่ 3 ข้อมูลปัญหาการบริหารงานทั้ง 4 ด้านของ อบต. ในทัศนะของนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดจังหวัด และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้กำกับดูแล

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะในทัศนะของผู้กำกับดูแลในการแก้ปัญหาการบริหารงานของ อบต.

#### 8. การประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป SPSSPC<sup>1</sup> ในการประมวลผลและแสดงผลการวิเคราะห์ในรูปของตารางแจกแจงความถี่ และอภิปรายผลโดยวิธีการพรรณนาความ (Descriptive)

## บทที่ 4

### ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### การบริหารงานระดับตำบลในอดีต

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตำบลเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล และหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีการกิจที่ช่วยเหลือทางราชการ ในการปกครองท้องที่นั้น ๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่อีกหลายครั้ง เช่น แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ที่ให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและครูประจำตำบลหนึ่งคน กับกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกให้เป็นกรรมการตำบล คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และต่อไปนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอวิวัฒนาการของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 เป็นต้นมาตามลำดับ ดังนี้<sup>34</sup>

#### 1. การบริหารงานตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499

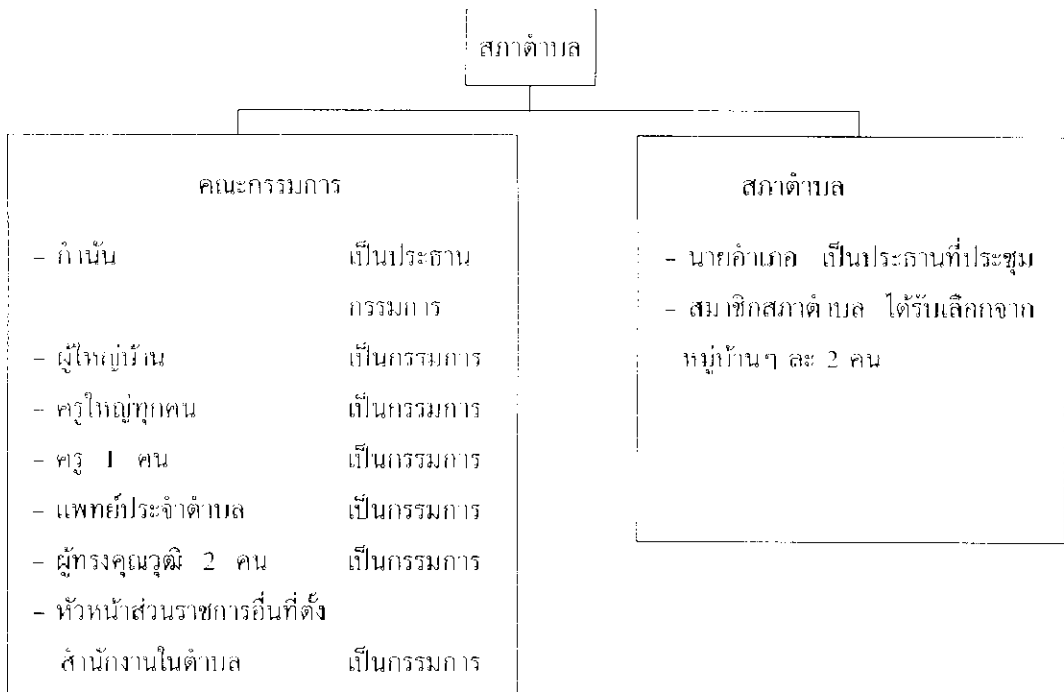
จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีเหตุผลว่า

“ในปัจจุบันนี้ โลกได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบล และหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่ และประชาชนส่วนรวมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยสมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องที่ก็จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย”

<sup>34</sup> ดูรายละเอียดใน ตระกูล มีชัย, สภาตำบล (กรุงเทพฯ : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2537 ), หน้า 77-94

และได้ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลใหม่ให้ประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง กับให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วยเช่น ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น

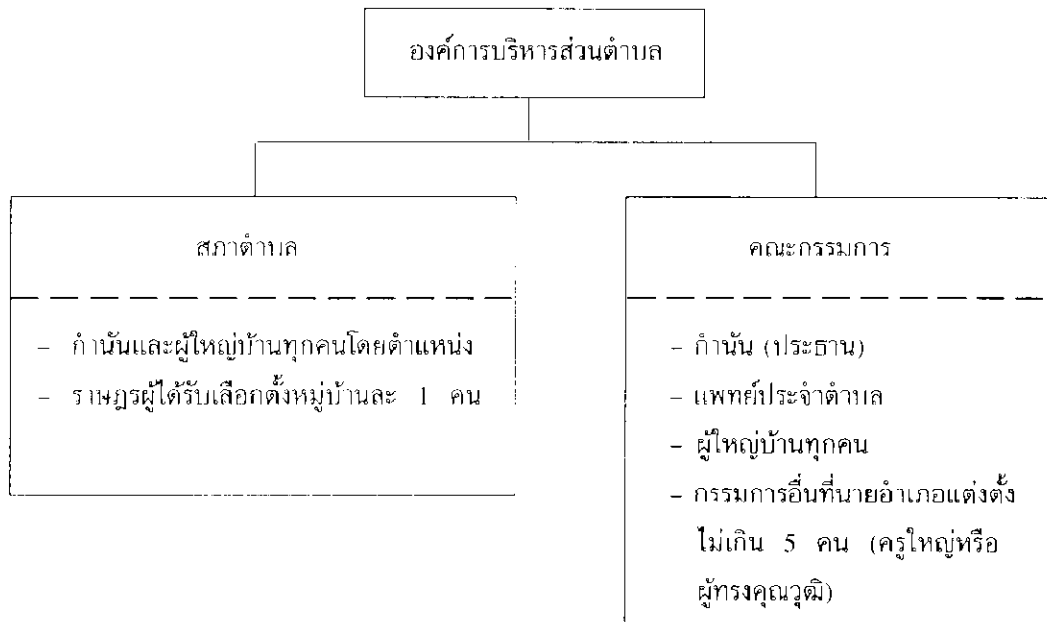
นอกเหนือจากการปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการตำบลแล้ว คำสั่งกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มี “สภาตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีสมาชิกสภาตำบล ซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน เพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลโดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการในตำบลนั้น และยังมีอำนาจในการเสนอและลงมติตั้งข้อรังเกียจต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้นแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไปอีกด้วย



ภาพที่ 1 แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499

## 2. การบริหารงานตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

การจัดระเบียบบริหารในตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีการบริหารงานมีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงาน มีรายได้ และมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติตำบลของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ที่เรียกว่า “กิจการส่วนตำบล” ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด



ภาพที่ 2 แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

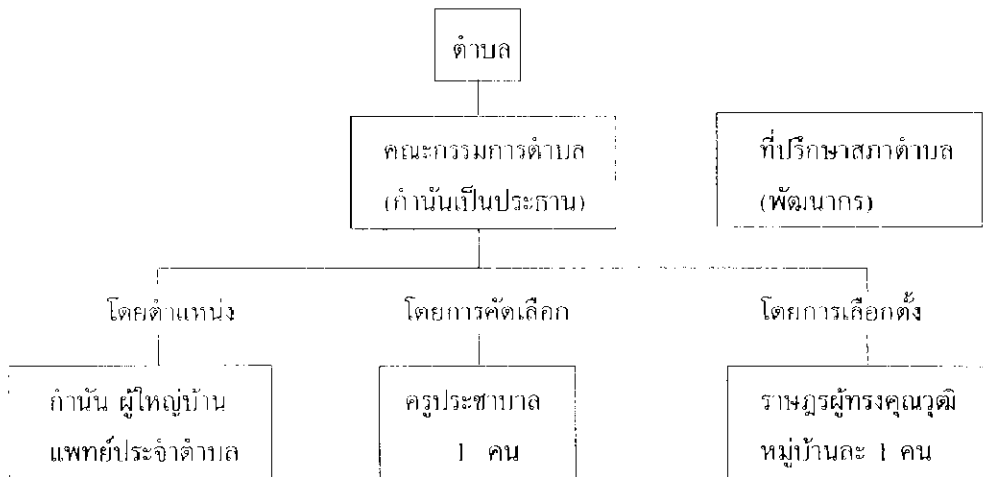
โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแยกเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยสภาตำบลมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการดำเนินกิจการส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่น จำนวนไม่เกิน 5 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง และได้บริหารกิจการส่วนตำบลเรื่อยมา จนกระทั่งถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และได้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่

### 3. การบริหารงานตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยรัฐบาลที่มี ฯพณฯจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ให้ยกเลิกการบริหารงานในตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 แล้วให้จัดรูปการบริหารงานในตำบลใหม่ เนื่องจากเห็นว่าสมควรที่จะปรับปรุงวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการในตำบลเสียใหม่ โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับภาวะการณ์ยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พพป.)

คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 นี้ได้ยกเลิกรูปแบบการบริหารในตำบลที่เคยจัดแบ่งเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเสีย โดยยุบรวมกันให้มีรูปแบบการบริหารในรูปของคณะกรรมการ



ภาพที่ 3 แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509

เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และ แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วยกัน

การบริหารงานของสภาตำบล นอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าวแล้ว สภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นเองหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบลซึ่งเป็นพัฒนากรประจำตำบลนั้นอีกด้วย

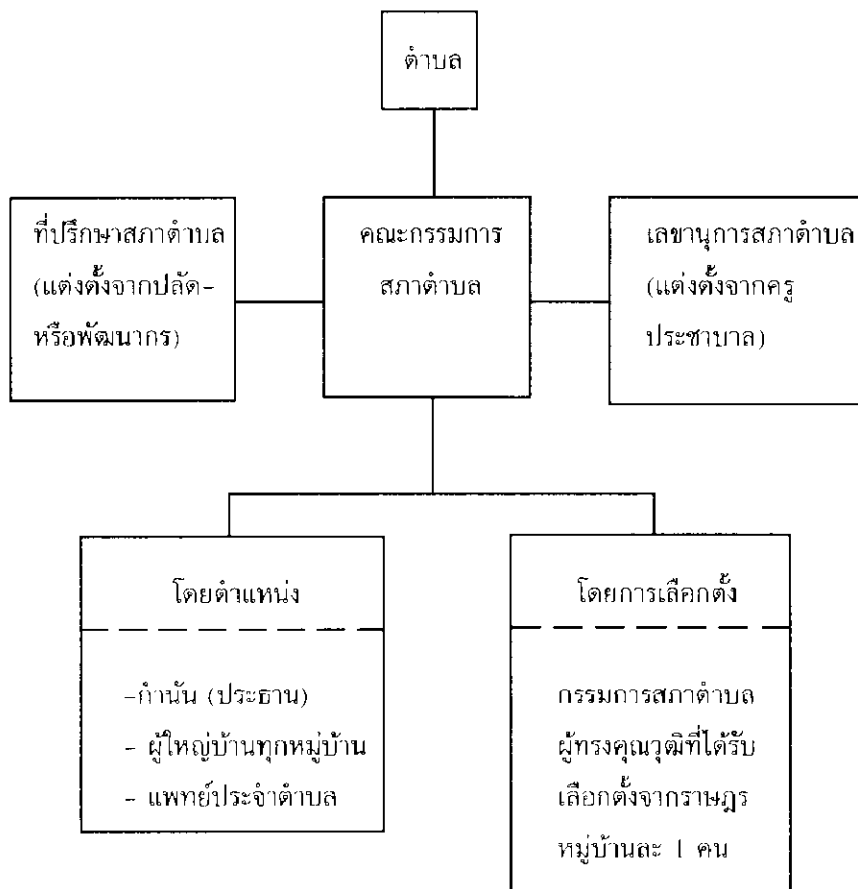
สภาตำบลจะบริหารงานในรูปของคณะกรรมการที่ประชุมร่วมกันเพื่อลงมติให้สภาตำบลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน โดยมีรายได้ที่รับจัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และรายได้ที่สภาตำบลจัดหาเอง ทั้งนี้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสภาตำบล

#### 4. การบริหารงานตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

ในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติซึ่งมี ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบล ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวการณ์ยิ่งขึ้น โดยให้เหตุผลว่า “หากการปกครองชั้นพื้นฐานในตำบลไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น และจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร” ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ให้จัดระเบียบบริหารในตำบลเพียงรูปแบบเดียวเรียกว่า “สภาตำบล” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 จะใช้ในตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปรากฏว่ามีการประกาศกระทรวงมหาดไทย 3 ครั้ง ให้ตำบลจำนวน 3,648 แห่ง มีสภาตำบลขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศให้ตำบลที่เหลืออยู่ในขณะนั้น และตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่หลังจากนั้น (นอกจากตำบลที่มีเขตท้องที่ในเขตนครหลวงและตำบลที่มีเทศบาลหรือสุขาภิบาลเต็มพื้นที่) มีสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ทุกแห่ง<sup>35</sup>

<sup>35</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 18 กันยายน 2518 เรื่องให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ในการบริหารราชการตำบล



ภาพที่ 4 แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบล  
ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่  
13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ มีคณะกรรมการสภาตำบลโดยกำนันท้องถิ่นที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลนั้น เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก นอกจากนี้ ยังให้สภาตำบลมีที่ปรึกษา 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถิ่นแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้ง และยังมีเลขานุการสภาตำบล 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลนั้น แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้งด้วย

ชูวงศ์ ฉายะบุตร<sup>36</sup> ได้ให้ข้อสังเกตการบริหารงานในระดับตำบลที่ผ่านมาไว้ ดังนี้

1) การจัดระเบียบบริหารในตำบลโดยองค์กรในรูปแบบต่างๆ นับเป็นการดำเนินนโยบายทางด้านการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดี ทั้งนี้โดยให้ข้าราชการของรัฐปฏิบัติงานในระดับอำเภอ ส่วนหน่วยการปกครองที่ต่ำกว่านั้น คือ ตำบลและหมู่บ้านจะให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านร่วมกับองค์กรในตำบล ทำหน้าที่ทางด้านการบริหารงานในตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาในฐานะผู้ช่วยของทางราชการ ผลที่เกิดขึ้นทำให้การปกครองตำบลหมู่บ้านที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” ที่มีความเข้มแข็งและเป็นรากฐานอันสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นอย่างดี และแม้จะได้ปรับปรุงโครงสร้างหลายครั้ง แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังคงมีบทบาทอย่างสูงในองค์กรระดับตำบลนี้ตลอดมา

2) วิวัฒนาการด้านบทบาทขององค์กรที่เรียกว่า “สภาตำบล” นี้มีจุดเริ่มต้นจากการเป็นที่ปรึกษาของกำนันเกี่ยวกับการปกครองในระดับตำบล ต่อมาจึงเพิ่มบทบาทในฐานะผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ในตำบลจนในปี พ.ศ. 2518 ในสมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เพิ่มบทบาทของสภาตำบลในด้านการพัฒนาตำบลให้มากขึ้นตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้งหรือโครงการ พชล. โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้สภาตำบลมีบทบาทในการกำหนดโครงการเอง ใช้เงินทั้งสิ้น 2,500 ล้านบาท และจัดสรรให้สภาตำบลแห่งละ 4.8 แสนบาท และเมื่อประเทศไทยมีเป้าหมายการพัฒนาชนบทตามระบบ กชช. ก็ยิ่งทำให้สภาตำบลมีบทบาทโดดเด่นขึ้นในฐานะองค์กรที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาตำบลอย่างแท้จริง จึงเห็นได้ว่า มีความพยายามที่จะขยายบทบาทของสภาตำบลให้สามารถบริหารการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเสมอมา

3) แม้จะมีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมาหลายครั้งแล้วก็ตาม แต่ยังมีข้อขัดข้องบางประการที่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ ทั้งนี้เนื่องจาก ประการแรก สภาตำบลที่มีอยู่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี 2499) จึงไม่สามารถกอนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้การดำเนินการต่าง ๆ เช่น การซื้อ การจ้าง การทำสัญญา หรือการเป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่อาจกระทำได้เอง ทำให้สภาตำบลขาดโอกาสที่จะแสดงบทบาทในการบริหารงานด้วยตนเอง ประการที่สอง สืบเนื่องจากข้อจำกัดเรื่องฐานะข้างต้นทำให้สภาตำบลมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ชัดเจน และยังไม่มียศระเท่าที่ควรโดยยังคงต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นอยู่เสมอ และประการที่สาม สภาตำบลมีรายได้น้อยและไม่เพียงพอที่จะนำมาจัดทำโครงการพัฒนาในตำบลได้ ทั้งนี้รายได้หลักของสภาตำบลจะมาจากการจัดสรรให้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเงินอุดหนุนของรัฐบาลเป็นหลัก ขณะที่รายได้จากการจัดการของสภาตำบลเองมีน้อยมาก

<sup>36</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2538) , หน้า 153

บทบาทของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีเพิ่มมากขึ้น เมื่อรัฐบาลมุ่งที่จะให้สภาตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการและเป็นผู้นำประชาชนในตำบลในการพัฒนาตำบล และพัฒนาชนบท ขณะเดียวกันมีเสียงเรียกร้องให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบล ให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นสามารถสนองตอบต่อการปกครองตนเองของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น จึงผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นในเวลาต่อมา

### ปัญหาการบริหารงานของตำบลในอดีต<sup>37</sup>

#### ก. ปัญหาการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่งที่ 222/2499

การบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่งที่ 222/2499 ตามหลักการแล้วเพื่อใช้เป็นองค์กรพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย เพราะมีการแบ่งแยกการทำงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการตำบลออกจากสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกมาจากราษฎร แต่ในทางปฏิบัติการบริหารในลักษณะนี้ไม่มีประสิทธิภาพเพราะ

(1) การกำหนดให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง ย่อมทำให้มีโอกาสหรือน้ำหนักมากพอที่จะชักจูงหรือโน้มน้าวสมาชิกสภาตำบลให้มีความเห็นคล้อยตามได้ง่าย หรืออย่างน้อยก็ทำให้สมาชิกสภาตำบลตกอยู่ในภาวะจำยอมไม่กล้าแสดงความคิดเห็นไปในทางโต้แย้งคัดค้าน ทั้ง ๆ ที่ไม่เห็นด้วย

(2) การกำหนดให้ครูใหญ่โรงเรียนต่าง ๆ และหัวหน้าส่วนราชการที่มีที่ทำการตั้งอยู่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในฐานะกรรมการตำบลด้วย ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้เป็นข้าราชการ และมีได้รับเลือกจากประชาชน จึงไม่ต้องทำงานด้วยความมุ่งหมายที่จะให้การบริหารงานของตำบลเป็นไปด้วยความต้องการของประชาชน และบุคคลดังกล่าวนอกจากจะเป็นที่เคารพนับถือและยำเกรงของกำนันผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกสภาตำบลแล้ว ยังเป็นข้าราชการในปกครองและบังคับบัญชาโดยตรงของนายอำเภออีกด้วย ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ นอกจากจะมีน้ำหนักไปในทางที่จงใจสมาชิกสภาตำบลให้มีความเห็นคล้อยตามด้วยแล้ว ยังมีความโน้มเอียงที่จะเชื่อฟังและสนับสนุนความคิดเห็นของนายอำเภอโดยตรงอีกด้วย

(3) ประชาชนไม่สนใจและเอาใจใส่ในการปกครองตำบล หมู่บ้านของตนเองยังทำตนเป็นฝ่ายนิ่งเฉย คอยรับผลการปฏิบัติซึ่งทางราชการจะเป็นผู้บันดาลให้เกิดขึ้น เช่นเดียวกับที่เคยเป็นมาก่อนมีการจัดตั้งสภาตำบลโดยยังมีความเข้าใจว่าการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้ท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของทางราชการ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่ารายได้ที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ได้รับการอุดหนุนมาจากส่วนกลางหรือจังหวัดจัดสรรให้

(4) การทำงานในรูปของคณะกรรมการตำบลที่จะต้องอาศัยความร่วมมือหลาย ๆ ฝ่าย จึงทำให้ประสบปัญหาที่สำคัญ คือ

<sup>37</sup> ดู ตระกูล มีชัย, เรื่องเดียวกัน.

