

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยจัดว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท มีประมาณ 32 ล้านคน หรือร้อยละ 80 ของประชากรทั้งประเทศ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ : 2536) ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวไม่เพียงทำลายองค์ประกอบของธรรมชาติและระบบนิเวศให้ขาดความสมบูรณ์เท่านั้น แต่ยังทำลายผลทางเศรษฐกิจที่พึงได้ในลักษณะต่างๆ เช่น การเพาะปลูก การประมง และการปศุสัตว์ (มนัส สุวรรณ : 2531)

การทำทรัพยากรในชนบทถูกใช้ และถูกทำลายทำให้เสื่อมสภาพอย่างมากมีผลต่อการประกอบอาชีพและการสร้างรายได้ของชาวชนบท ซึ่งต้องพึ่งพาจากทรัพยากรธรรมชาติชาวชนบทมากกว่า 10 ล้านคนประสบปัญหาความยากจน สุขภาพไม่ดี และขาดการศึกษาอันเนื่องมาจากปัจจัยเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดการอพยพแรงงานสู่เมืองใหญ่ ครอบครัวแตกแยก และชุมชนล่มสลาย

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามอย่างยิ่ง ที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท มีการระดมความรู้ความสามารถจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อร่วมมือกันแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งได้กำหนดเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบัน และกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8\* แต่ปัญหาของประชาชนในชนบทก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นไป ดังนั้นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน และเปิดโอกาสให้องค์กรท้องถิ่นได้มีบทบาทในการบริหาร การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น รัฐบาล (นายชวน หลีกภัย ก.ย. 2535 - ก.ค.2538) (คณิน บุญสุวรรณ : 2538) ได้ตราพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นทำให้เกิดองค์การปกครองครอบคลุมทั่วประเทศในอีกสองปีข้างหน้า (กรมการปกครอง : 2540) นับเป็นการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจากการสำรวจประชามติของหนังสือพิมพ์มติชน เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2540 พบว่าประชาชนต้องการมีสิทธิและอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นถึงร้อยละ 86.20

\*โปรดดูรายละเอียดของ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ในส่วนของการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

จากรูปแบบและโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคล ได้ให้โอกาสแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปมีบทบาทเป็นฝ่ายบริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การพื้นฐานระดับท้องถิ่นที่เล็กที่สุด เป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครอง เป็นสถานที่ฝึกฝนระบบประชาธิปไตยของประชาชน ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากร จึงทำให้รู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริง ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหของประชาชน ปัญหาทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมในชนบทเป็นอย่างดี (วิรัช วิรัชนิการวรรณ : 2536 ) ดังนั้นบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นพลังสำคัญสำหรับประเทศไทยที่จะขจัดปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และความร่อยหรอของทรัพยากรในอนาคต

ช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาระดับท้องถิ่นจังหวัดน่านได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างมาก โดยการทุ่มเทงบประมาณจากภาครัฐ และการส่งเสริมเอกชนในการลงทุน ทำให้เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ด้วยผลจากแนวนโยบายประเทศ ที่ต้องการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคต่างๆของประเทศนั่นเอง ผลของนโยบายดังกล่าว รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานจังหวัดน่านที่มีข้อจำกัด จึงเกิดปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การขาดแคลนที่ดิน ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายเพื่อเชิงพาณิชย์ เช่น การปลูกข้าวโพด การทำไร่ยาสูบ และการปลูกฝ้าย สภาพภูมิสังคมฐานที่มีความแตกต่างกัน การเกิดอุทกภัย ภาวะแห้งแล้ง ปัญหาน้ำเน่าเสีย ปัญหาขยะ ปัญหามลพิษตามแหล่งน้ำ และการจราจรดัดขาดในเขตเทศบาล ปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรง และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนมากขึ้นเรื่อยๆ จนเป็นการยากที่จะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับภาระในการแก้ไขในระยะยาว ด้วยหลักการของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จึงได้มีการยกฐานะสภาตำบลในจังหวัดน่านให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 69 แห่ง ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจที่จะมีส่วนร่วม เป็นคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมาก สังกัดได้จากจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 มีจำนวนถึง 2,743 คน จากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 1,170 ตำแหน่ง (สำนักงานจังหวัดน่าน : 2540)

การที่จะให้ประชาชนและทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง สามารถมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมาย จำเป็นต้องอาศัยมาตรการที่สำคัญหลายประการ เช่น การให้ความรู้ ความเข้าใจ การสร้างความตระหนักในปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์ คูใต้ กลางเวียง ไทล่น่าน เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว ฉะนั้นความรู้ ความเข้าใจของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ใน

การบริหาร การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอาจอยู่ในระดับที่ดี และอาจพบปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ผู้ศึกษาต้องการทราบถึงการปฏิบัติงาน ปัญหา อุปสรรค ของผู้บริหารของ อบต. ในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และความรู้ ความเข้าใจของผู้บริหาร อบต. เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นแนวทางในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ดีของ อบต. ทั้ง 4 แห่งดังที่กล่าวมาแล้ว และใช้เป็นแนวทางในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของ อบต. อื่นๆต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารของ อบต. ในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
2. ศึกษาความรู้ ความเข้าใจของผู้บริหารของ อบต. เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น
3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ อบต. ในส่วนที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

## 1.3 สมมติฐานในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้

- 1.3.1 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ ความเข้าใจในการบริหาร การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอยู่ในระดับดี
- 1.3.2 ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้บริหาร อบต. ที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ใน อบต. ที่แตกต่างกัน โดยแยกเป็นสมมติฐานย่อยดังนี้
  - 1.3.2.1 เพศของผู้บริหาร อบต. ที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ใน อบต. ที่แตกต่างกัน
  - 1.3.2.2 อายุของผู้บริหาร อบต. ที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ใน อบต. ที่แตกต่างกัน
  - 1.3.2.3 การศึกษาของผู้บริหาร อบต. ที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ใน อบต. ที่แตกต่างกัน
  - 1.3.2.4 การดำรงตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหาร อบต. ที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ใน อบต. ที่แตกต่างกัน

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ทำการศึกษาเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2540 และพื้นที่ที่ผู้ทำการศึกษาได้กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นผลการศึกษาในครั้งนี้ใช้อธิบายปรากฏการณ์ตามเวลาและพื้นที่ที่ระบุ

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาในเรื่องของบทบาทและความเข้าใจของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.4.2 ระดับการปฏิบัติตามบทบาท ในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายกำหนดไว้

1.4.3 ความรู้ความเข้าใจในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในอบต.

1.4.4 ขอบเขตด้านพื้นที่ และประชากร ศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองน่าน 2 แห่ง อบต. ผาสิงห์ อบต. คูใต้ และเขตอำเภอเวียงสา 2 แห่ง คือ อบต. กลางเวียง และอบต. ไหล่น่าน

#### 1.5 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1.5.1 ตัวแปรอิสระ (independent variables) ประกอบด้วย

ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา การดำรงตำแหน่งในหน้าที่ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งหน้าที่ สถานะภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพสมรส แรงจูงใจในการสมัครเป็นคณะกรรมการ อบต. การได้รับข่าวสาร ระดับความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมของผู้บริหาร อบต. สื่อที่ให้ความรู้และข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การเคยเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การรับรู้สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่การบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใน อบต.