- ปัญหาการประสานงาน กล่าวคือ การแบ่งแยกเป็นคณะกรรมการตำบลฝ่ายหนึ่ง และสภาตำบลอีกฝ่ายหนึ่ง ทำหน้าที่แตกต่างกัน จึงมักมีความขัดแย้งและไม่ประสานกันในการปฏิบัติงานของตำบล
- ปัญหาด้านรายได้ สภาตำบลไม่มีรายได้ของตนเองที่แน่นอน จึงไม่มีกำลังพอในอันที่จะปฏิบัติงานทำนุบำรุงท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชนซึ่งมีอยู่มากมาย
- ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินงานสภาตำบลยังขาดอำนาจในการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานตามมติของตนเองเพราะไม่มีอำนาจตั้งงบประมาณโดยการจัดทำงบประมาณนั้นต้องพึ่งสภาจังหวัด นอกจากนี้มติของสภาตำบล สภาจังหวัดยังอาจเปลี่ยนแปลงได้อีกด้วย
- ปัญหาเกี่ยวกับการประชุม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของสภาตำบลมีจำนวนมาก เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนเกินความจำเป็นจึงไม่สะดวกต่อการที่จะเรียกประชุมและยากที่จะมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกันได้ นอกจากนี้การประชุมยังมีระเบียบยุ่งยากและเป็นพิธีการ จึงไม่เกิดผลดีแต่อย่างใด

## ข. ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 น่าจะประสบผลสำเร็จในการใช้เป็นองค์การพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยโดยระดับท้องถิ่น เพราะสามารถจัดตั้งงบประมาณของตนเอง จัดหารายได้ของตนเอง มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและออกข้อบังคับต่างๆ แต่ตามข้อเท็จจริงองค์การบริหารส่วนตำบลหลายมีประสิทธิภาพในการใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ

- (1) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองตนเอง และไม่คุ้นเคยกับวิธีปฏิบัติงานเป็นคณะยังมีความพอใจให้ผู้นำคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตัดสินใจให้
- (2) คณะบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้และความเข้าใจในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีพอจึงไม่สามารถเผยแพร่ความรู้ในการปกครองตนเองหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจ
- (3) องค์การบริหารส่วนตำบลขาดรายได้ที่เพียงพอในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมขาดความสนใจในที่สุดก็ไม่มาประชุม
- (4) คณะผู้บริหารตำบลส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ต่อการบริหารงานที่ดีพอ ทำให้เมื่อปราศจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอเป็นพี่เลี้ยงแล้ว การปฏิบัติงานต่าง ๆ ของตำบลก็ติดขัดไม่สามารถดำเนินไปด้วยดี นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการที่ว่าอิสระนั้น ในทางปฏิบัติกลับถูกควบคุมอย่างแน่นหนาจากหน่วยราชการด้วย จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นมาได้เพียง 59 แห่ง ก็ต้องถูกยุบเลิก โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เพราะทำงานอย่างไรประสิทธิภาพ

### ค. ปัญหาของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509

คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ไม่มีผลเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 แต่เป็นการปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้สภาตำบลเป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนากระบวนประชาธิปไตยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดให้มีโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยขึ้นควบคู่ไปกับการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งนี้ สำหรับเป้าหมายของการจัดตั้งก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย และส่งเสริมการพัฒนาการบริหารระดับตำบล ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่สภาตำบลตามคำสั่งนี้ ก็ประสบปัญหาในการปฏิบัติงานหลายประการ ที่สำคัญ คือ

(1) เนื่องจากสภาตำบลรูปแบบนี้ต้องดำเนินการตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักสำคัญให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานของสภาตำบลต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถและทัศนคติที่เหมาะสมเพื่อให้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้ผลดีด้วย ดังนั้นเมื่อตำบลใดไม่อยู่ในโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย ก็จะไม่สามารถเข้ารับการอบรมเสริมสร้างความรู้และทัศนคติที่เหมาะสมได้ พร้อมทั้งไม่สามารถจัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้ด้วย ในขณะเดียวกันโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยก็ขาดงบประมาณ และรัฐบาลยังไม่สนับสนุนจริงจัง จึงไม่สามารถแพร่ขยายตำบลให้มีสภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้ และไม่สามารถปลูกฝังทัศนคติแบบประชาธิปไตยให้กับสภาตำบลได้อย่างทั่วถึง

(2) ปัญหาเรื่องการครอบงำของครูประชาบาล ตามรูปแบบสภาตำบลนี้กำหนดให้ครูประชาบาลหนึ่งคนเป็นเลขานุการสภาตำบลและเป็นกรรมการด้วย ย่อมไม่ชอบด้วยหลักการปกครองตนเอง เพราะครูประชาบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เมื่อได้เป็นกรรมการก็ย่อมมีสิทธิโต้แย้งและแสดงความคิดเห็นได้ ซึ่งโดยปกติครูประชาบาลเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมากกว่าคณะกรรมการสภาตำบลผู้อื่น ดังนั้นในการประชุมจึงอาจถูกชักจูงมติของที่ประชุมได้ง่าย

### ง. ปัญหาของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

#### 1. ปัญหาโครงสร้าง

(1) คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วยบุคคลจำนวนมาก หากตำบลใด มีหมู่บ้านมากจะมีจำนวนกรรมการสภาตำบลเพิ่มมากขึ้นไปด้วย ในการประชุมหรือดำเนินการของสภาตำบลตามข้อ 10 ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวต้องมีกรรมการสภาตำบลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม การดำเนินการของสภาตำบลต้องทำในรูปของคณะกรรมการ ดังนั้นการนัดหมายหรือเรียกตัวกรรมการเพื่อปฏิบัติงานซึ่งมีจำนวนคนมาก ย่อมเป็นการยากลำบากล่าช้า ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน และขาดผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานอย่างแน่ชัด

(2) เลขานุการสภาตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ข้อ 5 กำหนดให้แต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้นเท่านั้น ไม่อาจแต่งตั้งจากบุคคลอื่นได้โดยครูประชาบาลในปัจจุบันสังกัดอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและมีงานสอนเป็นงานประจำ ทำให้ไม่มีเวลาทำงานให้สภาตำบลมากนัก งานของสภาตำบลจึงไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

(3) ที่ปรึกษาสภาตำบลเป็นพัฒนากร หรือปลัดอำเภอ ทำให้ไม่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำในงานของส่วนราชการอื่นได้มากนัก

2. รายได้ สภาตำบลมีรายได้น้อยไม่พอที่จะใช้ดำเนินงานในท้องที่ รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินภาษีบำรุงท้องที่ ประกอบกับกฎหมายกำหนดให้มีที่มาของรายได้น้อย ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

### 3. อำนาจหน้าที่

(1) สภาตำบลมีหน้าที่ส่วนใหญ่ในลักษณะที่ไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติแต่เป็นการรองรับงานจากราชการและหน้าที่ที่มีอยู่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการของราษฎรเท่าที่ควร ทำให้ราษฎรขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามาเป็นกรรมการสภาตำบล เพราะคิดว่าเมื่อเป็นกรรมการสภาตำบลแล้วก็ไม่สามารถปฏิบัติงานในตำบลได้มากนัก ประกอบกับทางคณะกรรมการสภาตำบลมีแต่หน้าที่ไม่มีอำนาจบังคับราษฎรให้ปฏิบัติตามหรือให้ความร่วมมือแก่สภาตำบล

(2) การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ขาดความอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ต้องพึ่งพาระบอบราชการ หรือทบวงการเมืองอื่นที่เป็นนิติบุคคล อาทิเช่น ไม่มีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้างเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาในตำบลด้วยตนเอง ต้องกระทำในนามของนายอำเภอ

### 4. การบริหารงาน มีปัญหาดังนี้

(1) ขาดการควบคุมและการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

(2) กรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจและความสามารถโดยทั่วไปกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ พร้อมทั้งขาดความรอบรู้และความสนใจในด้านกฎหมายและระเบียบ-การตลอดจนด้านวิชาการต่างๆ นอกจากนั้นกรรมการสภาตำบลบางคนยังขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน และขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่และบทบาทของการพัฒนาชนบท

(3) ขั้นตอนในการปฏิบัติตามระเบียบวิธีการปฏิบัติที่คณะกรรมการสภาตำบลถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยเฉพาะในด้านการเงินและการอนุมัติโครงการ ยังมีขั้นตอนมากเกินไปจนทำให้กรรมการสภาตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและบางครั้งก็ก่อให้เกิดปัญหา เช่น การอนุมัติโครงการล่าช้า ฯลฯ เป็นต้น

(4) ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและการกำหนดหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ขาดการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและต่อเนื่อง และมีความผิดพลาดเกิดขึ้นอยู่เสมอ

(5) กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่มีงานหรือโครงการอยู่ในเขตตำบลยังไม่ให้ความสำคัญในการประสานงานกับสภาตำบลเท่าที่ควร โครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่จะไปดำเนินการในเขตตำบล ไม่ได้ผ่านสภาตำบลหรือให้สภาตำบลรับทราบ ซึ่งทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตน และไม่สามารถประสานงานกับทางราชการได้

**องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537**

### ความเป็นมา

การบริหารและการปกครองตำบลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประสบปัญหาความไม่พร้อมในด้านต่างๆ หลายประการ ทั้งในรายได้และบุคลากร เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีฐานะภาษี และเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อย อีกทั้งบุคลากรส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการบริหารงานจำกัด เช่น จัดทำงบประมาณไม่เป็น เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงถูกยกเลิกในเวลาต่อมาโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยก็ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>38</sup>

กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 และคำสั่งที่ 816/2535 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น และในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น” เพื่อทำการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พบว่า สภาตำบลได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

<sup>38</sup> ดูคำแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2535 ของนายชวน นายกรัฐมนตรี. และดูประกอบเพิ่มเติมใน สุวัฒน์ วงศ์อภัย. “ข้อสังเกตเบื้องต้นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล” เอกสารประกอบการบรรยายในการฝึกอบรมโครงการส่งเสริมศักยภาพองค์การบริหารส่วนตำบล คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (11-12 กรกฎาคม 2539).

ดังนั้น เมื่อรัฐสภาได้มีมติผ่านร่างกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537<sup>39</sup> โดยมีผลใช้บังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาพ้นกำหนดไปแล้ว 90 วัน ทำให้ในเวลาต่อมาเกิดการยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ทั้งหมดทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ให้บรรดาคณะกรรมการสภาตำบลที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะสภาตำบลดังกล่าวขึ้นเป็น “สภาตำบล” ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล

กรณีสภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี ก่อนวันที่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ก่อนวันที่ 2 ธันวาคม 2537) เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท กระทรวงมหาดไทยจะทำการยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้บังคับ ดังนั้นจึงได้ยกฐานะสภาตำบล 617 แห่ง ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด

ถ้าสภาตำบลใดมีรายได้เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 40 ก็จะต้องยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็น อบต. ซึ่งจะทำให้สภาตำบลมีจำนวนลดลงทุกปีจนกระทั่งหมดสิ้นไป คาดกันว่าในปี พ.ศ. 2541-2542 สภาตำบลที่มีอยู่ในประเทศจะได้รับการยกฐานะเป็น อบต. ทั้งหมด

เมื่อสภาตำบลใดได้รับการยกฐานะเป็น อบต. แล้วก็จะพ้นสภาพจากสภาตำบลนับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็น อบต. เป็นต้นไป บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลให้โอนไปเป็นของ อบต.

ถ้า อบต. ใด มีความพร้อมเข้าเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ก็ให้ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะ อบต. นั้นขึ้นเป็นเทศบาล เมื่อมีฐานะเป็นเทศบาลแล้วก็จะพ้นสภาพจาก อบต. นับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาได้ยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นเทศบาล บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น นอกจากนี้บรรดาข้อบังคับตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

### อาณาเขต

เนื่องจากรูปแบบของ อบต. ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ของมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉะนั้นอาณาเขตหรือพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นก็คือ พื้นที่ของสภาตำบลเดิมที่มีอยู่ก่อน

<sup>39</sup> ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก (2 ธันวาคม 2537) .

ยกฐานะเป็น อบต. นั่นเอง กล่าวคือ มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองตำบลตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ถ้าตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ให้หมายความรวมถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับสภาตำบล แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น อาณาเขตของ อบต. ก็ยังคงอยู่ทับซ้อนกับพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

### การจัดรูปการปกครองและการบริหาร

อบต. เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีโครงสร้างของ อบต. ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภา อบต. มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกประกอบด้วย

1.1 สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล

1.2 สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง คือ สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน

#### 2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

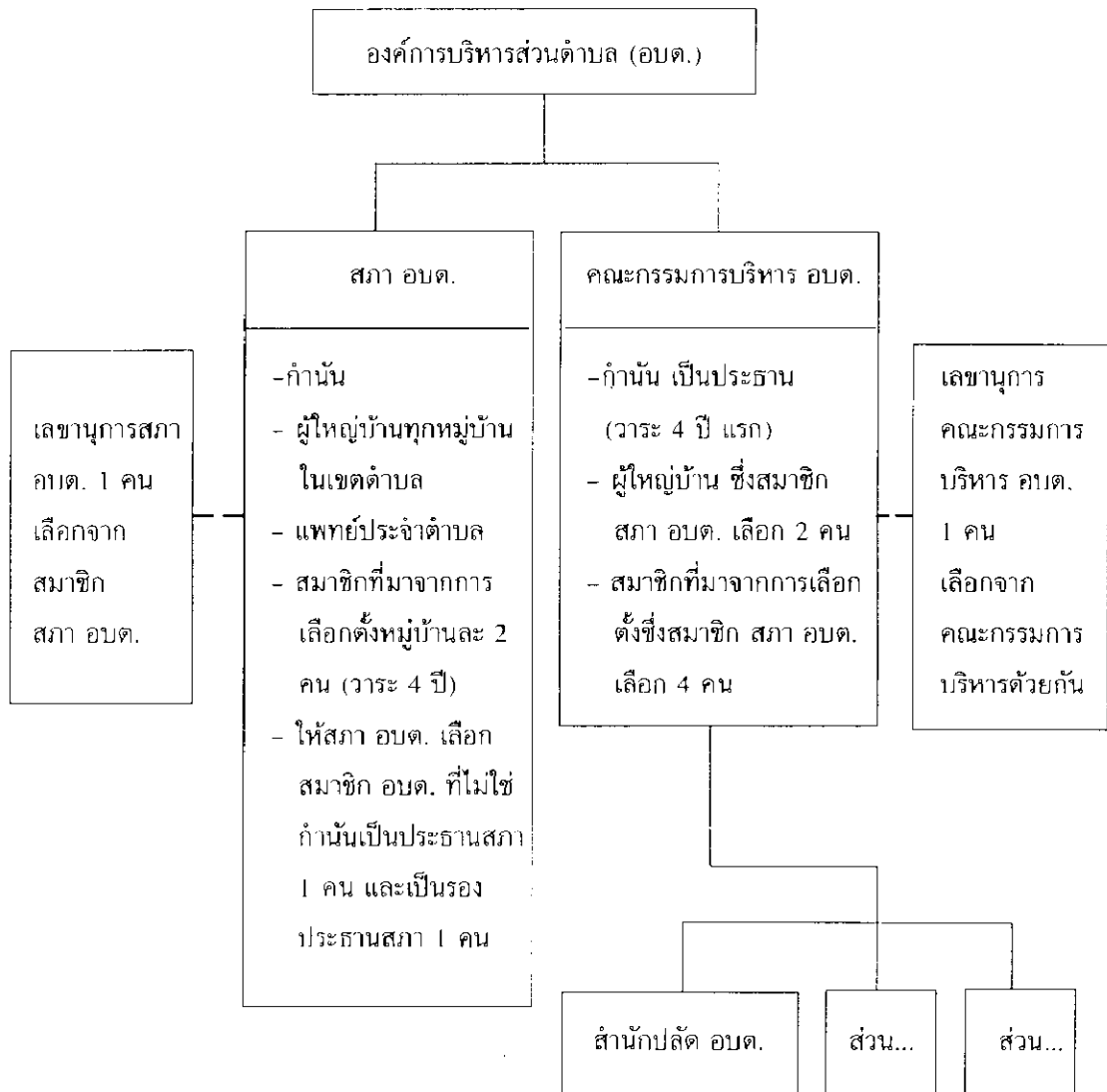
อบต. มีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งจำนวนไม่เกิน 7 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภา อบต. ประกอบด้วย

- 1) กำนัน
- 2) สมาชิกสภา อบต. ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน
- 3) สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

คณะกรรมการบริหารจะเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

การประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้

อนึ่ง ตามบทเฉพาะกาลตามมาตรา 95 วรรคสุดท้ายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี นับแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับ มิให้นำความในมาตรา 58 วรรคสอง มาใช้บังคับ กล่าวคือ ห้ามมิให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารเป็นประธานคณะกรรมการบริหารแต่ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ดังนั้น ในช่วงเวลา 4 ปีแรกของการจัดตั้ง อบต. กำนันจะเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง



ภาพที่ 5 แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

## องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1) ประธานและรองประธานสภา อบต.

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้อำนาจนายอำเภอแต่งตั้งสมาชิกสภา อบต. ตามมติของสภา อบต. คนหนึ่งเป็นประธานสภาและรองประธานสภาอีกคนหนึ่ง ประธานและรองประธานสภา อบต. ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกเป็นประธานหรือรองประธาน สภา อบต.

ประธานสภา อบต. มีหน้าที่ดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รองประธานสภา อบต. มีหน้าที่กระทำกิจการแทนประธานสภา อบต. ในกรณีที่ประธานสภา อบต. ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตามที่ประธานสภา อบต. มอบหมาย

เมื่อประธานและรองประธานสภา อบต. ไม่อยู่ในที่ประชุมให้สมาชิกสภา อบต. ที่มาประชุมเลือกกันเองเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

### 2) การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 2.1) สมัยประชุม

ในปีหนึ่งกฎหมายได้กำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภา อบต. จะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภา อบต. กำหนด

ประธานสภา อบต. จะเป็นผู้เรียกประชุมสภา อบต. ตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภา อบต. หรือประธานสภา อบต. ไม่เรียกประชุม ให้คณานายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งสภา อบต. สภา อบต. ต้องกำหนดให้สมาชิกได้มาประชุมภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.

การประชุมสภา อบต. ต้องมีสมาชิกสภา อบต. มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุมได้

การลงมติของที่ประชุมสภา อบต. จะถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในกฎหมาย สมาชิกสภา อบต. คนหนึ่งถือว่ามีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานในที่ประชุมจะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

#### 2.2) ประเภทของสมัยสามัญ

(1) การประชุมสมัยสามัญ เป็นการประชุมสภา อบต. ตามปกติซึ่งในปีหนึ่งกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัย หรือหลายสมัยก็ได้แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย การประชุมสมัยสามัญหนึ่ง ๆ กำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ



### 1) ประธานกรรมการบริหาร

ประธานกรรมการบริหารเป็นบุคคลสำคัญของ อบต. แต่ละแห่ง ซึ่งจะทำหน้าที่ด้านบริหารของ อบต. ให้เกิดความเจริญก้าวหน้าหรือเสื่อมถอย ในการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้แทนของ อบต. โดยกฎหมายถือว่าประธานและกรรมการบริหารทุกคนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ประธานกรรมการบริหาร ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภา อบต. จะอยู่ในตำแหน่งวาระ 4 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการบริหาร

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร หรือ มีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้ประธานกรรมการบริหาร อบต. เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด กฎหมายกำหนดให้ผู้รักษาราชการแทนสามารถทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานกรรมการบริหารในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

เมื่อตำแหน่งประธานกรรมการบริหารว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากครบวาระ กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกประธานกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง ในกรณีที่ไม่มีอาจเลือกประธานกรรมการบริหารได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด กฎหมายให้อำนาจนายอำเภอแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราว และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการบริหารไปจนกว่าจะมีการเลือกประธานกรรมการบริหารได้ ผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้นจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทนเท่านั้น

### 2) การพ้นจากตำแหน่ง

#### ก. ประธานกรรมการบริหาร

ประธานกรรมการบริหาร นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วประธานกรรมการบริหารยังต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ลาออก

(2) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา อบต. ตามมาตรา 12 ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา 47

#### ข. กรรมการบริหาร

กรรมการบริหารจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) สภา อบต. สิ้นอายุหรือมีการยุบสภา อบต.

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92

(3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ลาออก

(4) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา อบต.

(5) ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภา อบต.

(6) สภา อบต. มีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

กรรมการบริหารซึ่งพ้นจากตำแหน่งตาม (1) จะยังสามารถคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการบริหารซึ่งได้รับเลือกใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มติของสภา อบต. ตาม (6) ถ้าเกี่ยวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายกำหนดให้สภา อบต. ต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ด้วย

สภา อบต. จะต้องทำการเลือกกรรมการบริหารขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ไม่ถึง 180 วัน จะไม่ดำเนินการเลือกกรรมการบริหารขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

กรณีผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้น จะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทนเท่านั้น

#### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อบต.

คณะกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามมติ ชอบังคับ และแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการของ อบต. ต่อสภา อบต.

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภา อบต. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

#### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก. อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตามมาตรา 66

ข. อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ อบต. มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 มี ดังนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

ค. อำนาจหน้าที่ อบต. อาจทำได้ ตามมาตรา 68 มีดังนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

### ขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจาก อบต. ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่หลักในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งกฎหมายได้กระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่ อบต. มากกว่าสภาตำบล โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ และหน้าที่ที่อาจทำได้เหมือนกับเทศบาล ฉะนั้นในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ อบต. ย่อมมีอำนาจในการตราข้อบังคับหรือดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากกว่าสภาตำบล อบต. จึงสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

(ก) การออกข้อบังคับตำบล

อบต. อาจออกกฎข้อบังคับเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของอบต. ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่กฎหมายห้ามมิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภา อบต. เมื่อสภา อบต. และนายอำเภอเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลแล้ว กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับได้ต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอต้องส่งร่างข้อบังคับตำบลนั้นคืนสภา อบต. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว เพื่อให้สภา อบต. ทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับด้วย เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยร่างข้อบังคับนั้น ถือว่าเป็นอันตกไป

กรณีสภา อบต. พิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามที่นายอำเภอส่งคืนมายังสภา อบต. แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิก อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กฎหมายให้อำนาจประธานกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก แต่ถ้าสภา อบต. ไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับคืนจากนายอำเภอถือว่าร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

#### (ข) การขอทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ

ในการดำเนินงานของ อบต. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย อบต. มีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบลได้ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แม้อบต. จะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมก็ตามแต่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลได้เช่นเดิมเพียงแต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

#### (ค) การทำกิจการร่วมกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

ในการดำเนินงานของ อบต. เพื่อนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ตำบลในเขตที่ อบต. รับผิดชอบนั้น อบต. อาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นใด เพื่อทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ อบต. ของตน

#### การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 72 กำหนดให้ อบต. มีพนักงานส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

- (1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) ส่วนต่าง ๆ ที่ อบต. ได้ตั้งขึ้น

เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อบต. อบต.อาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ไปดำรง ตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ อบต. เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ กฎหมาย ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องทำความตกลง กับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

สำหรับพนักงานของ อบต. ซึ่งเป็นพนักงานประจำนั้น การบรรจุแต่งตั้ง การบำเหน็จ ความสำเร็จความชอบ การลงโทษ รวมตลอดทั้งการสอบคัดเลือก สอบแข่งขันหรือคัดเลือก จะเป็นไป ตามระเบียบพนักงานส่วนตำบลที่ตราขึ้นเป็น “พระราชกฤษฎีกา”

### เงินค่าตอบแทน

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. กรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหาร จะได้รับเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งตาม ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

บัญชีอัตราค่าตอบแทนสำหรับประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. กรรมการบริหาร และเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

การจัดชั้น รายได้ของ องค์การ บริหารส่วน ตำบล ไม่รวมเงิน อุดหนุน	อัตราค่าตอบแทน						
	สภาองค์การบริหารส่วนตำบล				คณะกรรมการบริหาร		
	ประธาน สภา อบต. เดือนละ (บาท)	รองประ- ธานสภา อบต. เดือนละ (บาท)	สมาชิก สภา อบต. เดือนละ (บาท)	เลขานุการ สภา อบต. เดือนละ (บาท)	ประธาน กรรมการ บริหาร อบต. เดือน ละ (บาท)	กรรม การ เดือนละ (บาท)	เลขานุการ คณะกรรมการ- การบริหาร อบต. เดือน ละ(บาท)
เกินกว่า 3,000,000 บาทขึ้นไป	3,000	2,500	2,000	2,500	3,000	2,000	2,500
เกิน 2,000,000- 3,000,000 บาท	2,500	2,000	1,500	2,000	2,500	1,500	2,000
เกิน 1,000,000- 2,000,000 บาท	2,000	1,500	1,000	1,500	2,000	1,000	1,500
ตั้งแต่ 1,000,000 บาทลงมา	1,500	1,000	500	1,000	1,500	500	1,000

ที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร และเลขานุการคณะกรรมการบริหาร พ.ศ. 2538

### บัญชีอัตราค่าตอบแทนประเภทค่าเบี้ยประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง ครั้งละ / คน (บาท)	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการเลือกตั้งครั้งละ / คน (บาท)
100	200

ที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรรมการบริหาร และเลขานุการคณะกรรมการบริหาร พ.ศ. 2538 ข้อ 9

#### รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก. รายได้ตามที่กฎหมายกำหนด มีดังนี้

(1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบล

(2) ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องจัดสรรให้แก่ อบต. ในเขตจังหวัดนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(3) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่ อบต. ออกข้อบังคับเรียกเก็บเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ใน อบต.

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ใน อบต.

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ใน อบต.

การเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามข้อ (3) นี้เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมดังกล่าวข้างต้น ให้ถือเป็นภาษีอากร และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(4) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บใน อบต. ใด กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของ อบต. นั้น

(5) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ใน อบต. ไต เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องจัดสรรให้แก่ อบต. นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติใน อบต. ไต กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องแบ่งให้แก่ อบต. นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(7) กฎหมายกำหนดให้ อบต. มีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตรากำหนดค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ ให้ อบต. เก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราอื่น ให้ อบต. เก็บหนึ่งในเก้าของอัตรากำหนดค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อ (7) ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

อนึ่ง อบต. อาจจะมีมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร หรือ ค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อ อบต. ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว กระทรวง ทบวง กรม นั้นจะต้องนำส่งมอบให้แก่ อบต. ทั้งหมด

ข. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อาจได้รับ มีดังนี้

(1) รายได้จากทรัพย์สินของ อบต.

(2) รายได้จากสาธารณูปโภคของ อบต.

(3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ อบต.

(4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(7) เงินอุดหนุนของรัฐบาล

(8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของ อบต.

(9) เงินกู้ที่ อบต. กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ เมื่อได้รับอนุมัติจากสภา อบต. ทั้งนี้ การกู้เงินจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

รายได้ของ อบต. กฎหมายกำหนดให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่าย ดังนี้

(1) เงินเดือน

- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) ค่าสาธารณูปโภค
- (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- (10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

(11) เงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. กรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหาร โดยจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

#### การจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ

##### (ก) การจัดทำงบประมาณ

ในการดำเนินงานของ อบต. ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้น อบต. จะต้องมียุทธศาสตร์และรายจ่ายเป็นของตนเอง ในแต่ละปีการรับ-จ่ายเงินของ อบต. ต้องเป็นไปตามงบประมาณ การจัดทำงบประมาณของ อบต. นั้นต้องทำเป็น “ข้อบังคับ” กล่าวคือ ทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. โดยให้คณะกรรมการบริหารของ อบต. เป็นผู้จัดทำและนำเสนอต่อสภา อบต. ตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใดรายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้น หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ก็สามารถจัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ/หรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต. เมื่อสภา อบต. ได้รับร่างงบประมาณรายจ่าย หรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากคณะกรรมการบริหารแล้ว สภา อบต. จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าสภา อบต. พิจารณาไม่แล้วเสร็จ กฎหมายให้ถือว่าสภา อบต. ให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารเสนอและให้ดำเนินการเสนอต่อนายอำเภอเพื่อขอลงมติต่อไป

เมื่อคณะกรรมการบริหารเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภา อบต. แล้ว สภา อบต. จะต้องดำเนินการจัดประชุมพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

1) ในกรณีสภา อบต. เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว จะต้องนำเสนอนายอำเภออนุมัติ ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติ นายอำเภอจะต้องส่งคืนให้สภา อบต. เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับนั้นใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว

2) ในกรณีที่สภา อบต. มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอจะต้องส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่สภา อบต. แจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างข้อบังคับดังกล่าวนั้นเป็นอันตกไป

อนึ่ง หากข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทัน กฎหมายกำหนดให้ใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

#### (ข) การควบคุมการตรวจสอบ

(1) กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ของ อบต. เพื่อให้ อบต. ปฏิบัติด้วยก็ได้ ในการออกระเบียบว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าให้กระทรวงมหาดไทยคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อบต. ด้วย

(2) กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 37 มาใช้บังคับกับการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่นๆ ของ อบต. ด้วยโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของ อบต. ตามระเบียบที่กำหนดไว้

### **บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อองค์การบริหารส่วนตำบล**

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจคือ การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ซึ่งเป็นความอิสระที่ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ โดยมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระและสามารถกำหนดนโยบายบริหารท้องถิ่นได้เอง แต่มิใช่เป็นความอิสระจากอำนาจของรัฐบาลไปเป็นการปกครองชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง (non-sovereign community) เช่นเดียวกับการปกครองประเทศหรือในฐานะที่เป็นรัฐ อำนาจอิสระของท้องถิ่นจึงไม่ใช่อำนาจอธิปไตย ท้องถิ่นยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นและกำหนดขอบเขต

อำนาจหน้าที่โดยส่วนกลาง แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการปกครองตนเองสักเพียงใดก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (ส่วนกลาง) กับท้องถิ่น มีราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่แทนส่วนกลางในการกำกับดูแลท้องถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่าส่วนภูมิภาคมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง อย่างไรก็ตามส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ก็มีขอบเขตเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือราชการได้ (แต่จะไม่ไปก้าวก้าวยการบริหารงานภายในของท้องถิ่น) เช่น การออกกฎหมายระเบียบต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้องตามกรอบกฎหมายระเบียบที่วางไว้เท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นมีอยู่ 3 เรื่องหลัก ๆ คือ

### 1. ในด้านการบริหารงาน

1.1 ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผนและวิธีปฏิบัติงานของท้องถิ่น เช่น การกำหนดเกณฑ์การจัดตั้งและ

1.2 ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีอำนาจในการควบคุมการทำงานของท้องถิ่น เช่น มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ หากปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งอำนาจสั่งเพิกถอน ระงับการปฏิบัติ ตักเตือน ตรวจสอบท้องถิ่นอีกด้วย

### 2. ในด้านบุคลากร

แท้จริงแล้ว ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลพอสมควรเพราะมีบุคลากรเป็นของตนเอง มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแต่ละรูปทำหน้าที่บริหารงาน เช่น คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) ส่วนในระดับจังหวัด มีคณะกรรมการประจำจังหวัดและคณะอนุกรรมการประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจำลองการบริหารงานของแต่ละระดับเช่นเดียวกับ ก.พ. (เช่น คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. กระทรวงและ อ.ก.พ.กรม คณะอนุกรรมการประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. จังหวัด) และมีการกำหนดอำนาจบรรจุแต่งตั้งพนักงานท้องถิ่นไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ

### 3. ในด้านการคลัง

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอและมีอิสระในการบริหารรายได้ของตน แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่าท้องถิ่นมีรายได้ที่จำกัด ไม่พอเพียงที่จะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากฐานรายได้ยังคงแคบและระบบการจัดสรรภาษี รายได้ที่ส่วนกลางจัดเก็บยังไม่เอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น

นอกจากนี้ การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายฐานภาษี มักมีผลกระทบต่อการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมักหลีกเลี่ยงวิธีการดังกล่าว อันเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาการคลังของท้องถิ่นส่วนกลางจึงต้องมีหน้าที่ในด้านการกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นพัฒนาขีดความสามารถทางด้านการคลัง รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นด้วย

### **บทบาทหน้าที่ของอำเภอ จังหวัด ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล**

ในด้านบทบาทหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ ตลอดจนองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าอำเภอ มีบทบาทที่ค่อนข้างชัดเจนและใกล้ชิดกว่าจังหวัด กล่าวคือ

#### **1. ด้านการบริหารงาน**

1) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่ยังไม่มีประธานหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกำหนด

2) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยวิสามัญ เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่เห็นว่าเป็นการจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลและยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ

3) นายอำเภอเป็นผู้อนุญาตให้ขยายเวลาในสมัยประชุมสามัญและสมัยประชุมวิสามัญของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4) นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่บังคับใช้ในพื้นที่แล้วประธานกรรมการบริหารจึงลงชื่อและประกาศใช้ข้อบังคับตำบลนั้นต่อไป

#### **2. ด้านบุคลากร**

1) นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

2) นายอำเภอเป็นผู้รับใบลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง

3) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

5) นายอำเภอรับหนังสือลาออกจากตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารและของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

6) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราวได้ หากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารว่างลงเนื่องจากเหตุอื่นนอกจากครบวาระและไม่อาจเลือกประธานกรรมการบริหารขึ้นใหม่ได้

7) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม แต่หากบุคคลผู้นั้นเป็น ข้าราชการที่มีได้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับต้น สังกัดของข้าราชการผู้นั้นก่อนแต่งตั้ง

### 3. ตำแหน่งประมาณและการคลัง

- 1) นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติใช้บังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดความเห็นแย้งระหว่างนายอำเภอ กับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้ว เห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่ง ให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายนั้นให้ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป

#### มาตรการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทอำเภอและจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกำกับดูแลให้องค์การ บริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามกฎหมาย โดยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาล หรือส่วนกลาง ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

#### ก. นายอำเภอ

- 1) นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้น จากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 หรือมิได้อยู่ในหมู่บ้านของตนเกินหกเดือนหรือ ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้ง
- 2) นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียก รายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล

#### ข. ผู้ว่าราชการจังหวัด

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจาก ตำแหน่งเมื่อเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลออกจาก ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลได้เมื่อบุคคลผู้นั้นมีส่วนได้เสียในสัญญา กับ องค์การบริหารส่วนตำบลหรือในกิจการที่กระทำแก่องค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบล ออกจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเมื่อบุคคลนั้นถูกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และหากการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ด้วย

5) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือคณะกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และหากการที่คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง เป็นผลจากการกระทำของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่งหรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณีโดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ด้วยเช่นกัน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นการอธิบายให้เห็นถึงประวัติ ความเป็นมา ปัญหาการบริหารงานในระดับตำบลที่ผ่านมา และการบริหารงานของ อบต. ในปัจจุบันตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เพื่อจะได้นำข้อมูลที่เกิดขึ้นรวบรวมได้ภาคสนามมาทำการศึกษวิเคราะห์และอภิปรายผลการวิจัยต่อไป

หน้าวาง

## บทที่ 5

### ผลการวิจัยภาคสนาม

โดยที่เนื้อหาของการวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาองค์ประกอบที่สำคัญของทรัพยากรการบริหารงานของหน่วยงานทั้ง 4 องค์ประกอบคือ การจัดการ (Management) คน (Man) เงิน (Money) และวัสดุเครื่องมือเครื่องใช้ (Material) โดยกำหนดประเด็นในการศึกษาวิธีการบริหารงานของ อบต. ไว้ 4 ด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับองค์ประกอบข้างต้นดังนี้ คือ 1) ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน 2) ด้านการบริหารงานบุคคล 3) ด้านการคลังและงบประมาณ และ 4) ด้านการบริหารพัสดุ ดังนั้นในการนำเสนอผลการวิจัยภาคสนามจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการอธิบายผลข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมจากภาคสนามในส่วนที่เป็นการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต. โดยแสดงในรูปตารางแจกแจงความถี่

ส่วนที่สอง เป็นการประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับอำเภอและจังหวัดเกี่ยวกับบทบาทในการกำกับดูแล ช่วยเหลือสนับสนุน อบต.

#### ส่วนที่ 1 ผลการวิจัยภาคสนามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต.

จากการเก็บข้อมูลภาคสนามในส่วนของการสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 61 แห่ง ในพื้นที่ 30 อำเภอของ 12 จังหวัด ในเรื่องการบริหาร อบต. ทั้ง 4 ด้าน สามารถอธิบายเป็นตารางแจกแจงความถี่ได้ดังนี้

##### 1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานของ อบต.

###### 1.1 การแบ่งงาน

###### 1) คำสั่งแบ่งงาน

ตารางที่ 1 แสดงการจัดทำคำสั่งแบ่งงานของ อบต.

คำสั่งแบ่งงาน	จำนวน	ร้อยละ
มี	28	45.9
ไม่มี	33	54.1
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 1 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำคำสั่งแบ่งงาน จำนวน 33 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 54.1 และที่มีการจัดทำคำสั่งแบ่งงานเพียงจำนวน 28 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 45.9

## 2) คำสั่งรักษาราชการแทน

ตารางที่ 2 แสดงการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหาร

คำสั่งรักษาราชการแทน	จำนวน	ร้อยละ
มี	10	16.4
ไม่มี	51	83.6
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 2 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทน จำนวน 51 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 83.6 และที่มีการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทนเพียงจำนวน 10 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 16.4

## 3) การมอบหมายหน้าที่

ตารางที่ 3 แสดงการมอบหมายหน้าที่ของ อบต.

การมอบหมายหน้าที่	จำนวน	ร้อยละ
มี	30	49.2
ไม่มี	31	50.8
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 3 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง มีการมอบหมายหน้าที่จำนวน 30 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 49.2 ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับที่ไม่มีการมอบหมายหน้าที่ จำนวน 31 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 50.8

## 4) คำสั่งอื่น ๆ และประกาศต่าง ๆ

ตารางที่ 4 แสดงการจัดทำคำสั่งอื่น ๆ และประกาศต่าง ๆ ของ อบต.