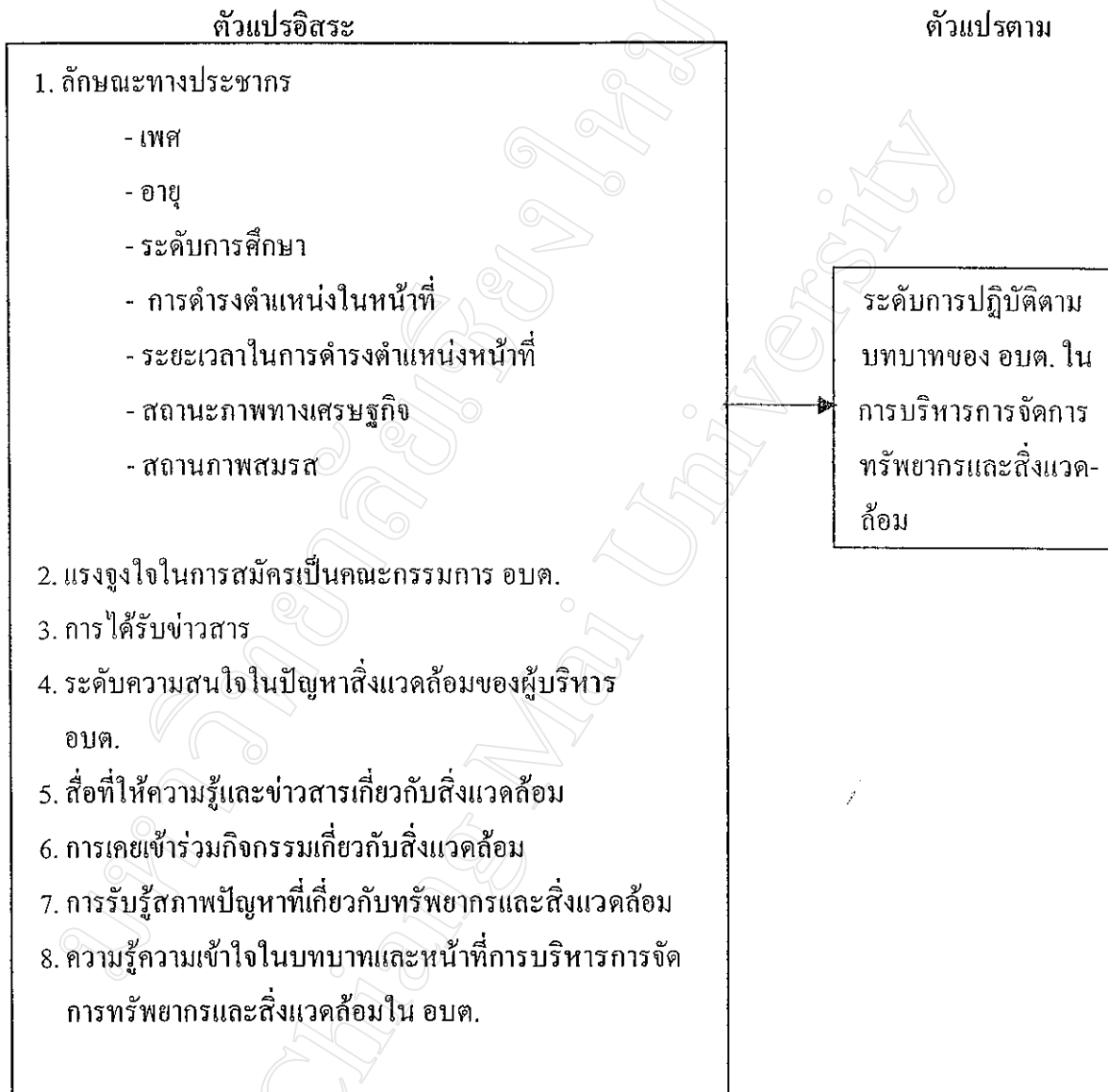
1.5.2 ตัวแปรตาม (dependent variables) คือ

ระดับการปฏิบัติตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.5.3 กรอบความคิดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง บทบาทของผู้บริหาร อบต.ในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีดังนี้

## แผนผังที่ 1 กรอบความคิดในการศึกษา



## 1.6 ทฤษฎี แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นจังหวัดน่าน ผู้ศึกษาได้รวบรวม ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา โดยแยกออกเป็นประเด็นดังนี้

## 1.6.1 ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

## 1.6.2 ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

## 1.6.3 ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6.4 แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม

1.6.5 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและหน้าที่ของรัฐบาล

1.6.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1.6.1 ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท (concept and the theory of role)

บทบาท (role) มีผู้ให้ความหมายไว้หลายอย่างด้วยกัน ภิญญู สาธร (2516 : 304) ให้ความเห็นว่า บทบาทหน้าที่หมายถึง ความมุ่งหวัง (expectation) ที่บุคคลอื่นคาดว่าบุคคลในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดควรจะทำ หรือแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง บทบาทหน้าที่มีความคู่อยู่กับที่บุคคลดำรงตำแหน่งเสมอ

ลินตัน (Linton , 1964 : 114-116) กล่าวถึงความสัมพันธ์ของตำแหน่งและบทบาทไว้ว่า ตำแหน่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทว่า ตำแหน่งนั้นๆ จะมีภาระหน้าที่อย่างไร ฉะนั้นเมื่อมีตำแหน่งเกิดขึ้น สิ่งที่ควบคู่มาก็คือบทบาทตำแหน่ง เพราะทุกตำแหน่งจะต้องมีบทบาทกำกับ บทบาทและตำแหน่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และกล่าวได้ว่าไม่อาจมีบทบาทได้โดยปราศจากตำแหน่ง หรือไม่อาจมีตำแหน่งได้โดยปราศจากบทบาท

จิตยา สุวรรณะชญ (2524 : 9) อธิบายเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง และได้แบ่งบทบาทเป็นบทบาทตามอุดมคติ (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และบทบาทที่ปฏิบัติจริง (actual role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง นี่เป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของอารมณ์ขณะแสดงบทบาทและของผู้ดำรงตำแหน่ง รวมถึงปฏิกิริยาของผู้เกี่ยวข้อง

บลูม และ เซลนิก (Bloom and Selznick ,1963 : 34-35) ได้จำแนกบทบาทดังนี้

1. บทบาทที่สังคมกำหนด หรือ บทบาทตามอุดมคติ ( the socially prescribed or ideal role) เป็นบทบาทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ตำแหน่งทางสังคมไว้
2. บทบาทที่ควรกระทำ ( the perceived role ) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล
3. บทบาทที่กระทำจริง ( the performed role ) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวังและโอกาสที่จะกระทำในสังคม

กมล ทองธรรมชาติ และคณะ ( 2522 : 25 ) ให้ความหมายของบทบาททางสังคมว่า บทบาทคือ แบบแผนของความต้องการ ความเชื่อ ความรู้สึก ทัศนคติ ค่านิยมและการกระทำที่สมาชิกของสังคมต่างคาดหวังว่า ควรจะเป็นไปตามลักษณะของตำแหน่งที่มีอยู่

เลวินสัน (Levinson,1971 : 11) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (norm) ความคาดหวัง (expectation) ข้อห้าม (taboos) ความรับผิดชอบ (responsibilities) และอื่น ๆ ที่มีลักษณะในตนเองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปในการชี้บ่งถึงหน้าที่อันพึงกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเองที่จะคิด และทำเมื่อดำรงตำแหน่ง

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่จะกระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือแนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

โฮล์ท ฟอร์ด (Hault Ford, 1974 : 276-277) ได้ให้ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์บทบาทว่าจำเป็นต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ตำแหน่งทางสังคม (social location) พฤติกรรม (behavior) และความคาดหวัง (expectations)

สุพัตรา สุภาพ (2516 : 34) อธิบายว่าบทบาทเป็นการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) มนุษย์แต่ละคนจะมีบทบาทหลายบทบาท ซึ่งแต่ละตำแหน่งก็ต้องมีบทบาทต่างกันไป ยิ่งสังคมซับซ้อนมากเท่าใดบทบาทก็ยิ่งแตกต่างกันมากขึ้นเท่านั้น เพราะบางบทบาทคนธรรมดาสามัญปฏิบัติได้ แต่บางบทบาทก็ต้องอาศัยความชำนาญพิเศษที่มีคนเพียงไม่กี่คนทำได้ เช่นเดียวกับที่มอร์แกน (Morgan, 1951 : 395) ได้กล่าวว่า บทบาทเป็นรูปแบบของพฤติกรรมซึ่งบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งทางสังคมจะปฏิบัติ