คำสั่งอื่น ๆ และประกาศต่าง ๆ	จำนวน	ร้อยละ
มี	39	63.9
ไม่มี	22	36.1
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 4 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำคำสั่งอื่น ๆ ประกาศ จำนวน 39 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 63.9 และไม่มีการจัดทำคำสั่งอื่น ๆ ประกาศ จำนวน 22 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 36.1

## 1.2 ลักษณะของสถานที่ทำการของ อบต.

1) อาคารที่ทำการเป็นของ อบต. เอง  
ตารางที่ 5 แสดงอาคารที่ทำการของ อบต. เอง

อาคารที่ทำการเป็นของ อบต. เอง อาคารสภาตำบล + อาคาร อบต. ที่สร้างขึ้นใหม่	จำนวน	ร้อยละ
มี	35	58.3
ไม่มี	26	41.7
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 5 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 อบต. ส่วนใหญ่มีอาคารที่ทำการเป็นของ อบต. จำนวน 35 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 58.3 และไม่มีอาคารที่ทำการเป็นของตนเองจำนวน 26 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 41.7

## 2) สถานที่ทำการของ อบต.

ตารางที่ 6 แสดงสถานที่ทำการของ อบต.

สถานที่ทำการของ อบต.	จำนวน	ร้อยละ
เช่าอาคารพาณิชย์	9	14.8
สภาตำบลเดิม	30	49.2
หอประชุมประจำหมู่บ้าน	2	3.3
เป็นอาคารพื้นที่ของ อบต. ที่สร้างขึ้นใหม่	5	8.2
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส่วนอำเภอ)	1	1.6
อาศัยที่ว่าการอำเภอ	8	13.1
ศูนย์สาธารณสุข	3	4.9
ที่ทำการกำนัน	2	3.3
ศูนย์พัฒนาสตรี	1	1.6
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 6 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่สถานที่ทำการของ อบต. เป็นสภาพตำบลเดิม จำนวน 30 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 49.2 รองลงมา เป็นการเช่าอาคารพาณิชย์ จำนวน 9 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 14.8 อาศัยที่ว่าการอำเภอจำนวน 8 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 13.1 เป็นอาคารพื้นที่ของ อบต. ที่สร้างขึ้นใหม่จำนวน 5 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 8.2 เป็นศูนย์สาธิตการเกษตร มีจำนวน 4.9 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 5.4 ที่ทำการกำนัน จำนวน 2 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 3.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส่วนอำเภอ) จำนวน 1 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 1.6 เป็นศูนย์พัฒนาสตรี จำนวน 1 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 1.6

### 3) สภาพอาคารที่ทำการ

ตารางที่ 7 แสดงสภาพอาคารของ อบต.

สภาพอาคารที่ทำการ	จำนวน	ร้อยละ
ถาวร	41	67.2
ไม่ถาวร	20	32.8
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 7 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีสภาพอาคารที่ทำการถาวร จำนวน 41 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 67.2 และไม่มีอาคารที่ทำการที่ถาวรจำนวน 20 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 32.8

### 4) ป้ายชื่อของที่ทำการ

ตารางที่ 8 แสดงป้ายชื่อที่ทำการของ อบต.

ป้ายชื่อที่ทำการ	จำนวน	ร้อยละ
มี	46	75.4
ไม่มี	15	24.6
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 8 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีป้ายชื่อที่ทำการ จำนวน 46 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 75.4 และไม่มีป้ายชื่อของที่ทำการ จำนวน 15 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 24.6

## 5) การจัดสำนักงาน

ตารางที่ 9 แสดงการจัดสำนักงานของ อบต.

การจัดสำนักงาน	จำนวน	ร้อยละ
เรียบร้อย	40	65.6
ไม่เรียบร้อย	21	34.4
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 9 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดสำนักงานเรียบร้อย จำนวน 40 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 65.6 และที่จัดสำนักงานไม่เรียบร้อย จำนวน 21 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 34.4

## 1.3 การประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.

## 1) จำนวนครั้งในการจัดประชุมต่อเดือน

ตารางที่ 10 แสดงจำนวนครั้งในการจัดประชุมต่อเดือนของคณะกรรมการบริหาร อบต.

จำนวนครั้งในการจัดประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.ต่อเดือน	จำนวน	ร้อยละ
1 ครั้ง	49	80.3
มากกว่า 1 ครั้ง	12	19.7
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 10 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต. 1 ครั้งต่อเดือน จำนวน 49 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 80.3 และมากกว่า 1 ครั้งต่อเดือน จำนวน 12 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 19.7

## 2) รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.

ตารางที่ 11 แสดงรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารของ อบต.

รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.	จำนวน	ร้อยละ
มี	55	90.2
ไม่มี	6	9.8
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 11 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต. จำนวน 55 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 90.2 และที่ไม่มีการจัดทำรายงานฯ จำนวน 6 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 9.8

## 1.4 การประชุมสภา อบต.

## 1) การประชุมสภา อบต.

ตารางที่ 12 แสดงการประชุมสภา อบต.

การประชุมสภา อบต.	จำนวน	ร้อยละ
มี	61	100.0
ไม่มี	-	-
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 12 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง มีการจัดประชุมสภา อบต. ทุกแห่ง

## 2) รายงานการประชุมสภา อบต.

ตารางที่ 13 แสดงรายงานการประชุมสภา อบต.

รายงานการประชุมสภา อบต.	จำนวน	ร้อยละ
มี	56	91.8
ไม่มี	5	8.2
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 13 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำรายงานการประชุมสภา อบต. จำนวน 56 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 91.8 และไม่มีการจัดทำรายงานการประชุมสภา อบต. จำนวน 5 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 8.2

3) จำนวนสมัยประชุมสภา อบต.

ตารางที่ 14 แสดงจำนวนสมัยประชุมสภา อบต.

จำนวนสมัยประชุม สภา อบต.	จำนวน	ร้อยละ
2 สมัย	47	77.0
3 - 4 สมัย	4	6.6
ไม่ทราบ	10	16.4
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 14 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดสมัยประชุมสภา อบต. 2 สมัย จำนวน 47 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 77.0 รองลงมาสมัยประชุมสภา อบต. 3 - 4 สมัย จำนวน 4 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 6.6 และไม่ทราบสมัยประชุมสภา อบต. จำนวน 10 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 16.4

#### 1.5 งานสารบรรณ

1) สมุดคุมทะเบียนรับหนังสือ

ตารางที่ 15 แสดงการมีสมุดคุมทะเบียนรับหนังสือของ อบต.

สมุดคุมทะเบียนรับหนังสือ	จำนวน	ร้อยละ
มี	59	96.7
ไม่มี	2	3.3
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 15 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนรับหนังสือ จำนวน 59 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 96.7 และไม่มีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนรับหนังสือ จำนวน 2 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 3.3

## 2) สมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ

ตารางที่ 16 แสดงการมีสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือของ อบต.

สมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ	จำนวน	ร้อยละ
มี	59	96.7
ไม่มี	2	3.3
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 16 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ จำนวน 59 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 96.7 และไม่มีมีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ จำนวน 2 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 3.3

## 3) การจัดเก็บแฟ้มเอกสาร

ตารางที่ 17 แสดงการจัดเก็บแฟ้มเอกสารของ อบต.

การจัดเก็บแฟ้มเอกสาร	จำนวน	ร้อยละ
มี	57	93.4
ไม่มี	4	6.6
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 17 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร จำนวน 57 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 93.4 และไม่มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร จำนวน 4 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 6.6

## 4) การจัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสาร

ตารางที่ 18 แสดงการจัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสารของ อบต.

การจัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสาร	จำนวน	ร้อยละ
มี	46	75.4
ไม่มี	15	24.6
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 18 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดหมวดหมู่เพิ่มเอกสาร จำนวน 46 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 75.4 และไม่มีการจัดหมวดหมู่เพิ่มเอกสาร จำนวน 15 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 24.6

5) ตู้เก็บเอกสาร

ตารางที่ 19 แสดงตู้เก็บเอกสารของ อบต.

ตู้เก็บเอกสาร	จำนวน	ร้อยละ
มี	54	88.5
ไม่มี	7	11.5
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 19 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีตู้เก็บเอกสาร จำนวน 54 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 88.5 และไม่มียตู้เก็บเอกสาร จำนวน 7 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 11.5

**2. ด้านการบริหารบุคคลของ อบต.**

2.1 การปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราว

ตารางที่ 20 แสดงการลงเวลาปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราว

การลงเวลาปฏิบัติงาน	จำนวน	ร้อยละ
มี	48	78.7
ไม่มี	13	21.3
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 20 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 56 แห่ง ส่วนใหญ่ลูกจ้างชั่วคราวมีการลงเวลาปฏิบัติงาน จำนวน 48 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 78.7 และไม่มีการลงเวลาปฏิบัติงาน จำนวน 13 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 21.3

### 3. ด้านการคลังและงบประมาณของ อบต.

#### 3.1 การจัดทำบัญชีการเงิน

ตารางที่ 21 แสดงการจัดทำบัญชีการเงินของ อบต.

การจัดทำบัญชีการเงิน	จำนวน	ร้อยละ
มี	56	91.8
ไม่มี	5	8.2
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 21 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำบัญชีการเงิน จำนวน 56 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 91.8 และไม่มีการจัดทำบัญชีการเงิน จำนวน 5 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 8.2

#### 3.2 การจัดทำทะเบียนคุมรายได้

ตารางที่ 22 แสดงการจัดทำทะเบียนคุมรายได้ของ อบต.

การจัดทำทะเบียนคุมรายได้	จำนวน	ร้อยละ
มี	50	82.0
ไม่มี	11	18.0
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 22 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำทะเบียนคุมรายได้ จำนวน 50 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 82.0 และไม่มีการจัดทำทะเบียนคุมรายได้ จำนวน 11 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 18.0

#### 3.3 การจัดทำทะเบียนคุมรายจ่าย

ตารางที่ 23 แสดงการจัดทำทะเบียนคุมรายจ่ายของ อบต.

การจัดทำทะเบียนคุมรายจ่าย	จำนวน	ร้อยละ
มี	50	82.0
ไม่มี	11	18.0
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 23 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำทะเบียนคุมรายจ่าย จำนวน 50 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 82.0 และไม่มีการจัดทำทะเบียนคุมรายจ่าย จำนวน 11 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 18.0

#### 3.4 การจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จ

ตารางที่ 24 แสดงการจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จของ อบต.

การจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จ	จำนวน	ร้อยละ
มี	48	78.7
ไม่มี	13	21.3
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 24 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จ จำนวน 48 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 78.7 และไม่มีการจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จ จำนวน 13 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 21.3

#### 3.5 การใช้จ่ายงบประมาณประจำปี 2539

ตารางที่ 25 แสดงผลการใช้จ่ายงบประมาณปี 2539 ของ อบต.

ผลการใช้จ่ายงบประมาณปี 2539	จำนวน	ร้อยละ
มากกว่าร้อยละ 50	32	52.46
น้อยกว่าร้อยละ 50	29	47.54
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 25 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีผลการใช้จ่ายงบประมาณปี 2539 มากกว่าร้อยละ 50 จำนวน 32 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 52.46 และน้อยกว่าร้อยละ 50 จำนวน 29 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 47.54

3.6 การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย  
ตารางที่ 26 แสดงการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต.

การจัดทำข้อบังคับ	จำนวน	ร้อยละ
เป็นไปตามกำหนด	40	65.57
ไม่เป็นไปตามกำหนด	21	34.43
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 26 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง ส่วนใหญ่มีการจัดทำข้อบังคับเป็นไปตามกำหนดเวลา จำนวน 40 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 65.57 และมีการจัดทำข้อบังคับไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา จำนวน 21 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 34.43

4. ด้านการบริหารพัสดุของ อบต.

4.1 การแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง

ตารางที่ 27 แสดงการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.

การแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง	จำนวน	ร้อยละ
มี	61	100.0
ไม่มี	-	-
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 27 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง มีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้างทั้ง 61 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 100.0

4.2 ทะเบียนคุมพัสดุ

ตารางที่ 28 แสดงทะเบียนคุมพัสดุของ อบต.

ทะเบียนคุมพัสดุ	จำนวน	ร้อยละ
มี	39	63.9
ไม่มี	22	36.1
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 28 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 61 แห่ง มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ จำนวน 39 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 63.9 และไม่มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ จำนวน 22 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 36.1

#### 4.3 การตรวจสอบพัสดุประจำปี

ตารางที่ 29 แสดงการตรวจสอบพัสดุประจำปีของ อบต.

การตรวจสอบพัสดุประจำปี	จำนวน	ร้อยละ
มี	33	54.1
ไม่มี	28	45.9
รวม	61	100.0

จากตารางที่ 29 กลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบต. จำนวน 56 แห่ง มีการตรวจสอบพัสดุประจำปี จำนวน 33 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 54.1 และไม่มีการตรวจสอบพัสดุประจำปี จำนวน 28 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 45.9

### ส่วนที่ 2 บทบาทของอำเภอและจังหวัดในการกำกับดูแล อบต.

จากการวิจัยภาคสนาม ซึ่งได้มีการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับอำเภอและจังหวัด ประกอบด้วย ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน อบต. ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา นายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และปลัดจังหวัด ถึงลักษณะและวิธีการในทางปฏิบัติในการกำกับดูแล ตลอดจนการสนับสนุนช่วยเหลือแก่ อบต. ซึ่งพอจะสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

#### 1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

1.1 แต่งตั้งคณะทำงานระดับอำเภอในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ อบต. รวมทั้งการประชุมเพื่อรับทราบปัญหาต่างๆ ของ อบต.

1.2 มอบหมายให้ปลัดอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปชี้แจง แนะนำข้อกฎหมาย วิธีปฏิบัติงาน การจัดสำนักงาน ระบบงานสารบรรณ

1.3 ออกไปร่วมประชุมกับ อบต. และสังเกตการณ์การจัดการประชุมและแนะนำการจัดประชุม

1.4 โกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภา อบต. ด้วยกันและระหว่างสภา กับ คณะกรรมการบริหาร

1.5 มอบนโยบายของอำเภอและจังหวัด โดยเฉพาะกรอบทิศทางการพัฒนาของ อำเภอและจังหวัดและนโยบายอื่นๆ ที่จำเป็นต้องให้ อบต. รับทราบหรือถือปฏิบัติ เช่น นโยบายการ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อให้ อบต. พิจารณา ให้ความสำคัญในการจัดหางบประมาณหรือจัดทำโครงการรองรับการป้องกันและแก้ไขปัญหา นั้นๆ ในตำบล

## 2. ด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอลงไปดำรงตำแหน่งหรือช่วยปฏิบัติงานของ อบต. ในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในช่วงระยะเริ่มแรกที่ อบต. ยังไม่มีพนักงานส่วนตำบลของตนเอง เช่น ปลัด อบต. หัวหน้าสำนักงานปลัด อบต. ท่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น

2.2 จัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานช่วยเหลือ อบต. โดยวิทยากรระดับอำเภอ จังหวัดและจากส่วนกลาง อบรมให้ความรู้แก่สมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหารและลูกจ้าง ชั่วคราวให้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบ กฎหมาย วิธีปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

## 3. ด้านการคลังและงบประมาณ

3.1 ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารการคลัง การงบประมาณ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อบต. นั้น อำเภอได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ได้แก่ เสมียนตราอำเภอ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส่วนอำเภอ) ให้คำปรึกษาในการจัดทำงบประมาณ

3.2 ตรวจสอบความถูกต้องของร่างข้อบังคับงบประมาณ และความสอดคล้อง กับปัญหาและความต้องการของประชาชน และแผนพัฒนาตำบลประจำปี แผนพัฒนาตำบล 5 ปี ถ้าหากไม่สอดคล้อง อำเภอจะให้ อบต. กลับไปทบทวนใหม่

3.3 มอบนโยบายในการจัดทำงบประมาณ โดยอำเภอจะชี้แจงนโยบายภาพรวม ของการพัฒนาอำเภอเพื่อให้ อบต. ถือเป็นแนวทางหรือกรอบในการจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับ นโยบาย และโครงการที่อยู่ในข้อบังคับงบประมาณจะต้องไม่เป็นลักษณะของการเฉลี่ยตามจำนวนหมู่บ้าน ซึ่งทำให้เป็น “เบี้ยหัวแตก” แต่จะต้องพิจารณาตามลำดับความสำคัญของปัญหา โดยยึดแผนพัฒนา ตำบลเป็นแนวทาง

3.4 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของอำเภอและจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจการปฏิบัติงาน ของ อบต. รวมทั้งการตรวจงานในหน้าที่ของปลัดจังหวัด

3.5 เร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกำหนดและถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับ

3.6 ให้ อบต. ดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเอง และแนะนำเรื่องการขยายฐาน รายได้ เพื่อให้ อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้น

#### 4. ด้านการบริหารพัสดุ

4.1 ดูแลให้ อบต. จัดซื้อจัดจ้างให้ถูกต้องตามระเบียบ การจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์ ควรพิจารณาซื้อตามลำดับความจำเป็นก่อนหลัง

4.2 แนะนำให้ อบต. ดำเนินการในการโอนทรัพย์สินต่างๆ จากสภาตำบลเดิม ไปเป็นของ อบต. ให้เรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย

4.3 แนะนำให้ อบต. จัดทำทะเบียนคุมพัสดุ ทรัพย์สินให้มีความถูกต้องเป็น ปัจจุบันและสามารถตรวจสอบได้อยู่เสมอ

4.4 อำเภอ จังหวัดออกตรวจสอบพัสดุประจำปี

หน้าวาง

# บทที่ 6

## อภิปรายผล

ในบทนี้เป็นการอภิปรายผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม และจากการศึกษาเอกสาร และนำเสนอปัญหาการบริหารงานของ อบต. ในรูปของการพรรณนาความ ดังนี้

**การบริหารงานของ อบต.**

### 1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

การจัดโครงสร้างและระบบงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การบริหารหรือการจัดการ (Management) เพื่อให้องค์การหรือหน่วยงานสามารถดำเนินกิจการตามภารกิจหน้าที่นั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งการวิจัยครั้งนี้มุ่งให้ความสนใจกับการจัดระบบงานเพื่อการบริหาร จึงได้กำหนดประเด็นในการศึกษา 4 ประเด็นหลัก ๆ ประกอบด้วยการประชุมคณะกรรมการบริหาร การมอบหมายหรือแบ่งงาน การรักษาราชการแทน การจัดสำนักงาน และระบบงานสารบรรณ

#### 1.1 การประชุม

ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ คือ

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงอาศัยการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพิจารณาและตัดสินใจ โดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาฯ เป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามหลักบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 ประเภท คือ การประชุมสามัญและการประชุมวิสามัญ

ในปีหนึ่ง ๆ จะมีการประชุมสามัญอย่างน้อย 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย ซึ่งแล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด โดยให้กำหนดในวันเริ่มสมัยประชุมสามัญ สมัยประชุมสามัญหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

การนัดประชุมในระหว่างสมัยประชุม ให้ทำเป็นหนังสือหรือบอกนัดในที่ประชุม ถ้าบอกนัดในที่ประชุมต้องส่งหนังสือนัดประชุมไปยังผู้ที่มีได้มาประชุมทราบล่วงหน้า เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นัดหมายประชุมตามคำสั่งของประธานสภาและทำหน้าที่อื่น ๆ ในการประชุมสภาคล้ายคลึงกับเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ได้แก่การชี้แจงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ จัดทำระเบียบวาระการประชุม จัดทำและตรวจสอบรายงานการประชุม รักษาเอกสารของสภา แจ่มติของสภาไปยังผู้เกี่ยวข้อง ช่วยเหลือประธานสภาในการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการลงมติกระทำได้ 2 วิธี คือ 1) โดยเปิดเผย และ 2) โดยลับ มติที่ประชุมถือเสียงข้างมาก

ส่วนคณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ คือ

1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติชี้แจงบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2) จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

ในการดำเนินการดังกล่าวประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล และในการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้มีสาระสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

- 1) วิธีการประชุมคณะกรรมการบริหาร
- 2) หน้าที่ของประธานคณะกรรมการบริหาร
- 3) วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร

สำหรับวิธีการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้เรียกประชุม แต่ถ้าประธานกรรมการบริหารไม่เรียกประชุม เมื่อมีกรณีที่ต้องกระทำแล้ว กรรมการบริหารคนหนึ่งคนใดจะเรียกประชุมก็ได้ การเรียกประชุมห้ามมิให้กรรมการบริหารมอบอำนาจหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทน และกรรมการบริหารคนใดมาลงชื่อเข้าประชุมไว้ แต่ไม่ได้นั่งในที่ประชุมมิให้นับเป็นองค์ประชุมด้วย

ในการประชุมให้ประธานกรรมการบริหารเป็นประธานในที่ประชุม แต่ถ้าประธานกรรมการบริหารไม่อยู่ในที่ประชุมให้ที่ประชุมเลือกประธานชั่วคราวขึ้นมาเป็นประธานของที่ประชุมคราวนั้น การประชุมของคณะกรรมการจะต้องมีกรรมการบริหารเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

สำหรับการลงมติในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารนั้นให้ถือเอาเสียงข้างมาก แต่ถ้ากรณีมีเสียงเท่ากันให้ประธานของที่ประชุมออกเสียงชี้ขาดได้อีกเสียงหนึ่ง

ในการประชุม ประธานกรรมการบริหารมีหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมเพื่อดำเนินการประชุม บังคับบัญชาการประชุม และรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุม ส่วนเลขานุการคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ในการนัดประชุม จัดทำระเบียบวาระการประชุมชี้แจงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อที่ประชุม จัดทำรายงานการประชุม ช่วยเหลือประธานกรรมการบริหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุม แจกมติของคณะกรรมการบริหารไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ประธานกรรมการบริหารมอบหมาย

โดยปกติการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารนั้น กฎหมายหรือระเบียบจะเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยที่สุด เช่น ไม่ได้กำหนดความถี่หรือจำนวนครั้งที่ควรประชุมในแต่ละเดือนหรือแต่ละปี เป็นต้น เพื่อให้คณะกรรมการบริหารได้ประชุมและดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรมากที่สุด

จากการวิจัยภาคสนามซึ่งทำการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 61 แห่งทั่วประเทศ พบว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งมีการประชุมในแต่ละเดือน โดยมีถึงร้อยละ 80.3 ที่ประชุมเดือนละ 1 ครั้ง และมีร้อยละ 19.7 ประชุมกันมากกว่า 1 ครั้งในแต่ละเดือน ขณะเดียวกันพบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 90.2 ที่มีการจัดทำรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร และยังมีอีกร้อยละ 9.8 ที่ไม่มีการจัดทำรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร

นอกจากนี้ ยังได้สอบถามถึงการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ซึ่งพบว่าทุกองค์การบริหารส่วนตำบลจัดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ร้อยละ 77.0 ที่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัย และมีร้อยละ 6.6 ที่กำหนดสมัยประชุมปีละ 3-4 สมัย ส่วนอีกร้อยละ 16.4 ที่ไม่ทราบว่ากำหนดประชุมกี่สมัย

ในการจัดทำรายงานการประชุมสภา พบว่าร้อยละ 91.8 ที่มีการจัดทำรายงานการประชุม ส่วนที่ไม่มีจัดทำรายงานการประชุม มีร้อยละ 8.2

ข้อค้นพบสำคัญจากการสนทนากับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าผู้บริหารหลายคนยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องการประชุมอย่างแท้จริง เหตุผลที่สนับสนุนข้อค้นพบในประเด็นนี้ก็คือ การประชุมสภาและการประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต. หลายแห่ง ไม่ได้แยกกันประชุม แต่กลับประชุมรวมกันในคราวเดียว แล้วแยกกันจัดบันทึกรายงานการประชุม บางคนยังไม่ทราบว่าการประชุมดังกล่าวเป็นคนละส่วนกัน ขณะที่บางคนเห็นว่าการประชุมรวมกันไม่เห็นว่าเสียหายแต่อย่างใด ตรงกันข้ามน่าจะก่อให้เกิดผลดีแก่การบริหารงานมากกว่าการแยกกันประชุม เพราะจะได้ร่วมกันปรึกษาหารือไปในคราวเดียว และช่วยลดความขัดแย้งระหว่างสภากับคณะกรรมการบริหารได้ดีอีกด้วย

จากประเด็นดังกล่าว จึงน่าจะเกิดจากการที่ทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหารยังมีความเคยชินหรือคุ้นเคยกับรูปแบบการประชุมสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 อยู่

อย่างไรก็ตามกรรมการบริหารหลายคนได้ให้ความเห็นว่า การกำหนดรูปแบบการประชุมดังกล่าวไม่ค่อยสอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงานของ อบต. นัก กล่าวคือในสภาพความเป็นจริงทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหาร แม้ถูกแยกกันโดยกฎหมายและบทบาทในการปฏิบัติงานแต่มีความใกล้ชิดผูกพันกันมาก่อน การดำเนินงานของ อบต. จึงอาศัยการปรึกษาหารือนอกกรอบหรือแบบที่ไม่เป็นทางการกันก่อนแล้วจึงนำเข้าที่ประชุมเพื่อลงมติให้ถูกต้องตามที่กฎหมาย ระเบียบกำหนด

นอกจากนี้เมื่อได้ตรวจดูบันทึกรายงานการประชุมของทั้งสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร ยังพบข้อสังเกตหลายประการคือ

1) รูปแบบของการจัดบันทึกรายงานการประชุมมีความหลากหลายต่างกันตัวอย่างเช่น บางแห่งใช้ “บันทึกรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล” บางแห่งใช้ “บันทึกรายงานการประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นต้น

2) การดำเนินการประชุมยังไม่ถูกต้องไม่ทราบบทบาทของตนเอง เช่น ประธานกรรมการบริหาร (กำนัน) เป็นผู้เปิด-ปิดการประชุมสภาและดำเนินการประชุม บางแห่งให้ข้าราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานใน อบต. เป็นผู้เปิด-ปิดการประชุม เป็นต้น

## 1.2 การแบ่งงานหรือมอบหมายงานและการรักษาราชการแทน

จากการศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. จะพบว่าแม้กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของ อบต. แต่กฎหมายก็มีได้บังคับให้ประธานกรรมการบริหารจะต้องมอบหมายงานหรือแบ่งงานให้กรรมการบริหารคนหนึ่งคนใด มีหน้าที่รับผิดชอบหรือปฏิบัติงานในหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดโดยเฉพาะ ขณะเดียวกันประธานกรรมการบริหารก็ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน แต่เป็นอำนาจของ

คณะกรรมการบริหาร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารในระยะ 4 ปีแรกไว้ว่า<sup>1</sup> การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหาร อบต. กรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารตามมาตรา 60 วรรคสอง แล้วให้ประธานกรรมการบริหารออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งและให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนทันที หากไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และให้พ้นจากรักษาราชการแทน เมื่อมีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือประธานกรรมการบริหารปฏิบัติหน้าที่ได้

จากการวิจัยพบว่าเมืองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงร้อยละ 45.9 ที่มีคำสั่งแบ่งงาน และร้อยละ 49.2 ที่มีการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการมอบหมายให้ปฏิบัติงานเพียงชั่วคราว ในขณะที่บางแห่งจะแบ่งงานหรือมอบหมายกันด้วยวาจา โดยประธานกรรมการบริหารเป็นผู้สั่ง เช่น ให้นาย ก. ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีป้าย ให้นาย ข. ทำหน้าที่ในการติดต่อกับอำเภอ เป็นต้น บางแห่งแบ่งงานโดยยึดถือพื้นที่เป็นหลัก โดยเฉลี่ยตามจำนวนหมู่บ้านต่อกรรมการบริหารคนหนึ่ง ทั้งนี้ จะพิจารณาถึงความเหมาะสมของกรรมการบริหารแต่ละคน กรรมการบริหารคนหนึ่งจึงต้องรับผิดชอบในทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องหรือเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบนั้นแล้วนำมาปรึกษาหารือหรือแจ้งผลการปฏิบัติงานให้ประธานกรรมการบริหาร หรือที่ประชุมคณะกรรมการบริหารทราบ ส่วนอีกร้อยละ 54.1 ที่ไม่มีการแบ่งงาน และร้อยละ 50.8 ที่ไม่มีการมอบหมายงาน

อย่างไรก็ตาม การมอบหมายงานหรือแบ่งงานดังกล่าวไม่รวมถึงการแต่งตั้งให้เป็นการตรวจรับพัสดุ กรรมการเปิดซองประกวดราคา กรรมการตรวจการจ้าง กรรมการเก็บรักษาเงิน เป็นต้น ซึ่งเป็นการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือหนังสือสั่งการอยู่แล้ว

ส่วนการรักษาราชการแทนนั้น พบว่าเมืองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงร้อยละ 16.4 เท่านั้น ที่มีการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารส่วนใหญ่มีถึงร้อยละ 83.6 ที่ไม่มีการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทนไว้แต่อย่างใด เมื่อสอบถามประธานกรรมการบริหารถึงเหตุผลที่ไม่ได้จัดทำคำสั่งไว้ ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่ายังไม่มีความจำเป็น และบางคนเห็นว่าการมีคำสั่งดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากผู้ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน จួយโอกาสกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ขณะที่ประธานต้องเดินทางไปต่างท้องที่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0318/ว2152 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2538 เรื่องการรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในระยะ 4 ปีแรก

### 1.3 การจัดสำนักงาน

การจัดสำนักงานเป็นกิจกรรมในการกำหนดสิ่งแวดล้อมในการทำงานของสำนักงาน และเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ เป็นงานขั้นที่สองในกระบวนการจัดการสำนักงาน

สำหรับองค์ประกอบในการจัดสำนักงานนั้น มักจะประกอบด้วย เครื่องตกแต่ง โต๊ะ เก้าอี้ที่ใช้ในการทำงาน รวมทั้ง แสง สี เสียงและอากาศภายในสำนักงานเนื่องจากงานสำนักงานต้องใช้ความคิด เจ้าหน้าที่ต้องทำงานและใช้เวลาในการทำงานและงานบางอย่างต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบและเป็นงานที่มีความรับผิดชอบสูง สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน จึงเป็นหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงานจะต้องจัดเตรียมสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การทำงาน เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างสะดวกสบายและรวดเร็ว รวมทั้งแก้ไขสิ่งที่ยกเว้นความสามารถในการทำงานด้วย

การจัดสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ 4 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องคำนึงถึงการประหยัดเวลา แรงงาน และค่าใช้จ่าย กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการทำงาน ประการที่สอง ต้องคำนึงถึงการควบคุม การจัดสิ่งแวดล้อม ความสะอาด ในการควบคุมบังคับบัญชา ประการที่สาม ต้องคำนึงถึงความสะอาด ความปลอดภัยและความมีสุขภาพดีของเจ้าหน้าที่ ประการที่สี่ต้องคำนึงความสะอาด ความเป็นระเบียบ และความสวยงาม เพราะสิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดความประทับใจแก่ประชาชนผู้มาติดต่อและเกิดความภูมิใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานที่จะวัดว่า การจัดสำนักงานของหน่วยงานใด เป็นอย่างไรนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ มาใช้ประกอบในการพิจารณาตัดสินด้วย การจัดสำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการที่ไม่อาจจะใช้มาตรฐานของการจัดสำนักงานทั่วไป ๆ มาประเมินได้

ในการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นเพียงการมองในภาพรวมของการจัดสำนักงานว่ามีความเรียบร้อยที่จะเอื้อต่อการปฏิบัติงานมากขึ้นหรือไม่เท่านั้น ซึ่งจากการวิจัยพบว่าการจัดสำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ ร้อยละ 65.6 มีความเรียบร้อยและมีเพียงร้อยละ 34.4 ที่จัดสำนักงานไม่เรียบร้อย

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาคารเป็นของตนเอง ร้อยละ 58.3 และไม่มีอาคารเป็นของตนเองร้อยละ 41.7 ในส่วนสภาพอาคารที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นอาคารถาวรมีร้อยละ 67.9 ส่วนที่อาคารไม่ถาวรมีร้อยละ 32.8 ส่วนใหญ่เป็นอาคารของสภาตำบลเดิม (ร้อยละ 49.2) เข้าอาคารพาณิชย์ (ร้อยละ 14.8) อาศัยอาคารที่ว่าการอำเภอ (ร้อยละ 13.1) เป็นอาคารที่องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างขึ้นใหม่ (ร้อยละ 8.2) และอื่น ๆ เช่น อาศัยหอประชุมประจำหมู่บ้าน อาศัยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส่วนอำเภอ) ศูนย์สาธิตการเกษตร ศูนย์พัฒนาสตรี ที่ทำการก้านัน เป็นต้น (รวมร้อยละ 14.7)

ในจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านี้ มีร้อยละ 75.4 ที่มีป้ายชื่อที่ทำการ และร้อยละ 24.6 ที่ยังไม่มีป้ายชื่อ

#### 4. ระบบงานสารบรรณ

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ที่จะต้องติดต่อประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ และประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำหนังสือราชการเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น การจัดทำหนังสือราชการมีรูปแบบ วิธีการ และรายละเอียดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2526

แต่สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากการจัดทำหนังสือราชการดังกล่าวก็คือ การจัดระบบเอกสาร เพราะการจัดระบบเอกสารที่ดีจะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในกระบวนการของงานด้านเอกสาร มีส่วนสำคัญ 3 ส่วนคือ 1) การจัดทำเอกสาร 2) การจัดเก็บเอกสาร และ 3) การทำลายเอกสาร การควบคุมเอกสารมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมให้มีการจัดทำเอกสารมากเกินไปจนความจำเป็น ควบคุมให้ออกสารที่เกิดขึ้นแล้วให้สะดวกต่อการหยิบใช้ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และลดเอกสารที่ไม่มีความจำเป็นลงโดยการทำลายเอกสาร

ในการจัดเก็บเอกสารที่ต้นมืองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1) มีระบบ การมีระบบการจัดเก็บที่ดีต้องวางระเบียบปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนต้องมีเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารที่มีความรู้ด้านนี้ และต้องเป็นระบบที่เหมาะสมกับหน่วยงานนั้น ๆ ให้สามารถปรับหรือขยายได้ในโอกาสต่อไป

2) วิธีปฏิบัติที่ง่ายและเหมาะสม กล่าวคือจะต้องสามารถค้นหาได้อย่างรวดเร็ว มีความเหมาะสมกับสถานที่ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการรักษาทั้งยังต้องง่ายต่อการปฏิบัติ ไม่ควรมีขั้นตอนยุ่งยากหรือซับซ้อน

ในส่วนของการจัดหมวดหมู่หนังสือจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถค้นหาหนังสือเพื่อนำไปใช้งาน หรือพิจารณาทำลายได้โดยง่าย เพราะสามารถทราบว่าเป็นหนังสือเรื่องนั้น ๆ รวมอยู่ในแฟ้มใต้วงอยู่ในตำแหน่งใด กลุ่มใด มีความสำคัญมากน้อยเพียงใดและพ้นระยะเวลาที่กำหนดเก็บหรือไม่ ซึ่งมีหลักที่ใช้ในการพิจารณาจัดหมู่หนังสืออยู่หลายประการ ได้แก่ จัดตามชื่อเรื่องหรือกลุ่มเรื่องเดียวกัน จัดตามหน่วยงานหรือบุคคลเจ้าของเรื่อง จัดตามปี จัดตามลักษณะความจำเป็นในการใช้งานและวัตถุประสงค์ จัดตามชนิดของงาน จัดตามประเภทของหนังสือที่มีข้อกำหนดพิเศษแยกออกจากหนังสือราชการธรรมดา (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2526) จัดตามที่ตั้งหรือพื้นที่ปฏิบัติงาน จัดตามวันเวลาที่เรื่องเข้ามาและจัดตามลักษณะทางกายภาพของหนังสือ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติในการจัดหมู่หนังสือราชการนั้น ไม่สามารถยึดหลักหนึ่งหลักใดโดยเฉพาะได้ เพราะหนังสือราชการมีหลายแบบและมีหลายหน่วยงาน ทำให้หนังสือราชการมีความหลากหลาย จึงจำเป็นต้องใช้การจัดหมู่แบบผสม แต่จะผสมหลักใดกับหลักใดก็ขึ้นอยู่กับลักษณะงานหรือหนังสือที่หน่วยงานนั้น ๆ มี หรือได้รับและพิจารณาถึงความเหมาะสมเป็นสำคัญ

สำหรับในการวิจัยครั้งนี้มุ่งให้ความสนใจในส่วนของการจัดเก็บหนังสือเป็นหลัก โดยศึกษาจากการรับ-ส่งหนังสือ การจัดเก็บแฟ้มเอกสาร การจัดหมวดหมู่ของแฟ้มเอกสาร และตู้สำหรับเก็บเอกสาร

จากการวิจัยพบว่า มืองค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 96.7 ที่มีสมุดคุมทะเบียนรับหนังสือ และสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ และมีเพียงร้อยละ 3.3 ที่ไม่มีทั้งสมุดคุมทะเบียนรับหนังสือ และสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ

ในส่วนของการจัดเก็บแฟ้มเอกสารนั้น พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 93.4 ที่มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร และร้อยละ 6.6 ที่ไม่มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร

การจัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสาร พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 75.4 ที่มีการจัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสาร และร้อยละ 24.6 ที่ยังไม่มีการจัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสาร

ส่วนตู้ที่ใช้สำหรับเก็บเอกสาร พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 88.5 ที่มีตู้เก็บเอกสาร และร้อยละ 11.5 ที่ยังไม่มียูตู้เก็บเอกสาร

และจากการตรวจดูการลงทะเบียนรับ-ส่งหนังสือ พบว่าส่วนใหญ่ปฏิบัติได้ถูกต้อง และเป็นระเบียบเรียบร้อย ส่วนการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร และการจัดหมวดหมู่เอกสารพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ยึดถือหลักใดหลักหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จะใช้หลักการผสมขึ้นอยู่กับความสะดวกและความเหมาะสมในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ

ข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการที่ถาวร จะมีปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสารพอสมควร เพราะแฟ้มเอกสารจะกระจัดกระจายไปอยู่ตามที่ต่าง ๆ เช่น อยู่ที่ที่ทำการถาวร ที่ว่าการอำเภอ เป็นต้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกรงว่าหากเก็บไว้ที่ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ปลอดภัยเอกสารอาจสูญหายหรือถูกทำลายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

จะเห็นได้ว่าแม้จะอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการปฏิบัติงาน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ก็พยายามจัดระบบงานสารบรรณให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานของตนได้โดยมีเจ้าหน้าที่ของอำเภอที่มาช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลคอยช่วยเหลือและจัดระบบให้ อย่างไรก็ตามการจัดระบบงานสารบรรณดังกล่าวยังมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับงานสารบรรณ ข้อจำกัดด้านอาคารสถานที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล วัสดุอุปกรณ์ที่ยังไม่พร้อมเท่าที่ควร แต่ข้อจำกัดเหล่านี้สามารถแก้ไขได้

## 2. ด้านการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลของ อบต. นั้น อบต. จะมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ 3 กลุ่ม คือ

1) พนักงานส่วนตำบล เกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2539 เป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) ลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีปริมาณงานมากและมีรายได้เพียงพอสามารถจ้างลูกจ้างเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2536 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง

3) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 72 วรรค 3

สำหรับองค์กรกลางที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 โดยมีคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) ทำหน้าที่ช่วยเหลือ ก.ท. ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลในเขตจังหวัด

การจัดอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบลเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็นสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น โดยอย่างน้อยควรมีส่วนการคลังและส่วนโยธา

ก.ท. ได้กำหนดตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลไว้ จำนวน 21 ตำแหน่งและกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลให้เหมาะสมกับรายได้และปริมาณงานของ อบต.ไว้โดยแบ่งอบต. ออกเป็น 5 ชั้น ตามเกณฑ์รายได้ดังนี้ อบต. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป) มีพนักงานฯ 21 คน ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท) มีพนักงานฯ 12 คน ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท) มีพนักงานฯ 6 คน ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท) มีพนักงานฯ 4 คน และชั้น 5 (รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท) มีพนักงานฯ 3 คน

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำได้ โดยมีกรอบอัตรากำลังลูกจ้างตามรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่ 300,000 บาทลงมาสามารถจ้างลูกจ้างได้ 1-2 คน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้เกิน 3 ล้านบาทขึ้นไปสามารถจ้างลูกจ้างได้ 5 - 24 คน เป็นต้น<sup>2</sup>

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลควรพิจารณาจ้างลูกจ้างชั่วคราวก่อน ในกรณีที่จะจ้างลูกจ้างประจำ ต้องมีจำนวนไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม

สำหรับในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีบุคลากรเพียง 2 ประเภท ที่ปฏิบัติงานใน

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดใน กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, คู่มือพนักงานส่วนตำบล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), 2539, หน้า 81-83.