จากทฤษฎีดังกล่าวสามารถโยงบทบาทหน้าที่ของกลุ่มบุคคล ในการเป็นสมาชิกของกลุ่มชุมชนในหมู่บ้านว่า ได้กระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 1.6.2 ทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดการระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ในเรื่องกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่างเช่น

ลิขิต ซีรเวคิน (2525 : 3) ให้ความสำคัญกับกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า กระจายอำนาจ การปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ และสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ยังมีผลต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอีกด้วย

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ ของนักวิชาการท่านอื่น อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525) , ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526) และ บอนนาร์ต (1983) สามารถสรุปความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ 2 ความหมาย ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (size and boundary) หมายถึงการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (functional) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานอย่างเหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาระบบราชการของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่ได้ มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (artificial person)



การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมืองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมืองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

## 2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มืองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับ แต่แต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง การให้้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการและสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูง กว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์ และ

พร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

### 1.6.3 ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ (decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิญญู อังคณารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 7) การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 :10) ได้รวบรวมความหมายของ การปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ ดังนี้

William A. Robson (1953) ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

William V. Holloway (1951) กล่าวว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจหน้าที่ปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาพของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

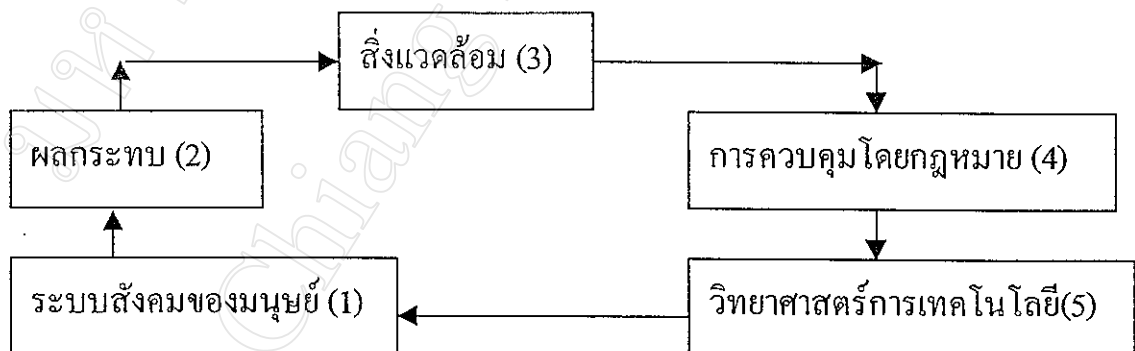
Daniel Wit (1961) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้นพอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง

#### 1.6.4 แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม

1.6.4.1 กรอบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (environmental management framework) สำหรับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ สามารถกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาได้ โดยมีลำดับของการพัฒนาดังแผนผังที่ 2

แผนผังที่ 2 กรอบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม



ที่มา : ธารศ ศรีสถิตย์ การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จุลสารสภาวะสิ่งแวดล้อมปีที่ 11 ฉบับที่ 5 พ.ศ.2535

ได้อธิบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. กิจกรรมของมนุษย์ที่ก่อให้เกิดของเสีย หรือการทำลายสิ่งแวดล้อม
2. ผลกระทบของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อได้รับผลกระทบการกระทำของมนุษย์ทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป

3. การเปลี่ยนไปของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อได้รับผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์ทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมลดลงไปอีก
4. กฎระเบียบที่มีไว้ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม
5. การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าแก้ปัญหา เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีและเหมาะสมได้

1.6.4.2 วิธีการจัดการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (environmental management process) เราสามารถที่จะกำหนดการจัดการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นขั้นตอน ในการดำเนินงานได้ดังต่อไปนี้

การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (standard setting) คือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมเพื่ออำนวยความสะดวก และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องมีความพอดี ไม่แคบ และไม่กว้างจนเกินไป

บทบาททางกฎหมายสิ่งแวดล้อม (environmental legislation and punitive control) คือการมีกฎหมายหรือข้อบังคับด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการมีบทลงโทษที่สาสมกับการที่มีการฝ่าฝืน

นโยบายทางเศรษฐกิจ (economic policies) คือการใช้นโยบายด้านเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเอื้ออำนวยต่อกัน ไม่ใช่มุ่งแต่จะหากำไรจากสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว เช่น การใช้นโยบายการเก็บภาษีสูงสำหรับธุรกิจที่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือการลดภาษีสำหรับธุรกิจที่ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นต้น

การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (environmental information exchange) คือการแลกเปลี่ยนข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งกันและกัน เพื่อให้ทันต่อการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีต่าง ๆ มาแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

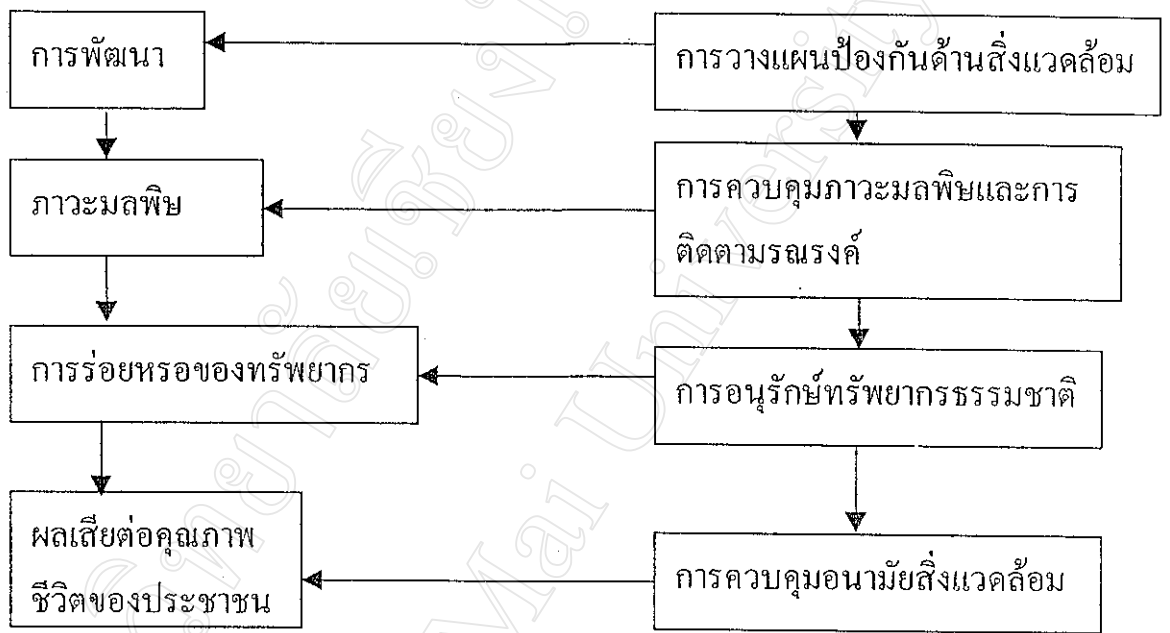
องค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (environmental organization) คือการมีองค์กรที่ทำงานเพื่อการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนของรัฐบาลและเอกชน (NGOs) ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นที่สนใจตั้งองค์กรเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อม

การให้ความรู้แก่ประชาชน (environmental education and public awareness) คือ การให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนได้รู้ถึงปัญหาทางสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทุกคนได้ตระหนักถึงปัญหา และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น การรณรงค์ลดปริมาณขยะ ก็ต้องให้ความรู้แก่ประชาชนให้ผลิตของเสียให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตลอดจนการบอกให้ทราบถึงปัญหาที่จะตามมาของการมีขยะสะสมรวมทั้งอันตรายต่าง ๆ ด้วย

1.6.4.3 การจัดสมดุลภาพของการพัฒนา (balance development) คือการพัฒนาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน หรือศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละพื้นที่

ซึ่งควรจะเป็นการพัฒนาที่สมดุล(sticking a balance) ซึ่งสามารถกำหนดเป็นผังการทำงานได้ดังนี้ดัง  
แผนผังที่ 3