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปดำรงตำแหน่งหรือช่วยปฏิบัติงานชั่วคราวกับลูกจ้าง

แต่การวิจัยครั้งนี้ มุ่งให้ความสนใจกับลูกจ้างชั่วคราวเป็นหลัก โดยศึกษาถึงวิธีการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งลูกจ้างชั่วคราว และวิธีปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราว และศึกษาการปฏิบัติงานของข้าราชการฯ ที่ไปช่วยปฏิบัติงานประกอบ

ผลการวิจัยพบว่า ในการสรรหา คัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีวิธีปฏิบัติอยู่ 2 แนวหลัก ๆ คือ

1. การสอบข้อเขียน และสัมภาษณ์
2. การสอบสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียว

จากการสอบถามผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล พบข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งที่จ้างลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเป็นลูกหลานหรือญาติพี่น้องของสมาชิกสภาหรือคณะกรรมการบริหาร อบต.

ส่วนในการปฏิบัติงานนั้น พบว่า มีข้อจำกัดหลายประการอันสืบเนื่องมาจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองหรือมีที่ทำการที่ไม่ถาวร ประกอบกับการขาดความรู้ความเข้าใจในระบบงานราชการของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและการที่ข้าราชการหรือพนักงานของส่วนราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยมีเวลาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนเองรับผิดชอบ ส่งผลให้ระบบงานและการปฏิบัติงานประจำวัน (Routine work) ไม่เป็นระบบเท่าที่ควร งานหรือเอกสารต่าง ๆ กระจัดกระจายไปอยู่กับตัวผู้ปฏิบัติงาน ไม่รวมศูนย์อยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น งานด้านการเงิน การบัญชี และพัสดุ ไปอยู่ที่ฝ่ายการเงินและบัญชีของอำเภอ (เสมียนตราอำเภอ) หรือส่วนอำเภอ งานด้านการจัดทำงบประมาณ/โครงการไปอยู่ที่พัฒนากรหรือปลัดอำเภอหรือข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนงานการจัดการประชุมและเอกสารการประชุม บันทึกรายงานการประชุมไปอยู่ที่ตัวเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเลขานุการคณะกรรมการบริหาร เหล่านี้เป็นต้น

ในส่วนของลูกจ้างชั่วคราวเองก็กระจัดกระจายไปอยู่ตามหน่วยงานดังกล่าวข้างไปปฏิบัติงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้าง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และใช้ส่วนหนึ่งของที่ว่าการอำเภอเป็นสำนักงานหรือที่ทำการชั่วคราว ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลก็จะปฏิบัติงานประจำอยู่ที่ที่ว่าการอำเภอ ซึ่งมีผลดีตรงที่ลูกจ้างเหล่านี้จะสามารถเรียนรู้ระบบงาน การปฏิบัติราชการจากข้าราชการระดับอำเภอไปพร้อม ๆ กับการปฏิบัติงาน และเรียนรู้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่มีผลเสียคือหากลูกจ้างเหล่านี้ต้องปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากงานในหน้าที่ของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะเป็นการแย่งเวลางานขององค์การบริหารส่วนตำบลไปด้วย

จากการวิจัยภาคสนาม แม้จะพบว่าลูกจ้างชั่วคราวมีการลงเวลาปฏิบัติงานประจำวัน แต่จากการสอบถามและตรวจดูสมุดลงเวลา พบว่าในการลงเวลาปฏิบัติงานนั้นยังขาดความสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง ยังมีบางแห่งที่ลงเวลาปฏิบัติงานย้อนหลังหลายวัน และมีลูกจ้างจำนวนมากที่ยังไม่ทราบ ว่า หากตนขาดงานหรือลาจะไม่ได้รับค่าจ้างในวันดังกล่าว

### 3. การบริหารการคลังและงบประมาณ

เนื่องจาก อบต. มีอำนาจในการบริหารการคลังของตนเอง การบริหารการคลังและงบประมาณเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ การใช้จ่าย การงบประมาณ การเงินและบัญชี

ในการหารายได้นั้น กฎหมายกำหนดให้ อบต. มีรายได้ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ รายได้จากค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม รายได้จากเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ รายได้ประเภทอื่น (อาทิเช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินกู้) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา มีภาษีเพียงประเภทเดียวเท่านั้นที่ อบต. ดำเนินการจัดเก็บเอง คือ ภาษีป้าย ส่วนภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และอากรการฆ่าสัตว์ กระทรวงมหาดไทยยังให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่จัดเก็บแทน อบต. ไปก่อน จนกว่าจะแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเสร็จ<sup>3</sup> แล้วนำส่งให้ อบต. ตามที่กำหนด

ส่วนรายได้จากภาษีอื่น ๆ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น ยังอยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ กระทรวงมหาดไทยหรือจังหวัด ก็สามารถจัดสรรให้แก่ อบต. ได้เป็นงวด ๆ ของการจัดสรรภาษีแต่ละประเภท

ในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันนั้น อบต. จะต้องตราข้อบังคับตำบลเพื่อเรียกเก็บรายได้เพิ่มขึ้น ด้วยจึงจะสามารถเรียกเก็บได้

รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ อบต. ได้รับจัดสรรจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บแล้วส่งให้ อบต. ได้แก่ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรประมง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนที่กำลังดำเนินการออกกฎกระทรวง ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

<sup>3</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0313.5/ว 2129 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2538 เรื่องซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ หมายเหตุ 74 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

นอกจากนี้ ยังมีรายได้บางประเภท (เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายกำหนด) เป็นการจัดเก็บตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งในบางกรณี อบต. จะต้องออก ข้อบังคับตำบลก่อนจึงจะสามารถจัดเก็บได้ เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการ สาธารณสุข เป็นต้น

สำหรับรายได้จากทรัพย์สินนั้น หากมีการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน อบต. จะต้อง ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน พ.ศ. 2538 เป็น แนวทางในการปฏิบัติ

จากข้อเท็จจริงข้างต้น พบว่าการจัดเก็บรายได้ของ อบต. เป็นไปตามกฎหมายหรือ ที่ระเบียบกำหนดไว้ และแม้ว่าปัจจุบัน อบต. สามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองคือ การจัดเก็บภาษี ป้ายนั้น หากเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมดของ อบต. ก็ยังถือว่าเป็นรายได้เพียงส่วนน้อยเท่านั้น ส่วนรายได้หลัก ๆ ของ อบต. ยังคงมาจากการจัดเก็บของหน่วยงานอื่นแล้วจัดสรรให้ อบต. อีกต่อหนึ่ง อาทิ รายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นเฉพาะการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ว่าเป็นไปตามเป้าหมายเพียงใด ซึ่งจากการวิจัยพบว่า ในการประมาณการรายรับของปีงบประมาณ 2539 นั้น อบต. จะอาศัยข้อมูลงบประมาณรายจ่ายปี 2538 เป็นฐานในการประมาณการซึ่งยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเท่าที่ควร เพราะเป็น ช่วงแรกเริ่มในการบริหารงบประมาณของ อบต. ขณะเดียวกันระยะเวลาในการบริหารงบประมาณก็เพียง 4 เดือนเท่านั้น การประมาณการรายรับจึงไม่สามารถยึดถือรายรับจากปี 2538 ได้มากนัก แต่การจัด ทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2539 จะต้องดำเนินการตามวงจรรงบประมาณ เต็มรูปแบบ ดังนั้น อบต. เองจึงยังไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ได้ชัดเจนนักว่าจะสามารถจัดเก็บ รายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในประมาณรายรับได้หรือไม่

ในด้านการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณปี 2539 นั้น ซึ่งในขณะที่เก็บข้อมูลภาคสนาม พบว่ามี อบต. จำนวน 32 แห่ง หรือร้อยละ 54.46 ที่ใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วมากกว่าร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด และมีอีกจำนวน 29 แห่ง หรือร้อยละ 47.54 ที่ใช้จ่ายยังไม่ถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ในจำนวนรายจ่ายดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือ รายจ่ายเพื่อการพัฒนา ที่เป็นประเภทก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานซึ่งอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง ในการบริหารการคลังการงบประมาณ ของ อบต. ก็คือ การจัดทำงบประมาณ เพราะเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของ อบต.

ในการจัดทำงบประมานนั้น เจ้าหน้าที่งบประมาณ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วน ตำบล หรือผู้ที่ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. มอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างข้อ บังคับงบประมาณเสนอให้คณะกรรมการบริหารพิจารณา เมื่อผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการ บริหารแล้ว ให้นำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม หากมีเหตุขัดข้อง

ไม่สามารถที่จะนำเสนอได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารเสนองบประมาณพร้อมแสดงเหตุที่ล่าช้าต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการพิจารณาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นชอบแล้วก็นำเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อท้ายข้อบังคับและประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

จากการวิจัยภาคสนาม แม้จะพบว่า อบต. จำนวน 40 แห่ง หรือร้อยละ 65.57 สามารถจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามเวลาที่กำหนด แต่ก็ยังมีถึงร้อยละ 34.43 ที่ไม่อาจจัดทำได้ตามกำหนด จากการสอบถามถึงสาเหตุที่ทำให้การจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า พบว่าเนื่องจากคณะกรรมการบริหารยังไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเท่าที่ควรโดยเฉพาะเรื่องเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบ และ อบต. เองก็ไม่ได้กำหนดสมัยประชุมในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับปลัด อบต. ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณยังขาดความชำนาญในด้านนี้ และการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัด อบต. ยังไม่ค่อยเป็นระบบเท่าที่ควร จึงทำให้การจัดทำร่างข้อบังคับล่าช้าออกไปด้วย

#### 4. ด้านการบริหารพัสดุ

ในการบริหารพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ ได้แก่

- 1) การจัดหาพัสดุ โดยการจัดซื้อ/จัดจ้างด้วยวิธีการตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ
- 2) การตรวจรับพัสดุ
- 3) การตรวจการจ้างและควบคุมงานก่อสร้าง
- 4) การเช่า
- 5) สัญญาและหลักประกัน
- 6) การลงโทษผู้ทำงาน
- 7) การควบคุมและจำหน่ายพัสดุ เช่น การยืม การเบิกจ่ายพัสดุ การตรวจสอบพัสดุประจำปี การจำหน่าย เป็นต้น

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ มุ่งให้ความสนใจการบริหารพัสดุเฉพาะในบางประเด็นเท่านั้น กล่าวคือ ในด้านการจัดหาพัสดุ มุ่งเน้นเรื่องการจัดตั้งกรรมการจัดซื้อ/จัดจ้าง การควบคุมพัสดุ มุ่งเน้นเรื่องทะเบียนคุมพัสดุ และการตรวจสอบพัสดุประจำปี

จากการวิจัยภาคสนาม พบว่า อบต.ทุกแห่งมีการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนในการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ มี อบต. ร้อยละ 63.9 ที่มีการจัดทำ และอีกร้อยละ 36.1 ที่ยังไม่มี การจัดทำ ในขณะที่การตรวจสอบพัสดุประจำปีนั้น มี อบต. ร้อยละ 54.1 ที่มีการตรวจสอบ และอีกร้อยละ 45.9 ที่ยังไม่มีการตรวจสอบ นอกจากนี้ยังพบว่า ประเด็นที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดในการบริหาร พัสดุนั้น อยู่ที่การจัดซื้อจัดจ้าง เพราะมีผลประโยชน์ในรูปของตัวเงินและอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งฝ่าย สภาและฝ่ายบริหารก็มุ่งให้ความสนใจกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก แม้กฎหมายจะมีข้อห้ามมิให้สมาชิก สภาและกรรมการบริหาร อบต. มีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบต. แต่ยังมีบางคนที่ใช้ช่องว่างของกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จาก อบต. นอกจากนี้การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เท่าที่ควร ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจในระเบียบ กฎหมาย อีกส่วนหนึ่ง เกิดเจตนาของผู้ปฏิบัติเองด้วย

### ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหาร อบต. ผู้บริหารระดับอำเภอและจังหวัดและ จากการสังเกตการณ์ สามารถประมวลสภาพปัญหาการบริหารงานของ อบต. ได้ดังนี้

#### 1. ด้านโครงสร้างและระบบงาน

1.1 สมาชิกสภา อบต. ยังไม่ค่อยเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองและเคยชินกับ รูปแบบการบริหารของสภาตำบลเดิม

1.2 การจัดการประชุมยังไม่เป็นไปตามระเบียบ

ในเรื่องการประชุมไม่มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างการประชุมสภาและ ประชุมคณะกรรมการบริหาร กำนันในฐานะประธานกรรมการบริหารยังคงมีบทบาทสำคัญในการ ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อยู่ค่อนข้างมาก ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากภาวะผู้นำที่กำนันมีอยู่ทั้งโดยตำแหน่งที่ เป็นหัวหน้าปกครองตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ประสบการณ์ทางการบริหารและบารมี

1.3 บทบาทของสภา อบต. ยังด้อยกว่าคณะกรรมการบริหาร

แม้สภา อบต. จะมีหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่การที่ฝ่ายสภายังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนอย่างถ่องแท้ ประกอบกับการขาดความรู้ในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึง ยังไม่อาจแสดงบทบาทที่โดดเด่นมากนัก ทำให้บทบาทของฝ่ายสภา อบต. ด้อยกว่าฝ่ายบริหาร

1.4 เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหารหรือขัดแย้งกันเองในฝ่ายของตน

สืบเนื่องมาจากการที่ฝ่ายสภายพยายามจะเข้ามามีบทบาทในการบริหาร ซึ่งในทาง ปฏิบัติไม่อาจจะกระทำได้ เช่น การเป็นกรรมการตรวจการจ้าง กรรมการการเงิน กรรมการพัสดุ ขณะ เดียวกันการดำเนินงานของ อบต. มีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ละฝ่ายจึงแสวงหาช่องทาง ในการเข้าไปมีบทบาท ทำให้เกิดข้อขัดแย้งกันขึ้น

### 1.5 การต่อรองในกระบวนการสรรงประมาณ/โครงการ

สมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งบางคนมีความเข้าใจว่า ตนมีบทบาทคล้ายคลึงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นเมื่อประชาชนในหมู่บ้านเลือกตั้งตนเป็นตัวแทน ตนก็จะต้องแสดงผลงานให้ปรากฏ โดยเฉพาะการหางบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนพึงพอใจ และเลือกตั้งตนเข้ามาอีก ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองขึ้นในการพิจารณาขออนุมัติรายจ่ายประจำปี ทำให้งบประมาณโครงการต่าง ๆ ของ อบต. ที่เกิดข้อโต้แย้งในลักษณะ เช่นนี้ มักออกมาในลักษณะ “เบียดหัวแตก” กระจัดกระจายไปตามรายหมู่บ้านโดยไม่คำนึงถึงแผนพัฒนาตำบลและความสำคัญของปัญหา

### 1.6 ปัญหาจากการยืมตัวข้าราชการไปช่วยปฏิบัติงาน

ในด้านการปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ของ อบต. ในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็เหมือนกับส่วนราชการทั่วไปที่จะต้องมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในที่นี้ก็คือ พนักงานส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบลและพนักงานตำแหน่งต่าง ๆ ทำหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักของ อบต. ซึ่งในระยะเริ่มแรก ที่ยังไม่มีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล กฎหมายเปิดโอกาสให้ อบต. ยืมตัวข้าราชการสังกัดหน่วยงานต่าง ๆ มาดำรงตำแหน่งหรือช่วยปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิมโดยได้รับค่าตอบแทนรวมทั้ง อบต. สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นหลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) การยืมตัวข้าราชการบางหน่วยงานไปช่วยปฏิบัติงาน อบต. ไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดไม่มีนโยบายในการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานใน อบต. เช่น การยืมตัวข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) เป็นต้น ทำให้ อบต. ไม่สามารถได้ข้าราชการตามที่ประสงค์

2) ข้าราชการที่ อบต. ยืมตัวไปช่วยงาน อบต. เช่น ปลัดอำเภอ พัฒนาการ เจ้าหน้าที่เกษตร เจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีงานประจำของตนเองจำนวนมากที่จะต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และบางคนต้องรับผิดชอบหลาย อบต. และรู้ตัวว่าต้องถอนตัวออกเมื่อ อบต. มีพนักงานของตนเอง จึงไม่ได้ทุ่มเทเวลาปฏิบัติงานให้แก่ อบต. ได้เต็มที่

### 1.7 การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ

การที่ อบต. ยังไม่มีสถานที่ทำการที่ถาวรเป็นของตนเองและการขาดแคลนบุคลากรทำให้การปฏิบัติงานของ อบต. ยังไม่เป็นระบบและราบรื่นเท่าที่ควร

1.8 ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ อบต. ยังไม่คล่องตัว โดยเฉพาะใน อบต. ที่อยู่ห่างไกล

### 1.9 ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

1.10 ขาดการประสานงานระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นให้สอดคล้องกัน

## 2. ด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 ขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงิน แม้ว่าในช่วงแรกอำเภอได้ให้เจ้าหน้าที่ของอำเภอลงไปช่วยปฏิบัติงาน แต่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็มีงานประจำของตนเองตั้งกล่าวแล้ว

2.2 ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่เข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน ยังรู้สึกขาดความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนต่ำ และยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเงิน ซึ่งกรณีนี้มีแนวโน้มสูงที่ลูกจ้างจะลาออกไปทำงานอื่น

2.3 ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ไม่ดำรงตำแหน่งหรือช่วยปฏิบัติงานใน อบต. เช่น พัฒนาการยังไม่มีคามชำนาญในด้านกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ ทำให้เกิดความกังวลใจและไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานว่าจะสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ บางคนต้องถอนตัวออกมา กลางคัน

2.4 เมื่อข้าราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานถอนตัวออกจาก อบต. และมีการบรรจุพนักงานส่วนตำบลลงไปแทน บุคลากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจะต้องเริ่มต้นเรียนรู้งานใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานของ อบต. ในระยะหนึ่งและเสี่ยงต่อการเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน ประเด็นนี้ออกจากจะกระทบต่อ อบต. โดยตรงแล้ว ยังกระทบต่อการปฏิบัติงานในการกำกับดูแลตามบทบาทหน้าที่ของอำเภอและจังหวัดด้วย โดยเฉพาะการให้คำปรึกษาแนะนำในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของ อบต.

## 3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

3.1 อบต. ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลมากนัก ทำให้การจัดสรรงบประมาณในโครงการต่าง ๆ กระจุกกระจายเป็นเบี้ยหัวแตก และมีการปรับแผนพัฒนาตำบลกันบ่อย

3.2 การจัดทำงบประมาณของ อบต. มีลักษณะของการกำหนดตัวเงินไว้ก่อนแล้วหาเงินมาใส่ แทนที่จะคิดเรื่องงานก่อนแล้วหาเงินมาใส่

3.3 อบต. บางแห่งยังสับสนในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาว่าจะยึดถือแผนใดระหว่างแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนา อบต.

3.4 การดำเนินการโครงการพัฒนาต่าง ๆ ยังมีปัญหาเรื่องบุคลากรของ อบต. เข้ามามีส่วนได้ส่วนเสีย โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น ใช้นามบุคคลอื่นเป็นผู้รับจ้างในโครงการเหล่านั้น แต่เจ้าของกิจการที่แท้จริงเป็นคนของ อบต. เป็นต้น

3.5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน เช่น การก่อสร้างถนนหนทางของ อบต. ต่างๆ ที่มีพื้นที่ติดกัน ไม่มีการประสานงานในการดำเนินโครงการ แต่ละแห่ง

ดำเนินการอย่างอิสระตามอำนาจหน้าที่ของตน ทำให้ผลงานที่ออกมาไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควรเพราะโครงการแต่ละโครงการมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน เช่น ถนนเส้นเดียวกันที่เชื่อมต่อระหว่างตำบลหรือหมู่บ้าน ตำบล ก.ก่อสร้างเป็นถนน คสล. ส่วนตำบล ข. ก่อสร้างเป็นถนนลูกรังหรือแอสฟัลท์ เป็นต้น

3.6 เจ้าหน้าที่ยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง

3.7 อบต. ไม่ทราบว่าเงินในบัญชีเงินฝาก ได้รับการจัดสรรมาจากหน่วยงานใด เป็นจำนวนเท่าใด ทำให้มีปัญหาในการจัดการด้านการเงินการบัญชี

#### 4. ด้านการบริหารพัสดุ

4.1 อบต. หลายแห่งยังไม่มีสถานที่ทำการที่ถาวรเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการโอนทรัพย์สินจำพวกอาคารและที่ดินให้เป็นที่ยุติและถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะ อบต.ที่ตั้งอยู่ในที่ดินของเอกชนซึ่งอาจมีปัญหาตามมาภายหลังได้

4.2 ขาดแคลนอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน และในบาง อบต. จัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ฟุ่มเฟือย

4.3 ขาดแคลนสถานที่เก็บพัสดุ

4.4 ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ต้องใช้กรรมการบริหารเข้าไปดูแล เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารพัสดุ บางแห่งต้องให้เจ้าหน้าที่ของอำเภอเข้าไปช่วยดำเนินการให้

4.5 ปัญหาการก่อสร้างอาคารที่ทำการ อบต.ติดขัดเนื่องจากที่ดินราคาสูง งบต.ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดซื้อ ส่วนพื้นที่ที่พอจะจัดซื้อจัดหาได้ก็มีสภาพไม่เหมาะสม เช่น ที่ต่ำอยู่ห่างไกลชุมชน และการคมนาคมไม่สะดวก เป็นต้น

4.6 ราคาวัสดุครุภัณฑ์ในพื้นที่มักมีราคาสูงกว่าราคากลาง บางประเภทไม่มีในพื้นที่ต้องไปซื้อต่างท้องที่ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก

4.7 การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ มีการสมยอมหรือ “ฮั้ว” กัน การเบิกจ่ายเงินยังขาดความรัดกุม รอบคอบ

#### ข้อสังเกตเพิ่มเติม

นอกจากข้อค้นพบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม ดังนี้

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. มีการแข่งขันกันสูง มีพรรคการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติให้การสนับสนุน ซึ่งในกรณีนี้แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวทางการเมือง นับว่าสอดคล้องอย่างยิ่งกับการขยายฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยลงไปสู่ระดับตำบล หมู่บ้าน ให้ประชาชนในระดับรากฐานของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับก่อให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อความกลมเกลียวภายในตำบลหมู่บ้านได้เช่นเดียวกัน

2. ในการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. มีการสั่งการที่สับสน และมีแบบรายงานมากเกินไป

3. การเกิดขึ้นของ อบต. ส่งผลกระทบต่อภารกิจของหน่วยงานส่วนภูมิภาคหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนบทบาทเพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินของ อบต.

### ปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด

1. โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น แต่ละอำเภอหรือแต่ละจังหวัด จึงมีมาตรการและวิธีการในทางปฏิบัติเพื่อกำกับดูแล อบต. แตกต่างกันไปตามขีดความสามารถหรือศักยภาพและความพร้อมด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ โดยเฉพาะในระดับอำเภอนั้น นายอำเภอจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และปรับบทบาทของฝ่ายปกครองและพัฒนา และข้าราชการส่วนอำเภอ (ในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) ให้เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนงานด้านกำกับดูแล อบต. มากขึ้น เช่น ให้ปลัดอำเภอที่เคยทำหน้าที่เป็นปลัดงานพัฒนาท้องถิ่นมาทำหน้าที่ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ ปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเริ่มแรกที่ อบต. เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ ๆ และยังมีขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ อีกมากมาย ทำให้อำเภอต้องรับผิดชอบงานเป็นจำนวนมากเกินกำลัง ส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ มักเป็นไปค่อนข้างล่าช้า และมักเกิดความผิดพลาดได้ง่าย เช่นเดียวกับปัญหาโครงสร้างการบริหารงานในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน

2. อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อบต. ว่าจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ อบต. มากน้อยแค่ไหนอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบของอำเภอ กรณีที่ อบต. บริหารงานจนเกิดความผิดพลาดบกพร่อง

3. ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน อบต. บางส่วนยังขาดความชำนาญ ทำให้การให้คำแนะนำหรือเป็นที่ปรึกษาไม่ถูกต้อง หรือไม่กล้าตัดสินใจ จึงมักหารื้อไต่ไปยังจังหวัดเป็นการเพิ่มภาระให้แก่จังหวัดโดยไม่จำเป็น

## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

การวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) ศึกษาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2) ศึกษาวิธีการบริหารงานของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นใน ปี 2538 ในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลัง และงบประมาณ และด้านการบริหารพัสดุ และ 3) ต้องการทราบปัญหาการบริหารงานของ อบต. และเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) สำหรับการวิจัยภาคสนามนั้น ทำการวิจัยจาก อบต. ที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง โดยสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง อบต. จำนวน 61 แห่ง ใน 30 อำเภอ 12 จังหวัด

ผลการวิจัยมีดังนี้

**1. ความเป็นมาของ อบต.** มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นเมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ซึ่งกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านขึ้น โดยปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลและกำหนดให้มี “สภาตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพนักงานตำบล รายได้ และอำนาจในการบริหารกิจการส่วนตำบลเป็นของตนเอง โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็นสภาตำบล และคณะกรรมการตำบล

อย่างไรก็ตาม การบริหารระดับตำบล หมู่บ้านตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ประสบปัญหาหลายประการ จึงถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่โดยรวมสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลเข้าด้วยกัน เรียกชื่อใหม่ว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พพป.)

จนกระทั่งใน ปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบการบริหารในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียงรูปเดียวเรียกว่า “สภาตำบล” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย

ความพยายามในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลมาประสบความสำเร็จอีกครั้งหนึ่ง ในปี 2537 เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้รับยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารประกอบด้วย สภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจหน้าที่ พนักงาน รายได้เป็นของตนเอง ซึ่งในปี 2538 มีการจัดตั้ง อบต. ทั่วประเทศขึ้น 617 แห่ง และปี 2539 อีก 2,143 แห่ง

## 2. วิธีการบริหารงานของ อบต.

2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานใน 4 ประเด็นหลัก ๆ คือ 1) การประชุม 2) การแบ่งงานหรือมอบหมายและการรักษาราชการแทน 3) การจัดสำนักงาน และ 4) ระบบงานสารบรรณ พบว่า

1) การประชุม อบต. ส่วนใหญ่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารกันทุกเดือนอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนการประชุมสภา อบต. ส่วนใหญ่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัย และมักจะประชุมร่วมกันทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหาร

2) การแบ่งงานหรือมอบหมายงาน หรือการรักษาราชการแทนพบว่า อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่มี การแบ่งงานหรือมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะมอบหมายกันด้วยวาจา และไม่มีการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารเพราะเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็น

3) การจัดสำนักงาน พบว่า อบต. ส่วนใหญ่มีอาคารที่ทำการเป็นของตนเอง และมีป้ายที่ทำการเรียบร้อย ส่วน อบต. ที่ไม่มีอาคารเป็นของตนเองมักใช้อาคารของสภาตำบลเดิม หรือเช่าอาคารพาณิชย์ หรืออาศัยอาคารที่ว่าการอำเภออยู่เป็นการชั่วคราว

4) ระบบงานสารบรรณพบว่า อบต. ส่วนใหญ่มีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนรับและสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร จัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสารและการจัดตู้เก็บเอกสารที่ค่อนข้างเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่การจัดแฟ้มเอกสารยังมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความสะดวกในการใช้งานเป็นหลัก

2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราวและข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ไปช่วยปฏิบัติงาน อบต. พบว่า

1) ในการสรรหาคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวนั้น อบต. มักใช้ 2 วิธีหลัก ๆ คือวิธีแรกสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์ กับวิธีที่สองสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียว

2) ลูกจ้างชั่วคราวของ อบต. หลายแห่งมักเป็นลูกหลานหรือญาติพี่น้องของสมาชิกสภา อบต. หรือคณะกรรมการบริหาร

### 2.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

- 1) ปัจจุบันรายได้ที่ อบต. จัดเก็บด้วยตนเองมีเพียงประเภทเดียวคือภาษีป้าย
- 2) การใช้จ่ายงบประมาณปี 2539 (นับถึงเดือนสิงหาคม 2539) ส่วนใหญ่ อบต. ใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วมากกว่าร้อยละ 50 สำหรับที่ยังไม่ได้เบิกจ่ายส่วนใหญ่มักจะเป็นค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุนหรือโครงการพัฒนาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการก่อสร้าง
- 3) การจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ปี 2540 ส่วนใหญ่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด แต่ยังมีบางส่วนที่ล่าช้า

2.4 ด้านการบริหารพัสดุ พบว่า อบต. ได้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนใหญ่มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ และมีการตรวจสอบพัสดุประจำปี

### 3. ปัญหาการบริหารงานของ อบต.

#### 3.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

- 1) ในการจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของรายงานการประชุม
- 2) อบต. ที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร ซึ่งมักจะกระจัดกระจายไปอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ
- 3) เจ้าหน้าที่ของอบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์
- 4) สมาชิกสภา อบต. ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง
- 5) กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดูยิ่งกว่าฝ่ายบริหาร
- 6) เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารหรือขัดแย้งกันเองภายในฝ่ายของตน โดยเฉพาะสาเหตุจากการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ/โครงการ
- 7) การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ
- 8) ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ อบต. ยังไม่คล่องตัว
- 9) ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน
- 10) ขาดการประสานงานกันระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

#### 3.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

- 1) ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน
- 2) ลูกจ้างชั่วคราวมักกระจัดกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่ อบต.

3) ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

4) บางหน่วยงานไม่มีนโยบายให้ข้าราชการในสังกัดไปช่วยปฏิบัติงานใน อบต. ทำให้ อบต. ไม่ได้ข้าราชการไปช่วยปฏิบัติตามที่ประสงค์

5) ส่วนราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานใน อบต. ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเองอยู่แล้ว ทั้งยังขาดความรู้ความเข้าใจในงาน อบต. ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

6) เมื่อข้าราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงาน อบต. ถอนตัวออกไป และมีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลลงไป จะส่งผลต่อการดำเนินงานของ อบต. ในระยะหนึ่งโดยเฉพาะการเสียดู่อความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน

### 3.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

1) ในการจัดทำประมาณการรายรับ และร่างงบประมาณรายจ่าย อบต. ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในเรื่องการบริหารการคลังรายได้ให้เ็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

2) โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน แทบไม่มีโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านอื่น ๆ เลย

3) อบต. บางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากคณะกรรมการบริหารยังไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณฯ และไม่มีมีการกำหนดสมัยประชุมในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณไว้ให้ชัดเจน ประกอบกับข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติงานในหน้าที่ปลัด อบต. ก็ยังขาดความชำนาญในเรื่องนี้

4) เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง

5) อบต. ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

6) อบต. ยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนา อบต.

7) ขาดการประสานงานระหว่าง อบต. ด้วยกัน โดยเฉพาะ อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

8) อบต. ไม่ทราบแหล่งที่มาของเงินในบัญชีเงินฝากกว่าได้รับจัดสรรมาจากหน่วยงานใดบ้าง จำนวนเท่าใด

### 3.4 ด้านการบริหารพัสดุ

1) ในการจัดซื้อจัดจ้าง ยังมีปัญหาเรื่องการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง เช่น การสมยอมกัน การเบิกจ่ายเงินยังขาดความรัดกุมรอบคอบ

2) สมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร อบต. อาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบต. โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง

3) อบต. หลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการโอนทรัพย์สินให้เป็นที่เรียบร้อย

4) ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ

5) ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ต้องใช้กรรมการบริหารเข้าไปดูแล

6) ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการ อบต.

7) ราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง

ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่า

1. โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น และข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

2. อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อบต.

3. ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน อบต. บางส่วนยังขาดความชำนาญ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1.1 ส่วนกลางควรปรับโครงสร้างการบริหารงานของส่วนภูมิภาคให้สามารถรองรับภารกิจ หน้าที่ในการกำกับดูแล สนับสนุนและเฝ้าอำนาจต่อการปฏิบัติงานของ อบต. โดยปรับลดภารกิจที่มีความจำเป็นน้อย มารับผิดชอบในเรื่อง อบต. ที่เพิ่มขึ้นและเกลี่ยอัตรากำลังเสียใหม่

1.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ควรคำนึงถึง องค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ขนาดของประชากร พื้นที่ รายได้ และความสามารถในการจัดเก็บรายได้

1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมรายได้ของ อบต. เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ควรเร่งรัดดำเนินการตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้ เพื่อให้ อบต. มีรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น

### 2. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

2.1 ควรจัดฝึกอบรมให้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ในทุกระดับและทุกด้านให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง ในลักษณะการฝึกอบรมหลักสูตรแบบเข้ม (Intensive Courses) โดยจัดทำหลักสูตรให้เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับ เช่น หลักสูตรพนักงานส่วนตำบล หลักสูตรผู้บริหารงาน อบต. หลักสูตรข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับ อบต. เป็นต้น โดยขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรม

2.2 ควรปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ อบต. ให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง ระเบียบเกี่ยวกับการประชุม เป็นต้น

2.3 ควรมีการประสานแผนในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินงานของส่วนกลางในท้องถิ่นนั้นๆ ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

2.4 อบต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งรัดจัดการในเรื่องทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของ อบต. ให้ถูกต้องเรียบร้อยตามกฎหมาย เช่น ที่ดิน อาคารสำนักงาน ครุภัณฑ์ ต่าง ๆ เป็นต้น

2.5 การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ควรมีความครอบคลุมการพัฒนาด้านต่างๆ ให้มากกว่าการพัฒนาเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยให้ความสำคัญกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคน สิ่งแวดล้อมให้มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

---

## บรรณานุกรม

### หนังสือ บทความ

- โกวิทย์ พวงงาม “ศักยภาพการบริหารงานของ อบต. ปัญหาและอุปสรรค” **อาทิตย์**, ฉบับที่ 992 (14-20 มิถุนายน, 2539).
- ชูบ กาญจนประกร **หลักปรัชญาเศรษฐศาสตร์** (เอกสารโรเนียว) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2510.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง **การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- ชิต นิลพานิช “สมาตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน : นโยบายและกลวิธี” ใน **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา** รวบรวมและจัดพิมพ์โดย ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภากาพิมพ์, 2527.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร **การปกครองท้องถิ่นไทย** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2538.
- เดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์ **การจัดตั้งองค์กรพื้นฐานในระดับตำบล** (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2523).
- ตระกูล มีชัย **สภาตำบล** กรุงเทพฯ : บริษัทสุชมและบุตร จำกัด, 2537.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร **ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น** เอกสารการศึกษาระดับรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (เมษายน 2525).
- ประหยัด หงษ์ทองคำ **การปกครองท้องถิ่นไทย** กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- พันธุ์สุรศักดิ์ ศรีมงคล **บทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท** เอกสารวิจัยการปฏิบัติงาน นักศึกษาโรงเรียนนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 12 วิทยาลัยการปกครอง, 2523.
- ยง ภักดี **สภาตำบลกับความมั่นคงของชาติ** (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2523-2527).
- ร้อยตรีลิขิต แพ่งโสภ **ความเป็นไปได้ของการปกครองท้องถิ่นแบบสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหาร** เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอรุ่นที่ 19 วิทยาลัยการปกครอง, 2533.
- ลิขิต ธีรเวคิน **การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท** กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- วิญญู อังคนารักษ์ **แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น** เอกสารประกอบการบรรยายฉบับพิมพ์โรเนียว, 2519.

- สุกิจ จุลละนันท์ “การบริหารงานบุคคลแผนใหม่” ใน **การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย** รวบรวมและจัดพิมพ์โดย อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505.
- สุริยันต์ ศรีจันทร์ **บทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลต่อการวางแผนพัฒนาตำบล** เอกสารวิจัยของนักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ รุ่นที่ 30 วิทยาลัยการปกครอง, 2523.
- สมพงษ์ เกษมสิน **การบริหาร** กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2526.

### วิทยานิพนธ์

- จรัส สุวรรณมาลา “**สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่นาคต**” รายงานการวิจัยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ชัยยศ ศิริวัฒน์บวร “**ความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี**” วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- ทรงชัย วงษ์เหรียญทอง “**สภาตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นของไทย**” วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล “**การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณีศึกษาสภาตำบลบ้านม่วง อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร**” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.
- สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี “**การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองเชียงใหม่**” รายงานการค้นคว้าแบบอิสระ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537
- อำนวย ปรี๊ดคจรียา “**บทบาทหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท ปี 2525 : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม**” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- อมร แยมเสรี “**ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน**” รายงานการค้นคว้าแบบอิสระ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538.

### กฎหมาย

ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 18 กันยายน 2518 **เรื่องให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ในการบริหารราชการส่วนตำบล**

**ภาษาอังกฤษ**

Burkhea, Jese. **Government Budgeting**. New York : John Wiley & Sons, Inc. 1965.

Dale, Ernest. **Management : Theory and Practice**. New York:Mc Graw-Hill Book Co., 1965.

Guick, Luther and Urwick, Lyndal (eds), **Papers on the Sciences of Administration**.  
New York : Institute of Public administration, 1937.

Greenwood, William T. **Management and Organization Behavioral Theories : An Inter-  
disciplinary Approach**. New York : South-Western Publishing Company.  
1965.

Lerner, Daniel. "Toward a Communication Theory Modernization, A Set of Communication".  
**in Communication and Political Development**. Edited by Pye, Lucian  
W. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1963.

---

หน้าวาง

**ภาคผนวก**

หน้าวาง

## แบบสัมภาษณ์

แบบ 1

โครงการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล  
(สำหรับปลัดจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ และปลัดอำเภอ)

## ข้อมูลส่วนตัว

ตำแหน่งของผู้ตอบ.....  
อำเภอ.....จังหวัด.....