แผนผังที่ 3 การจัดสมดุลยภาพของการพัฒนา



ที่มา : ธเรศ ศรีสถิตย์ การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จุลสารสภาวะแวดล้อม ปีที่ 11 ฉบับที่ 5 พ.ศ.2535

เมื่อพิจารณาจากแผนผัง จะเห็นว่าทุกขั้นตอนของการพัฒนา จะต้องมีการควบคุมภาวะมลพิษหรือผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามไปทุกขณะ ซึ่งในปัจจุบันนี้การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าไปแก้ไข อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะขาดการพิจารณาสภาพสังคมหรือประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มหรือองค์ประกอบที่สำคัญว่าเขาจะสามารถรับได้หรือไม่ หากพวกเขาไม่สามารถรับได้ การนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าไปก็จะไม่เกิดผลแต่ประการใด นอกจากนี้การหาสมดุลของการพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเข้าช่วยในการดำเนินงาน เพราะถ้าขาดสิ่งนี้ไปและจะทำให้แผนการทั้งหมดต้องหยุดไปเราไม่สามารถควบคุมได้

### 1.6.5 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและหน้าที่รัฐบาล

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 บัญญัติไว้ ในหมวด 3 มาตรา 46 ว่า "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ " และมาตรา 56 บัญญัติไว้ว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง "

สำหรับนโยบายปัจจุบัน นายชวน หลีกภัย แกลงต่อสภาเมื่อวันที่ 20 พ.ย. 2540

1. สนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่น และประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรป่า และการปลูกสร้างป่าชุมชน
2. การกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยการส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมในจังหวัด
3. ปลุกจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์

ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เน้นเรื่องการพัฒนาคน การแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ต้องเริ่มจากการพัฒนาคน สำหรับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เช่นกัน แนวทางการแก้ไขก็ควรเริ่มจากการพัฒนาคน ชุมชนในท้องถิ่น ให้ตระหนักถึงปัญหาและหาทางแก้ไขโดยใช้สิทธิที่ชุมชนมีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หน่วยงานราชการกรมป่าไม้ ได้กำหนดภารกิจที่ต้องทำในแผนฯ 8 ประการหนึ่ง คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และสนับสนุนการดำเนินงานด้านอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

#### 1.6.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้มีเรื่องที่มีผู้สนใจในการศึกษามาก่อนและมีเนื้อหาในการศึกษาใกล้เคียงกับประเด็นในการศึกษาครั้งนี้ดังนี้

ธงชัย วงษ์เหรียญทอง (2520) ได้ศึกษาสภาพตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นของไทย เมื่อปี 2520 ซึ่งว่าสภาพตำบลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะใช้เป็นองค์การพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของไทย จึงเสนอวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพของสภาพตำบล ดังนี้  
 ควรให้มีกระจายอำนาจการปกครองไปสู่สภาพตำบล ควรให้สภาพตำบลเป็นศูนย์กลางบริหารงานของตำบล ควรปรับปรุงโครงสร้างสภาพตำบลใหม่ ควรแบ่งแยกหน้าที่การทำงานให้ชัดเจน ควรปรับปรุงสถานที่ทำการสภาพตำบล ควรมีมาตรการควบคุมด้านการเงินให้รัดกุม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมในการเก็บภาษีอากร

สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี(2536) ศึกษาการวิจัยเรื่อง การยกฐานะสภาพตำบลเป็นนิติบุคคลศึกษา เฉพาะกรณีอำเภอเมืองเชียงใหม่ โดยสำรวจทัศนคติของประชาชนและความพร้อมของสภาพตำบลใน อันที่จะยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามพ.ร.บ.สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ด้วยการยกฐานะตำบลเป็นนิติบุคคล เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาพตำบล กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติที่มีอยู่ในขณะ นั้นยังสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพตำบลที่จะเป็นนิติบุคคลได้

นอกจากนี้พบว่า กรรมการสภาพตำบลส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ตนเองดีพอรวมไปถึงความรู้เกี่ยวกับการวางแผนงาน การเขียนโครงการ การจัดทำงบประมาณ และกรรมการสภาพตำบล มักถูกรอปรองจากผู้นำของสภาพตำบล ในขณะที่ประชาชนมีความตื่นตัวมากขึ้นกับการที่จะมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือกับสภาพตำบล

ชัยยศ ศิริรัตน์วร (2531) ซึ่งให้เห็นปัญหาด้านบุคลากรของสภาพตำบล ดังนี้

(1) ระดับความรู้พื้นฐานค่อนข้างต่ำ ปัจจุบันกรรมการสภาพตำบลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษา ในชั้นประถมปีที่ 4 จึงเป็นปัญหามากในด้านเทคนิคการพัฒนา ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดทำโครงการวางแผนการพัฒนาที่ถูกต้องตามหลักวิชาการสมัยใหม่รวมไปถึงการดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและถูกต้องได้

(2) ความรู้ในงานของสภาพตำบล กรรมการสภาพตำบลโดยเฉพาะกรรมการสภาพตำบลผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวนมาก ยังขาดความรู้แม้ในงานที่ตนเองเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะกรรมการสภาพตำบล ความรู้เหล่านั้นได้แก่ บทบาทหน้าที่และโครงการของสภาพตำบล ระเบียบวาระข้อบังคับการประชุม และระเบียบงบประมาณและการคลัง

(3) ปัญหาการประกอบอาชีพ เนื่องจากการเป็นกรรมการสภาพตำบลนั้นมีใช่อำชีพหลักพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ กรรมการสภาพตำบลทุกคนจึงต้องมีอาชีพอื่นของตนเอง จึงทำให้ไม่ค่อยมีเวลาทุ่มเทให้กับงานในสภาพตำบลได้เต็มที่ และไม่มีแรงจูงใจที่มีนัยสำคัญพอที่จะพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถให้มากขึ้นได้

(4) คำตอบแทน ผลจากการวิจัยแม้จะปรากฏว่าคำตอบแทนเบียดประชุมจะไม่ใช้ปัญหาใหญ่ก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้วจะเป็นสิ่งที่จูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นกรรมการสภาตำบลนั้นเป็นเรื่องยาก การทบทวนหาหนทางที่จะจัดสรรเงินเพื่อเป็น ค่าเบียดประชุมให้กรรมการสภาตำบลจึงเป็นมาตรการที่จำเป็น

(5) ปัญหาความเป็นอิสระของสภาตำบล เนื่องจากสภาตำบลส่วนใหญ่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลจึงได้ให้เงินงบประมาณอุดหนุนช่วยเหลือ โดยในปัจจุบันรัฐได้จัดสรรไว้ในโครงการสร้างงานในชนบท ในประเด็นนี้เองจึงทำให้ทางราชการ โดยเฉพาะข้าราชการประจำต้องเข้าไปควบคุมดูแลในการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เป็นไปอย่างชอบธรรม แต่ก็เกิดผลที่ตามมาคือกรรมการสภาตำบลจะเคยชินกับการได้รับ โดยเฉพาะด้านขึ้นตอนระเบียบการปฏิบัติการเบิกจ่ายเงิน การขออนุมัติโครงการข้าราชการประจำจะมีบทบาทมาก ในบางแห่งข้าราชการประจำเป็นผู้ลงมือทำเองแทนสภาตำบลก็มี ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้กรรมการสภาตำบลยังคงต้องพึ่งพาข้าราชการในด้าน คำแนะนำ ด้านวิชาการการวางแผน และระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ อยู่

(6) นโยบายของรัฐบาล รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่ชัดต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากร เพราะในปัจจุบันยังพิจารณากันอยู่ในระดับ โครงสร้างของสภาตำบลเท่านั้น การพัฒนาประสิทธิภาพของกรรมการสภาตำบลให้มีความรู้ ความเข้าใจ จนกระทั่งสามารถดำเนินงานสภาตำบลได้ดี นั้น เป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดก่อนที่จะพัฒนาสภาตำบลในด้านอื่น ๆ