## การกำกับดูแลการบริหารงานของ อบต.

กรุณาอธิบายถึงภารกิจหน้าที่ของท่านในการกำกับดูแล สนับสนุนการบริหารงานของ อบต. พร้อมทั้งชี้ถึงปัญหาในการกำกับดูแล ฯ ปัญหาของ อบต. และเสนอแนะความคิดเห็นในการแก้ปัญหาดังกล่าว

## 1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานของ อบต.

## 1.1 การกำกับดูแล.....

.....  
.....  
.....

## 1.2 การสนับสนุน.....

.....  
.....  
.....

## 1.3 ปัญหา.....

.....  
.....  
.....

1.4 ข้อเสนอแนะ.....

.....

.....

.....

2. ด้านการบริหารงานบุคคลของ อบต.

2.1 การกำกับดูแล.....

.....

.....

.....

2.2 การสนับสนุน.....

.....

.....

.....

2.3 ปัญหา.....

.....

.....

.....

2.4 ข้อเสนอแนะ.....

.....

.....

.....

3. ด้านการคลังและงบประมาณของ อบต.

3.1 การกำกับดูแล.....

.....

.....

.....

3.2 การสนับสนุน.....

3.3 ปัญหา.....

3.4 ข้อเสนอแนะ.....

4. ด้านการบริหารงานพัสดุ

4.1 การกำกับดูแล.....

4.2 การสนับสนุน.....

4.3 ปัญหา.....

4.4 ข้อเสนอแนะ.....

.....

.....

.....

.....

## แบบสัมภาษณ์

แบบ 2

โครงการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล  
(สำหรับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล)

## ข้อมูลทั่วไป

1. ตำแหน่งของท่านใน อบต.
  - ( ) ประธานกรรมการบริหาร
  - ( ) กรรมการบริหาร
  - ( ) ปลัด อบต.
2. เพศ
  - ( ) ชาย
  - ( ) หญิง
3. อายุ.....ปี
4. ระดับการศึกษา
  - ( ) จบ ป. 4 หรือ ป. 6
  - ( ) จบ มศ. 3 หรือ ม. 3
  - ( ) จบ มศ. 5 หรือ ม. 6 หรือ อาชีวะ
  - ( ) จบ ปวส. หรือ อนุปริญญา
  - ( ) จบปริญญาตรี
  - ( ) จบสูงกว่าปริญญาตรี
5. สถานภาพการสมรส
  - ( ) โสด
  - ( ) สมรส
  - ( ) หม้าย/หย่าร้าง
6. อาชีพ
  - ( ) เกษตรกรรม
  - ( ) ค้าขาย, ธุรกิจส่วนตัว
  - ( ) รับจ้าง
  - ( ) รับราชการ
  - ( ) อื่น ๆ ระบุ.....
7. รายได้จากอาชีพโดยเฉลี่ยต่อปี จำนวน.....บาท

**ความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของ อบต.**

8. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ อบต. มีอะไรบ้าง

8.1 .....

.....

8.2 .....

.....

8.3 .....

.....

8.4 .....

.....

9. คณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง

9.1 .....

.....

9.2 .....

.....

9.3 .....

.....

9.4 .....

.....

10. หน้าที่ของ อบต. มีอะไรบ้าง

10.1 .....

.....

10.2 .....

.....

10.3 .....

.....

10.4 .....

.....

### ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานของ อบต.

11. มีการจัดทำคำสั่งแบ่งงานไว้หรือไม่  
 มี  ไม่มี เพราะ.....
- 
12. มีคำสั่งประธานกรรมการบริหาร อบต. ให้รักษาราชการแทนหรือไม่  
 มี  ไม่มี เพราะ.....
- 
13. มีการประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต. เดือนละ.....ครั้ง
14. มีการจัดทำรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต. หรือไม่  
 มี  ไม่มี เพราะ.....
- 
15. มีการประชุมสภา อบต. ปีละ.....สมัย ๆ ละ.....วัน
16. มีการจัดทำรายงานการประชุมสภา อบต. หรือไม่  
 มี  ไม่มี เพราะ.....
- 
17. มีการจัดทำทะเบียนรับหนังสือหรือไม่  
 มี  ไม่มี เพราะ.....
- 
18. มีการจัดทำทะเบียนส่งหนังสือหรือไม่  
 มี  ไม่มี เพราะ.....
- 
19. มีการนำเอกสารเข้าแฟ้มหรือไม่  
 มี  ไม่มี.....
- 
20. มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลหรือไม่  
 มี  ไม่มี เพราะ.....
- 
21. มีการให้บริการประชาชน ณ ที่ทำการของ อบต. หรือไม่  
 มี  ไม่มี

- 22. จากข้อ 21 ถ้ามี โปรดบอกประเภทหรือลักษณะงานที่ให้บริการ
  - 22.1.....
  - 22.2.....
  - 22.3.....
  - 22.4.....
- 23. จากข้อ 21 ถ้าไม่มี เพราะ.....
- 24. ปัญหาด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน
  - 24.1 .....
  - 24.2 .....
  - 24.3 .....
  - 24.4 .....
- 25. ข้อเสนอแนะด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน
  - 25.1 .....
  - 25.2 .....
  - 25.3 .....
  - 25.4 .....

**ด้านการบริหารงานบุคคล**

- 26. การสรรหาลูกจ้างชั่วคราวมาปฏิบัติงาน ใช้วิธีใด.....
- 27. ลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานประจำ ณ ที่ใด.....

28. ลูกจ้างชั่วคราวลงเวลาปฏิบัติงานหรือไม่  
 ( ) มี ( ) ไม่มี เพราะ.....  
 .....
29. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล  
 29.1 .....  
 .....  
 29.2 .....  
 .....  
 29.3 .....  
 .....  
 29.4 .....  
 .....
30. ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคล  
 30.1 .....  
 .....  
 30.2 .....  
 .....  
 30.3 .....  
 .....  
 30.4 .....  
 .....

### ด้านการคลังและงบประมาณ

31. การจัดเก็บรายได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่  
 ( ) เป็น ( ) ไม่เป็น เพราะ.....  
 .....
32. การใช้จ่ายงบประมาณปี 2539 ใช้จ่ายไปแล้วประมาณร้อยละ.....ของ  
 งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้
33. การจัดทำข้อบังคับงบประมาณเป็นไปตามกำหนดเวลาหรือไม่  
 ( ) เป็น ( ) ไม่เป็น เพราะ.....  
 .....

## 34. ปัญหาด้านรายได้ รายจ่ายและการจัดทำงบประมาณ

- 34.1 .....
- .....
- 34.2 .....
- .....
- 34.3 .....
- .....
- 34.4 .....
- .....

## 35. ข้อเสนอแนะด้านรายได้ รายจ่ายและการจัดทำงบประมาณ

- 35.1 .....
- .....
- 35.2 .....
- .....
- 35.3 .....
- .....
- 35.4 .....
- .....

**ด้านการบริหารงานพัสดุ**

## 36. มีการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่

- ( ) มี                      ( ) ไม่มี                      เพราะ.....
- .....

## 37. มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ หรือไม่

- ( ) มี                      ( ) ไม่มี                      เพราะ.....
- .....

## 38. มีการตรวจสอบพัสดุประจำปี

- ( ) มี                      ( ) ไม่มี                      เพราะ.....
- .....

## 39. ปัญหาด้านการพัสดุ

- 39.1 .....
- .....
- 39.2 .....
- .....
- 39.3 .....
- .....
- 39.4 .....
- .....

## 40. ข้อเสนอแนะด้านการพัสดุ

- 40.1 .....
- .....
- 40.2 .....
- .....
- 40.3 .....
- .....
- 40.4 .....
- .....

**ผลการดำเนินงาน**

41. ผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของ อบต. ในปีงบประมาณที่ผ่านมา  
เป็นประการใด

41.1 มีโครงการอะไรบ้าง

- 1) .....
- 2) .....
- 3) .....
- 4) .....

41.2 เสร็จตามเวลาที่กำหนดหรือไม่

( ) เสร็จ ( ) ไม่เสร็จ เพราะ.....

.....

41.3 ถูกต้องตามระเบียบหรือไม่

( ) ถูกต้อง ( ) ไม่ถูกต้อง เพราะ.....

.....

41.4 ใช้เงินเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่

( ) เป็น ( ) ไม่เป็น เพราะ.....

.....

41.5 ผลงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่

( ) เป็น ( ) ไม่เป็น เพราะ.....

.....

42. ปัญหาการดำเนินงานที่ผ่านมา

42.1 .....

.....

42.2 .....

.....

42.3 .....

.....

42.4 .....

.....

43. ข้อเสนอแนะ

43.1 .....

.....

43.2 .....

.....

43.3 .....

.....

43.4 .....

.....

## แบบสังเกตการณ์

แบบ 3

### โครงการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (ประกอบการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล)

#### 1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานของ อบต.

##### 1.1 การแบ่งงาน

- |                         |        |           |
|-------------------------|--------|-----------|
| 1) คำสั่งแบ่งงาน        | ( ) มี | ( ) ไม่มี |
| 2) คำสั่งรักษาราชการแทน | ( ) มี | ( ) ไม่มี |
| 3) การมอบหมายหน้าที่    | ( ) มี | ( ) ไม่มี |
| 4) คำสั่งอื่น ๆ, ประกาศ | ( ) มี | ( ) ไม่มี |

##### 1.2 ลักษณะของสถานที่ทำการของ อบต.

- |  |               |                  |
|--|---------------|------------------|
| 1) อาคารที่ทำการเป็นของ อบต. เอง           | ( ) มี        | ( ) ไม่มี        |
| 2) ปัจจุบันใช้ที่ใดเป็นที่ทำการ.....       |               |                  |
| 3) สภาพอาคารที่ทำการ                       | ( ) ดี        | ( ) ไม่ดี        |
| 4) ป้ายชื่อของที่ทำการ                     | ( ) มี        | ( ) ไม่มี        |
| 5) การจัดสำนักงาน                          | ( ) เรียบร้อย | ( ) ไม่เรียบร้อย |
| 6) อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงานที่พบเห็น..... |               |                  |
| .....                                      |               |                  |

##### 1.3 การประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต.

- |                            |        |           |
|----------------------------|--------|-----------|
| 1) ประชุมเดือนละ.....ครั้ง |        |           |
| 2) รายงานการประชุม         | ( ) มี | ( ) ไม่มี |

##### 1.4 การประชุมสภา อบต.

- |                      |        |           |
|----------------------|--------|-----------|
| 1) การประชุมสภา อบต. | ( ) มี | ( ) ไม่มี |
| 2) รายงานการประชุม   | ( ) มี | ( ) ไม่มี |

##### 1.5 งานสารบรรณ

- |                             |        |           |
|-----------------------------|--------|-----------|
| 1) สมุดคุมทะเบียนรับหนังสือ | ( ) มี | ( ) ไม่มี |
| 2) สมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ | ( ) มี | ( ) ไม่มี |
| 3) การจัดเก็บแฟ้มเอกสาร     | ( ) มี | ( ) ไม่มี |
| 4) การจัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสาร | ( ) มี | ( ) ไม่มี |
| 5) ตู้เก็บเอกสาร            | ( ) มี | ( ) ไม่มี |

บันทึกเพิ่มเติม.....  
.....  
.....  
.....

**2. ด้านการบริหารบุคคลของ อบต.**

2.1 การปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราว

1) การลงเวลาปฏิบัติงาน                    ( ) มี                    ( ) ไม่มี

บันทึกเพิ่มเติม.....  
.....  
.....  
.....

**3. ด้านการคลังและงบประมาณของ อบต.**

3.1 การจัดทำบัญชีการเงิน                    ( ) มี                    ( ) ไม่มี

3.2 การจัดทำทะเบียนคุมรายได้                    ( ) มี                    ( ) ไม่มี

3.3 การจัดทำทะเบียนคุมรายจ่าย                    ( ) มี                    ( ) ไม่มี

3.4 การจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จ                    ( ) มี                    ( ) ไม่มี

บันทึกเพิ่มเติม.....  
.....  
.....  
.....

**4. ด้านการบริหารพัสดุของ อบต.**

- 4.1 การแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง      ( ) มี      ( ) ไม่มี
- 4.2 ทะเบียนคุมพัสดุ      ( ) มี      ( ) ไม่มี
- 4.3 การตรวจสอบพัสดุประจำปี      ( ) มี      ( ) ไม่มี

บันทึกเพิ่มเติม.....

.....

.....

.....

.....

.....

หน้าวาง

ประมวลภาพการเก็บข้อมูลภาคสนาม

สภาพบริเวณที่ทำการ อบต.





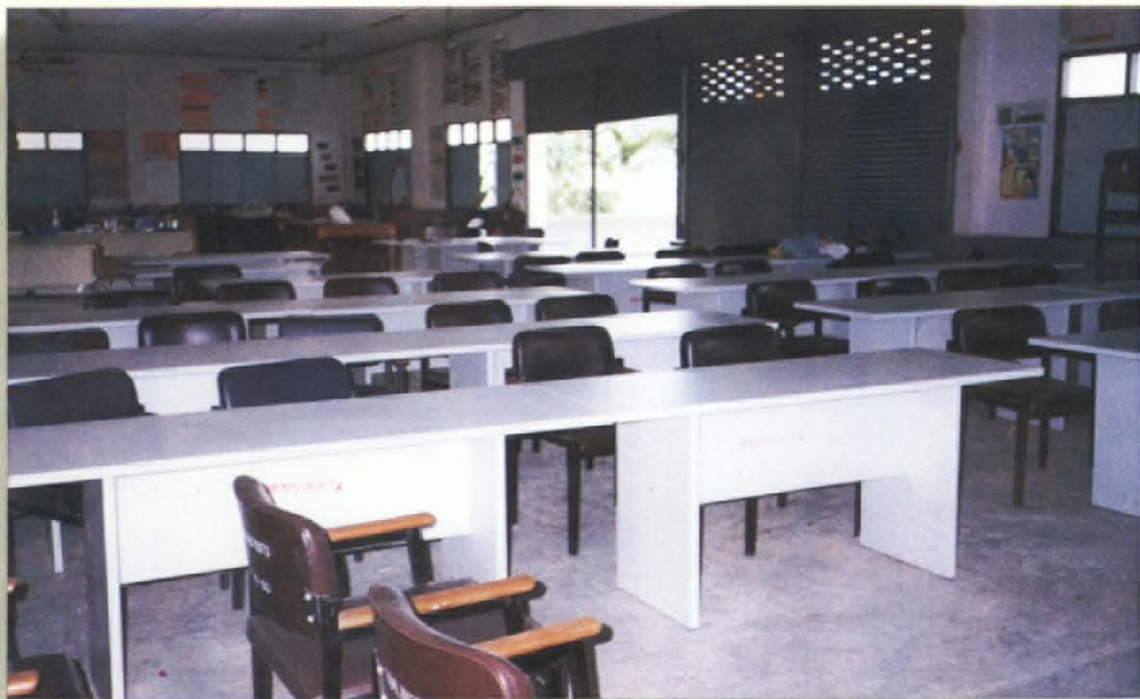




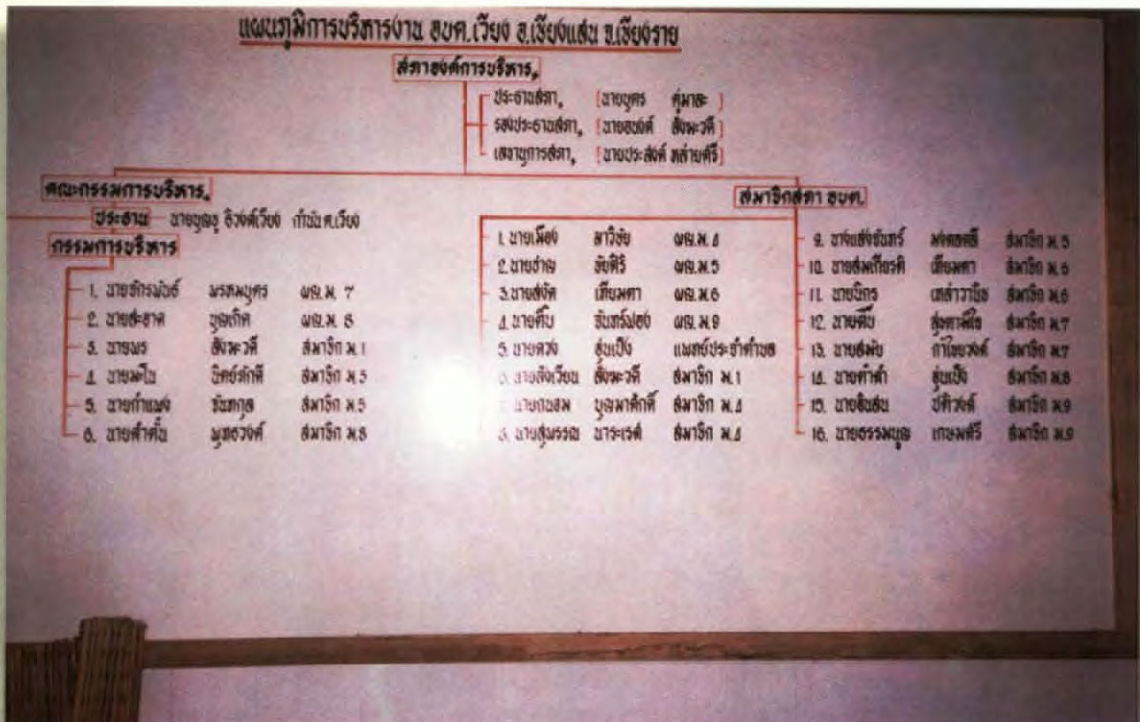




## สภาพภายในสำนักงาน









บุคลากรของ อบต.





บรรยากาศการเก็บข้อมูลภาคสนาม









## ที่ปรึกษา

นายชูวงศ์	ฉายะบุตร	ปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายชนะศักดิ์	ยุวบูรณ์	อธิบดีกรมการปกครอง
นายประสาน	สุขรังสรรค์	รองอธิบดีกรมการปกครอง
นายไพโรจน์	พรหมสาส์น	รองอธิบดีกรมการปกครอง
นายศักดิ์	เตชาชาญ	รองอธิบดีกรมการปกครอง
นายอนุชา	โมกชะเวส	รองอธิบดีกรมการปกครอง
นายกุศล	บุญยมาลิก	รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน
นายนิวัฒน์	สวัสดิ์แก้ว	รองผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี
นายพินัย	อนันตพงศ์	ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ
นายชัยยงค์	วุฒิมานานนท์	ผู้อำนวยการกองราชการส่วนตำบล

## คณะผู้จัดทำ

นายจารุพงศ์	พลเดช	ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน
นายปรีดา	สมบูรณ์ทรัพย์	หัวหน้าฝ่ายประสานงานวิจัยและข้อมูล
นายประสิทธิ์	การกลาง	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว
นางวรลักษณ์	มนัสเอื้อศิริ	นักวิชาการพัฒนาชุมชน 7 ว
นายพรชัย	ถมกระจ่าง	หัวหน้างานพัฒนาโครงสร้างและระบบงาน
นายสโรชรัตน์	ศิริรัตน์	หัวหน้างานประสานงานวิจัย
นายเกรียงไกร	ใจแสน	หัวหน้างานวิชาการและกิจการต่างประเทศ
นายสมศักดิ์	แสนอินทร์	นักวิชาการปกครอง 5
ว่าที่ ร.ต. ภูมิศักดิ์	ข้าวปู้	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5
นายวิโรจน์	บูรณตระกูล	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5
นายประติเวทย์	ปานประสิทธิ์	เจ้าหน้าที่ธุรการ 3
นายกมลฉัตร	แสงพาลี	เจ้าหน้าที่ธุรการ 3
นายอรรถพร	เกษตระกูล	ช่างศิลป์ 1