(7) บรรทัดฐานของสังคม ตามธรรมชาติของโครงการสร้างอำนาจในชุมชนผู้นำจะมีบทบาทมากในการชักนำให้ผู้อื่นคล้อยตาม ในพื้นที่ชนบทเขตการปกครองระดับตำบลกำนันจะมีบทบาทสูงทั้งในฐานะผู้นำตามธรรมชาติ และผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการ ข้อคิดเห็น คำวินิจฉัยของกำนันจึงมีความหนักแน่นมาก บทบาทในการประชุมสภาตำบลกำนันในฐานะประธานสภาตำบลจะมีความโดดเด่น การคัดค้านความคิดเห็นของกำนันมีน้อยโดยนัยนี้กรรมการสภาตำบลอื่น ๆ จึงมีบทบาทน้อยลงเพราะต้องเชื่อฟังและว่าตามผู้นำเพราะผู้นำมีอำนาจบารมีมากกว่าและรู้ข้อมูลดีกว่าลักษณะการมีบทบาทสูงในสภาตำบลนี้รวมไปถึงเลขานุการสภาตำบล (ครู) และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเขตตำบลนั้น ๆ ด้วยเนื่องจากสถานภาพของข้าราชการได้รับการยกย่องจากรัฐในชนบทมาก ซึ่งปัญหาที่ผู้ทำการศึกษาชี้ให้เห็นในข้อที่ (2) ให้ผลสอดคล้องกับการศึกษาของ อมร แยมศรี (2538) ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกันไป มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล และจะต้องให้ความรู้เพิ่มเติมต่อสมาชิกสภาตำบลได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับ



การจัดทำแผนและโครงการพัฒนาตำบล และหลักการบริหารงานสภาตำบล นอกจากนี้พบว่าบทบาทของสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง จะมีบทบาทมากกว่าสมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง

อำนาจ ปรัตตจกรिया (2525) ได้เสนอแนะปรับปรุงสภาตำบลดังนี้

(1) ฝึกอบรมคณะกรรมการสภาตำบลให้มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ ระเบียบกฎหมายด้านการวางแผน หรือเพิ่มความรู้และกระตุ้นให้มีความกระตือรือร้น

(2) รัฐบาลต้องมีนโยบายที่แน่นอนที่จะให้สภาตำบลเป็นหลักในการพัฒนาชนบท และควรแก้ไขระเบียบปฏิบัติให้สภาตำบลมีความคล่องตัว

(3) จัดสรรงบประมาณให้สภาตำบลมากขึ้น โดยพิจารณาถึงสภาพความต้องการและความจำเป็นของสภาตำบลต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาตำบลงบประมาณที่จัดสรรแต่ละปีต้องกำหนดให้ชัดเจน และให้สภาตำบลรู้ล่วงหน้าว่าในแต่ละปีจะได้รับงบประมาณเท่าใด

(4) หน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ต้องร่วมมือกันสนับสนุนสภาตำบลอย่างจริงจัง ทั้งด้านงบประมาณและความช่วยเหลือทางวิชาการ

(5) ปรับปรุงความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของสภาตำบลต่อการพัฒนาท้องถิ่น เข้าร่วมใน กิจกรรมของสภาตำบลมากขึ้น ทำให้ได้คนมีความรู้ความสามารถมาเป็นกรรมการสภาตำบล

(6) ปรับปรุงโครงสร้างสภาตำบลโดยตั้งเป้าหมายว่า เมื่อกำหนดรูปแบบสภาตำบลแล้วการดำเนินงานต้องมีประสิทธิภาพ ประชาธิปไตย หน่วยราชการ และเอกชนยอมรับและให้ความร่วมมือ โดยปรับปรุงโครงสร้าง 3 ระยะ คือ ระยะแรก โครงสร้างสภาตำบลประกอบด้วยฝ่ายผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้แทนประชาชน และมีข้าราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน กำหนดเวลา 5 ปี ระยะที่สอง โครงสร้างสภาตำบลประกอบด้วยฝ่ายผู้ปกครองท้องถิ่นกับผู้แทนประชาชนในท้องถิ่น ระยะที่สาม โครงสร้างสภาตำบล ดำเนินการโดยผู้แทนประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมด

(7) ปรับปรุงฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างคล่องตัว ให้คณะกรรมการสภาตำบลเป็นตัวแทนของนิติบุคคล การเป็นนิติบุคคลทำให้มีความรับผิดชอบ และเป็นการควบคุมการปฏิบัติโดยใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว

ยง ภักดี (2527) ได้เสนองานวิจัยเกี่ยวกับสภาตำบลต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรซึ่งอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบล มีดังนี้

1) ปัญหาโครงสร้าง สภาตำบลทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหารทำให้สับสนและเพิ่มภาระงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและอยู่ตลอดไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียน ทำให้เฉื่อยชาขาดความริเริ่มในการทำงานและยากที่จะปรับปรุงกรรมการเหล่านี้หากเป็นคนที่ไม่มีประสิทธิภาพ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกิดบทบาทซ้ำซ้อนในสอง

ลักษณะ (double standard) ครูประชาบาลที่เป็นเลขานุการสภาตำบลมีภาระหน้าที่ประจำมากไม่มีเวลาให้สภาตำบล ประการสำคัญ ข้าราชการประจำมีบทบาทในการบริหารงานของสภาตำบล ทำให้จำกัดบทบาทของสภาตำบลในการกำหนดปัญหาและแก้ไขปัญหาของตนเองเพราะถูกรอรับด้านความคิด

2) ปัญหาตัวบุคคล ประสิทธิภาพของสภาตำบลขึ้นกับความสามารถในการเป็น

ผู้นำของประชาชนสภาตำบล ระดับการศึกษา ความรับผิดชอบ และความกระตือรือร้นของคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งปัจจุบันยังในระดับต่ำ นอกจากนี้คณะกรรมการสภาตำบลมีความต้องการให้เลขานุการสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มากกว่าจากผู้ที่เป็น ข้าราชการ

3) ปัญหารายได้และงบประมาณ สภาตำบลมีรายได้น้อย ส่วนใหญ่จากภาษีบำรุงท้องที่และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาตำบลได้ สภาตำบล ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและเกิดความล่าช้า เนื่องจากต้องเสนอเข้าสู่สภาจังหวัดจัดทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัดทั้ง ๆ ที่เสร็จสิ้นได้ในระดับอำเภอ หน่วยงานส่วนใหญ่ที่ดำเนินการร่วมกับสภาตำบลได้มอบหมายงานหน้าที่ให้สภาตำบล

4) ปัญหาการจัดระเบียบบริหารราชการ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสภาตำบล ไม่ได้มีการกำหนดหรือวางแนวทางปฏิบัติว่าจะให้สภาตำบลเป็น หน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความสับสนในฐานะตำแหน่งหรืออำนาจสั่งการของผู้ปฏิบัติ ความขัดแย้งในบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และในฐานะกรรมการสภาตำบลตามกฎหมายสภาตำบล และนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการดำเนินงานของสภาตำบล ที่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่มีความแน่นอน

ในขณะเดียวกันได้เสนอแนวความคิดในการปรับปรุงสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพ

ดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างสภาตำบล ให้มีคณะกรรมการสภาตำบลตามเดิมแต่เพิ่มคณะผู้บริหารสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล นายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการ กระทรวงต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในตำบลตามความเหมาะสม สภาตำบลไม่มีฐานะนิติบุคคลแต่สามารถทำสัญญาและทำนิติกรรมได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เหตุที่ไม่ให้เป็นนิติบุคคลเนื่องจากต้องรับผิดชอบสูงในเรื่องทรัพย์สิน หนี้สิน การถูกฟ้องร้องคดี และมี ค่าใช้จ่ายในการบริหารมาก จะเป็นภาระด้านงานงบประมาณแก่รัฐบาล หากสภาตำบลใดมีรายได้และความสามารถในการบริหารงานสูงขึ้น ก็สามารถปรับหรือยกฐานะให้เป็นสุขาภิบาล หรือเทศบาลได้อยู่แล้ว

(2) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลให้ชัดเจน ควรระบุให้สภาตำบลควบคุมดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และคณะผู้บริหารงานตำบลเพิ่มหน้าที่การดูแลรักษาทรัพย์สินและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การบำรุงรักษาซ่อมแซมถาวรวัตถุที่เป็นผลมาจาก

การพัฒนา เพิ่มหน้าที่สภาตำบลให้มีบทบาทเป็นองค์กรกลางในการประสานงาน และการนำบริการของรัฐบาลสู่ประชาชนเพื่อแบ่งเบาและลดขั้นตอนที่ต้องไปติดต่อราชการที่อำเภอ ขณะเดียวกันควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการควบคุมดูแลกรมการสภาตำบล และผู้บริหารงานของสภาตำบลไว้ให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้ นายอำเภอก้าวก่ายหรือสร้างอิทธิพลเหนือสภาตำบล

(3) ปรับปรุงตัวบุคคล โดยปรับปรุงความรู้ความสามารถของกรมการสภาตำบลด้วยการฝึกอบรมให้รู้บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ระเบียบกฎหมายอย่างสม่ำเสมอปรับปรุง ความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทของสภาตำบล ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสภาตำบลมากขึ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่พึงจะได้รับ ปรับปรุงเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปปฏิบัติงานร่วมกับสภาตำบลให้มีบทบาทแก้ไขคำปรึกษาแนะนำแก่สภาตำบล เปิดโอกาสให้สภาตำบลปฏิบัติงานด้วยตนเองอย่างมีอิสระ

(4) ปรับปรุงงบประมาณสภาตำบล เพิ่มรายได้ของสภาตำบลด้วยการกำหนดประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมที่สภาตำบลจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น ให้สภาตำบลมีอำนาจตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ของสภาตำบล จัดสรรเงินอุดหนุนให้สภาตำบลอย่างต่อเนื่องตามแผนงาน โครงการที่สภาตำบลได้เสนอ มีการวางหลักเกณฑ์วิธีการจัดสรรเงินให้สภาตำบลโดยมีความยืดหยุ่นตามความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ ปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการเงินการงบประมาณโดยลดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณการอนุมัติโครงการการเบิกจ่ายเงินนั้น โดยสรุปแล้วให้สภาตำบลมีรายได้ด้าน ต่าง ๆ ดังนี้

ก. ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล โดยให้สภาตำบลเป็นผู้จัดเก็บ

ข. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ กับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ซึ่งเก็บได้ในตำบลนั้น ๆ ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

ค. อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ที่เก็บได้จากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้น ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

ง. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

จ. ภาษีล้อเลื่อน ภาษีเครื่องคัม

ฉ. รายได้จากการดำเนินกิจการพาณิชย์

ช. ภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ได้จากทรัพยากรในตำบลนั้น เช่น ดินลูกรัง

แร่ ทราย หิน ฯลฯ

ข. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือนิติบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งเงินกู้จากต่างประเทศ หรือ องค์การระหว่างประเทศ

ณ. เงินอุดหนุนจากการจัดสรรของรัฐบาลเป็นประจำทุกปี

(5) ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการ กฎหมายและนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสภา ตำบล ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของจังหวัด อำเภอ ตำบล ซึ่งเป็นภูมิภาคกับองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดซึ่งเป็นท้องถิ่น ด้วยการแบ่งความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนการกำหนดสถานภาพของสภา ตำบลให้ชัดเจน ซึ่งวิจัยเห็นว่าควรกำหนดให้สภาตำบลเป็นหน่วยงานในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีฐานะไม่เป็นนิติบุคคลแต่สภาตำบลสามารถเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ได้ โดยให้สภาตำบลมีความเป็นอิสระในการกำหนดแผนงาน โครงการ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนงบประมาณ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้เสนอแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ขัดกันอันก่อให้เกิด ความสับสนในทางปฏิบัติ รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายที่แน่นอนในการจัดสรรงบประมาณ การช่วยเหลือทางวิชาการและบุคลากรแก่สภาตำบล ปรับปรุงระเบียบวิธีปฏิบัติ เช่น ระเบียบการประชุมสภา ตำบลให้มีลักษณะกันเอง หลีกเลี่ยงพิธีการ ใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณและอนุมัติโครงการ งบประมาณที่ลงสภาตำบลควรตั้งจ่ายที่ระดับอำเภอให้อำเภอมีอำนาจ อนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่สภาตำบล โดยไม่จำเป็นต้องเบิกจ่ายที่จังหวัดซึ่งจะก่อให้เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

จิต นิลพานิช (2527) ชี้ว่าสภาตำบลมีสิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข ซึ่งเป็นจุดอ่อนในการดำเนินงานของสภาตำบล ดังนี้

1) กรรมการสภาตำบล มีจุดอ่อน 3 ด้านคือ (1) ขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถ เนื่องจากการศึกษาต่ำ และขาดความสนใจในด้านระเบียบกฎหมาย (2) ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ เพราะไม่เห็นความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของตน กรรมการสภาตำบลบางคน ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และระเบียบวิธีปฏิบัติ และ (3) ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งถือว่าสภาตำบลเป็นงานฝากไม่ใช่งานที่แท้จริง และประชาชนไม่ให้ความสนใจการปฏิบัติงานของสภาตำบล

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

3) งบประมาณ มีงบประมาณน้อย

4) การจัดทำแผนหรือกำหนดโครงการไม่มีคุณภาพ

5) หน่วยงานของทางราชการหน่วยราชการไม่ให้ ความสำคัญในการประสานงานกับสภาตำบล โครงการที่ทำในเขตตำบลไม่ผ่านสภาตำบลหรือแจ้งให้สภาตำบลทราบ

6) ความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับสภาตำบล อยู่ในระดับต่ำมากการจะพัฒนาปรับปรุงสภาตำบลให้เข้มแข็ง ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประชาชนต้องให้ความสนใจและสนับสนุนสภาตำบลอย่างเต็มที่

ซึ่งทั้ง อำนวย ปรีตคจริยา ยง ภักดี และ ชิต นิลพานิช ต่างให้ข้อเสนอแนะทางปรับปรุงสภาตำบลในแนวที่คล้ายคลึงกัน

สำหรับการศึกษาการบริหารสภาตำบลได้มีนักวิชาการศึกษาหลายท่าน อาทิเช่น เศรษฐาธิ วงษ์โกมลเชษฐ์ (2523) สุรศักดิ์ ตรีมงคล (2523) และ ลิจิต พ่างโสภา (2529) ซึ่ง เศรษฐาธิ วงษ์โกมลเชษฐ์ ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาอุปสรรคของการบริหารสภาตำบลประกอบด้วย

1) ปัญหาที่เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น

(1) ไม่มีการประสานงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม ด้านการวางแผน ผูกอบรวมงบประมาณ ขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

(2) กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยังไม่ได้ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้านอย่างจริงจัง มักตั้งหน่วยงานของตนลงไปดำเนินการในตำบลหมู่บ้านเอง ทั้งนี้อาจเกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล

(3) จังหวัดและอำเภอไม่ได้ใช้สภาตำบล และกรรมการสภาตำบลให้เกิดประโยชน์ ในการพัฒนาทุกด้าน อาทิ ไม่ประชุมคณะกรรมการตามระเบียบ ขาดการช่วยเหลือแนะนำ สนับสนุน ขาดการตรวจสอบวัดผลงาน ขาดการปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนจนละเลยในการเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(4) ขาดนโยบาย งบประมาณ และแนวทางปฏิบัติที่ต่อเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และอำเภอ

2) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล

(1) เจ้าหน้าที่ระดับตำบล และ หมู่บ้านที่ประจำอยู่ในตำบล ต่างไม่มีส่วนช่วยงานของสภาตำบลอย่างแท้จริง ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ และเลขานุการคณะกรรมการสภาตำบลก้าว ำงานของสภาตำบล โดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรมของสภาตำบลเสียเอง

(2) คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และของสภาตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เข้าใจในฐานะของตนเองในลักษณะของกรรมการ สภาตำบล และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างเด่นชัด ระหว่างสภาตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

(3) การทำงานของคณะกรรมการสภาตำบลไม่เป็นประชาธิปไตยในทางปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ และยังไม่คำนึงผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ประชาชนไม่ศรัทธาต่อคณะกรรมการ

(4) สภาตำบล และการดำเนินงานของสภาตำบล ประชาชนไม่สนใจไม่ร่วมมือและไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล

### 3) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ

(1) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบลไม่มีหลักเกณฑ์ในลักษณะแบบเดียวกันและไม่ต่อเนื่อง

(2) งบประมาณที่ได้รับตามกฎหมาย และจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยไม่เหมาะสมกับหน้าที่ และไม่ได้รับงบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการในท้องที่ของสภาตำบล

ซึ่งผลการศึกษาของ สุรศักดิ์ ตรีมงคล และดิจิต แพงโสภา ให้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับเดชชาติ วงษ์โกมลเศรษฐ์ แต่สุรศักดิ์ ตรีมงคล ยังพบอุปสรรคอีกประการหนึ่งคือ สภาตำบลไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีสถานที่ทำการสภาตำบล ทำให้ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน

สุรียันต์ ศรีจันทร์ (2523) วิจัยเรื่องบทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลต่อการวางแผนพัฒนาตำบล พบว่า ความไม่พร้อมของคณะกรรมการสภาตำบลมีผลทำให้การวางแผนพัฒนาตำบลไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ คณะกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐาน การศึกษาต่ำ ขาดความรับผิดชอบไม่กระตือรือร้น มีอายุมากไม่คล่องตัวในการทำงาน มีขีดจำกัดในการทำแผนพัฒนาตำบล ขาดความคิดริเริ่มในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาตำบล และสภาตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอจะสนองต่อความต้องการของประชาชน ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง

สำหรับการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับ อบต. มีนักวิชาทำการศึกษายังไม่มากนัก อาทิเช่น

ชูชาติ กีฬาแปง (2538) ได้ศึกษา เรื่องทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นต่อ อบต. กรณีศึกษา จ. เชียงราย พบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. อยู่ในระดับที่ดีมาก พร้อมกันนี้มีความพึงพอใจเป็นอย่างมากต่อเป้าหมายของ อบต. ในด้านการเมืองและการบริหาร อย่างไรก็ตามเมื่อนำเอาทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นมาพิจารณาตามภูมิหลังทางสังคม และเศรษฐกิจก็ยิ่งพบอีกว่า

ประการแรก ปรากฏว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้าน ความสัมพันธ์ระหว่าง เพศ อาชีพ และ การดำรงตำแหน่งหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นกับทัศนคติต่ออบต. ซึ่งประกอบด้วย ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. รวมทั้ง ความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร

ประการที่สอง ปรากฏว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้าน ความสัมพันธ์ระหว่าง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง อายุ การศึกษา และที่ตั้งของ อบต. กล่าวคือ ในส่วนของระยะ

เวลาการดำรงตำแหน่งหน้าที่ได้พบว่ามี ความแตกต่างกันทั้ง ความพึงพอใจเกี่ยวกับ อบต. เท่านั้น สำหรับอาญันนั้นกลับพบว่า มีความแตกต่างกัน ทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ด้านการเมือง และการบริหาร นอกเหนือจากนี้ในแง่ของการศึกษา และที่ตั้งของ อบต. พบว่ามีความแตกต่างกันในทุก ด้าน คือความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. รวมทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ทั้งด้านการเมือง และการบริหาร

โกวิทย์ พวงงาม (2539 : 35) ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

- 1) อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ใน อบต. พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคดังนี้
  - (1) ยังไม่มีสถานที่ตั้ง อบต. เป็นของตนเอง
  - (2) สถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ใน อบต. ยังไม่พร้อม ไม่ดี และมีไม่เพียงพอ
- 2) เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่าที่ยังเป็นปัญหา มีดังนี้
  - (1) ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์ ก้าวทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร
  - (2) ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับของ อบต. เรื่องการทำงาน
  - (3) ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ
  - (4) ปลัด อบต. ที่ตั้งเป็นการชั่วคราว ยังไม่มีความรู้และไม่ทำงาน
- 3) เกี่ยวกับการจัดการใน อบต. พบว่าที่ยังมีปัญหามีดังนี้
  - (1) งบประมาณล่าช้า งบประมาณน้อย ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ
  - (2) การประชุมของสมาชิกสภา อบต. ไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกัน
  - (3) บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย
  - (4) การแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก
  - (5) ทำงานไม่ทัน งบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร
  - (6) ขาดเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี และประธานยังประกาศรับสมัครไม่ถูกต้อง
  - (7) ขาดความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539) ได้ทำการศึกษาวิจัยปัญหาการบริหารงาน อบต. ผลการวิจัยมีดังนี้

1. ความเป็นมาของ อบต. มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นเมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ซึ่งกำหนดให้ จัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้านขึ้น โดยปรับปรุงโครงสร้างของคณะ กรรมการตำบลและกำหนดให้มี “สภาตำบล” ขึ้น

เป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพนักงานตำบล รายได้ และอำนาจในการบริหารกิจการส่วนตำบลเป็นของตนเอง โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็นสภาตำบล และคณะกรรมการตำบล

อย่างไรก็ตาม การบริหารระดับตำบล หมู่บ้าน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2449 ประสบปัญหาหลายประการ จึงถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่โดยรวมสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลเข้าด้วยกัน เรียกชื่อใหม่ว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาผลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พพป)

จนกระทั่งในปี 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 และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด ได้รับยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารประกอบด้วย สภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจหน้าที่พนักงาน รายได้เป็นของตนเองซึ่งในปี 2538 มีการจัดตั้ง อบต. ทั่วประเทศขึ้นทั่วประเทศขึ้น 617 แห่งและปี 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. ส่วนใหญ่ยังไม่มีมีการแบ่งงานหรือมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะมอบหมายกันด้วยวาจาและไม่มีการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารเพราะเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็น



3) การจัดสำนักงานพบว่า อบต. ส่วนใหญ่มีอาคารที่ทำการเป็นของตนเองและมีป้ายที่ทำการเรียบร้อย ส่วน อบต. ที่ไม่มีอาคารเป็นของตนเองมักใช้อาคารของสภาตำบลเดิมหรือเช่าอาคารพาณิชย์ หรือ อาศัยอาคารที่ว่าการอำเภออยู่เป็นการชั่วคราว

4) ระบบงานสารบรรณพบว่า อบต. ส่วนใหญ่มีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนรับและสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร จัดหมวดหมู่แฟ้มเอกสารและการจัดตู้เก็บเอกสารที่ค่อนข้างเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่การจัดแฟ้มเอกสารยังมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความสะดวกในการใช้งานเป็นหลัก

2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราวและข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ไปช่วยปฏิบัติงาน อบต. พบว่า

1) ในการสรรหาคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวนั้น อบต. มักใช้ 2 วิธีหลัก ๆ คือ วิธีแรกสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์ กับวิธีที่สองสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียว

2) ลูกจ้างชั่วคราวของ อบต. หลายแห่งมักเป็นลูกหลานหรือญาติพี่น้องของสมาชิกสภา อบต. หรือคณะกรรมการบริหาร

2.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

1) ปัจจุบันรายได้ที่ อบต. จัดเก็บด้วยตนเองมีเพียงประเภทเดียวคือ ภาษีป้าย

2) การใช้จ่ายงบประมาณปี 2539 (นับถึงเดือนสิงหาคม 2539) ส่วนใหญ่ อบต. ใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วมากกว่าร้อยละ 50 สำหรับที่ยังไม่ได้เบิกจ่ายส่วนใหญ่มักจะเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุน หรือ โครงการพัฒนาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการก่อสร้าง

3) การจัดทำร่างข้อบังคับ พบว่า อบต. ได้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง ส่วนใหญ่มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ และมีการตรวจสอบพัสดุประจำปี

3. ปัญหาการบริหารงานของ อบต.

3.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

1) ในการจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของรายงานการประชุม

2) อบต. ที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเอกสารซึ่งมักจะกระจัดกระจายไปอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ

3) เจ้าหน้าที่ของอบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงาน สารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์

4) สมาชิกสภา อบต. ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง

5) กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินในเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภา ค่อยกว่าฝ่ายบริหาร

6) เกิดความขัดแย้ง หรือไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร หรือ ขัดแย้งกันเองภายในฝ่ายของตนเอง โดยเฉพาะสาเหตุจากการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ/โครงการ

7) การปฏิบัติงานประจำวัน (routine work) ยังไม่เป็นระบบ

8) ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ อบต. ยังไม่คล่องตัว

9) ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

10) ขาดการประสานงานกันระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดซื้อข้อมั้บดับตำบล

### 3.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

1) ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน

2) ลูกจ้างชั่วคราวมักกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของอำเภอที่ ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่ อบต.

3) ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

4) บางหน่วยงานไม่มีนโยบายให้ข้าราชการในสังกัด ไปช่วยปฏิบัติงานใน อบต. ทำให้ อบต. ไม่ได้ข้าราชการไปช่วยปฏิบัติตามที่ประสงค์

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

6) เมื่อข้าราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงาน อบต. ถอนตัวออกไป และมีการบรรจุแต่งตั้ง พนักงานส่วนตำบลลงไป จะส่งผลกระทบต่อภาระงานของ อบต. ในระยะหนึ่งโดยเฉพาะการเลี้ยงต่อความผิดในการปฏิบัติงาน

### 3.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

1) ในการจัดทำประมาณการรายรับ และร่างงบประมาณรายจ่าย อบต. ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในเรื่องการบริหารจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

2) โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน แทบไม่มีโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านอื่น ๆ เลย

3) อบต. บางแห่งจัดทำร่างข้อมั้บดับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากคณะกรรมการบริหารยังไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำร่างข้อมั้บดับงบประมาณฯ และไม่มีการกำหนดสมัยประชุม

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณไว้ให้ชัดเจน ประกอบกับข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติงานในหน้าที่ปลัด อบต. ก็ยังขาดความชำนาญในเรื่องนี้

- 4) เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง
- 5) อบต. ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณ มีลักษณะเป็นเบี้ยหวัด
- 6) อบต. ยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนา อบต.
- 7) ขาดการประสานงานระหว่าง อบต. ด้วยกัน โดยเฉพาะ อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- 8) อบต. ไม่ทราบแหล่งที่มาของเงินในบัญชีเงินฝากว่าได้รับจัดสรรมาจากหน่วยงานใดบ้าง จำนวนเท่าใด

#### 3.4 ด้านการบริหารพัสดุ

- 1) ในการจัดซื้อจัดจ้าง ยังมีปัญหาเรื่องการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติ เช่น การสมยอมกัน การเบิกจ่ายเงินยังขาดความรัดกุมรอบคอบ
- 2) สมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร อบต. อาศัยช่องว่างของกฎหมาย เข้าไปมีส่วนได้เสียกับ อบต. โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง
- 3) อบต. หลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการโอนทรัพย์สินให้เป็นที่เรียบร้อย
- 4) ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ
- 5) ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ต้องใช้กรรมการบริหารเข้าไปดูแล
- 6) ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการ อบต.

#### 7) ราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง

ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่า

1. โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น และข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่
2. อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อบต.
3. ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน อบต. บางส่วนยังขาดความชำนาญ

จรัส สุวรรณมาลา (2539) เป็นนักวิชาการท่านหนึ่งที่ศึกษาทั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่อง “สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต” โดย

ทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัดอำเภอ และตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชีการประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสำนักงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการศึกษาว่า

1. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มีจุดเด่น คือ การมีโครงสร้าง องค์การที่เล็กและมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ paraprofessional ซึ่งประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การเอกชน ( NGOs ) ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบท และจัดบริการพื้นฐานต่างๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถประสานงาน ขอความช่วยเหลือ และจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้

2. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผน การจัดทำงบประมาณ การบริหารจัดการ และบุคลากร

สำหรับ ธรรมนูญเมือง (2539) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอีกท่านหนึ่ง ศึกษาถึงวิวัฒนาการการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบล โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ช่วงแรก ก่อน พ.ศ. 2499 และช่วงที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2499-2539

ช่วงก่อน พ.ศ. 2499 การปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลเป็นการผสมผสานระหว่างการปกครองระบบประชาธิปไตยกับการปกครองระบบอำมาตยาธิปไตยซึ่งระบบอำมาตยาธิปไตยจะเป็นหลักเป็นส่วนใหญ่

ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2499 - พ.ศ.2539 แบ่งเป็น 5 ช่วง ครั้งแรก จอมพล ป. พิบูลสงครามออกคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบล ครั้งที่สอง รัฐบาลออก พรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 หลักการคือ กำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้งให้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ครั้งที่สาม รัฐบาลออกคำสั่งที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2509 ให้บังคับใช้เฉพาะตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเท่านั้น ตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่งที่ 222/2499 ครั้งที่สี่ คณะปฏิวัติออกประกาศคณะปฏิวัติ ที่ 326 พ.ศ. 2516 ให้จัดตั้งสภาตำบลใน 3 ปี และสภาตำบลนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้ประเทศไทยไม่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล ครั้งที่ห้า รัฐบาลนาย ชวน หลีกภัย ออกพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ ธรรมนูญ ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลว่า

1. ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ถึง พ.ศ. 2515 รูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลเป็นแบบเบื้องบนสั่งการ (top-down approach)
2. องค์การปกครองของรัฐไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเวลา 22 ปีเต็ม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรถูกรัฐครอบงำ
3. มีการปรับปรุงสภาพตำบล แต่ไม่มีการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น เทศบาล สุขาภิบาล อบจ. หรือแม้กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัด
4. บทบาทกระทรวงมหาดไทย สามารถแทรก กแซงเข้าไปในองค์กรสภาตำบล หรือ อบต.
5. ต้องมีการกระตุ้นการตื่นตัวของประชาชนในเรื่อง การปรับปรุงพัฒนาระบบเทศบาล ระบบสุขาภิบาล และการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เพื่อให้เกิดการพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน
6. ตำบลต่าง ๆ มีการพัฒนาไม่เท่ากัน ประชาชนตื่นตัวน้อย และ เมืองบนสั่งการ ทำให้การจัดตั้งสภาตำบลและ อบต. มีปัญหามากมาย

นอกจากนี้ยังมี จักรพันธ์ วังษ์บูรณาวาทย (2531) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทและหน้าที่ขององค์กรประชาชน ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่าน พบว่า

1. ทั้งเจ้าหน้าที่ และประชาชนมีความตระหนักในปัญหา และความรุนแรงของปัญหาที่ปรากฏอยู่
2. เจ้าหน้าที่มีความตระหนักถึงความบกพร่องในโครงสร้างทางด้านองค์กรในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมีสภาวะแวดล้อม ที่บ่งชี้ถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
3. มีสภาวะแวดล้อมที่บ่งชี้ถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 การบริหารและจัดการ หมายถึง การกระทำหรือดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การกระทำหรือดำเนินงานดังกล่าวนี้ครอบคลุมไปถึง การอำนวยความสะดวก การบริหารงาน การจัดการ การควบคุมกำกับดูแล การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน การอนุรักษ์การบำรุงรักษา การป้องกัน และการพัฒนา

1.7.2 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1.7.3 ผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง บุคคลในท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการบริหารส่วนตำบลซึ่งประกอบไปด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล คณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้งและที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่งและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล