

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่อง

สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต

กลุ่มที่ 3

ความโปร่งใสและการป้องกันปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นและชุมชน

อบต. ที่มีธรรมาภิบาล : การวางรากฐานต้านทุจริต

(Good Local Governance of TAO: Foundation for Anti-corruption)

โดย อรพินท์ สพฤกษ์ชัย, กรวิภา บุญชื้อ และ พรรณิยา บินษรี

การทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล

โดย นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย

กลุ่มที่ 3

ความโปร่งใสและการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน
ในระดับท้องถิ่นและชุมชน

อบต. ที่มีธรรมาภิบาล : การวางรากฐานต้านทุจริต*
(Good Local Governance of TAO:
Foundation for Anti-corruption)

โดย

อรพินท์ สพโชคชัย

กรวิภา บุญเชื้อ

และ

พรรณิยา บิณษริ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

* ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่จำเป็นต้องสะท้อนจุดยืนของสถาบันที่ร่วมกันจัดการสัมมนาในครั้งนี้

สารบัญ

	หน้า
Executive Summary.....	v
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	ix
1. บทนำ.....	1
2. นโยบายกระจายอำนาจและวิวัฒนาการของ อบต.....	4
3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ อบต.....	9
3.1 โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.....	9
3.2 อำนาจหน้าที่ของ อบต.....	11
4. สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับ อบต.....	14
4.1 การควบคุมและการแทรกแซงจากหน่วยงานส่วนกลางและข้าราชการหรือกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น.....	16
4.2 การทุจริตจากช่องว่างของการบริหารงานด้านการคลัง.....	19
4.3 การทุจริตจากช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ.....	21
4.4 การตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ยิงอ่อนแอ.....	22
4.5 ความพร้อมของบุคลากรและระบบค่าตอบแทน.....	24
5. ความสำคัญของธรรมาภิบาลและ อบต.....	26
5.1 ข้อค้นพบจากโครงการวิจัยในอดีต.....	26
5.2 ความเป็นมาและหลักการธรรมาภิบาล.....	28
5.3 นำหลักการธรรมาภิบาลสู่ อบต.....	31
6. สรุปประสบการณ์จากผลการศึกษา.....	35
6.1 การสร้างหลักนิติธรรม.....	35
6.2 การสร้างหลักการมีส่วนร่วม.....	37
6.3 การสร้างความโปร่งใส.....	38
6.4 การสร้างหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล.....	39
7. ข้อเสนอแนะการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลเพื่อต้านทุจริต.....	40
7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	41
7.2 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ.....	42
บรรณานุกรม.....	43
ภาคผนวก โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาธรรมาภิบาลระดับตำบล โดย กรวิภา บุญซื่อ.....	47

Good Local Governance of TAOs: Foundation for Anti-corruption

Dr. Orapin Sopchokchai

Dr. Kornvipa Boonsue

Ms. Panniya BinSri

Executive Summary

Decentralization has become an important element of reform in improving community development programs in rural areas to better serve the needs and concerns of local people.

A number of studies and pilot tests have been conducted, but none has persuaded top policy makers to truly decentralize their power. Many have primarily been concerned with the increasing and uncontrolled degrees of corruption at this level.

Following the promulgation of the Tambon Council and Tambon Administrative Act of 1994 and the new Constitution of 1997, decentralization and the creation of self-governing authorities again received national and international attention. Since the 1995 election at the Tambon level, a total of 6,746 Tambons have been up-graded to the Tambon Administrative Organization (TAO).

After the economic and financial crisis that began in mid-1997, both national and local governments have faced financial difficulties due to a shortfall of tax revenues. At the outset of the crisis, expenditures were trimmed across the board. These budget cuts affected many development projects throughout the country, including those of all local governments.

With limited and scarce resources, corruption has, remarkably, received increased attention from various authorities as they are now convinced that corruption was one of the major causes leading to the country's serious economic and financial crisis.

However, the crisis provided the opportunity for political and public sector reform, as well as giving the decentralization programs a chance to take off. In the face of pressure from the international financial institutions that had issued loans and provided assistance, many programs and actions, as stated in the public sector reform program, are being implemented.

Society as a whole has become more aware of the good governance and anti-corruption movement. These include programs to strengthen local governance, enhance people's participation and involvement in community development, and to decentralize functions and resources to local communities.

This paper is a pilot study on the promotion of good local governance that is a part of the Strategic Intervention in Support of Emerging Issues on Governance, supported by the Department of Technical and Economic Cooperation (DTEC) and the United Nations Development Program (UNDP).

Followed the national agenda to promote good governance in Thai society and the Prime Minister's Regulation on Good Governance in the Public Sector of 1999, the project has set a

guideline to promote good local TAO governance. The six key elements of good local governance are the rule of law, integrity, transparency, public participation, accountability, and value for money (or efficiency and effectiveness).

Tambon Chompoo in Sarapee District, Chiang Mai Province was selected to pilot this good local governance framework. Through cooperation with various actors at the local level, concrete measures to set trends for good local governance in Chompoo were identified, tested and implemented. Four principles were selected for implementation, as follows:

1. Getting people to participate in the formulation processes of all regulations enforced at the TAO level will help them understand the importance of each regulation. People will be more acceptable to legitimate rules and will follow them. This will create the rule of law in the community. The local authority agreed to let people review and comment on major TAO regulations, such as tax rates for special businesses and environmental protection regulations.

2. More opportunities will be developed for people's participation in administrative processes. To begin the process, the TAO authority decided that local people in all villages will have the right to participate in Tambon planning processes, to attend TAO Council meetings, and to monitor development projects implemented by the TAO. This decision will be announced and TAO authorities are now developing a simple mechanism for people to monitor the development projects. Although last year's planning process involving people at the village level was not perfect, many lessons were noted and will be used to improve the process in the future.

3. The TAO will set up a focal point to disseminate all public information, especially that concerning the works of and decisions made by TAOs, to those who request it. A citizen taskforce will be formed to inspect and check the performance of the TAO Council and TAO Executive members. These actions aim to make the Chompoo TAO more transparent.

4. For the concept of value for money or efficiency and effectiveness, the TAO authority will use a new guideline to select and allocate budget for all development projects. A simple cost benefit analysis will be taken into account to prioritize projects. The citizen task force will be requested to review the worthiness and usefulness of major development projects.

If these above four principles are in place, they will ensure that the TAO is more transparent and less corrupt. In return, the resource for all community's development projects will be fully utilized to truly benefit the people in the community.

From this exercise, recommendations are drawn, as follows.

Policy Suggestions.

- Promotion of good governance should be a major government policy.
- All responsible government and non-governmental agencies should help promote good local governance among TAOs.
- All regulations initiated by the Ministry of Interior, the Ministry of Finance and the Bureau of the Budget should be consist with the Prime Minister's Regulations on Good

Governance. In addition, these regulations should set some guidelines to promote good local governance.

- The Government should place more emphasis on policy and programs to strengthen communities.
- The promotion of good governance for all public agencies and the promotion of good local governance should be clearly defined in all of the national five-year plans, especially in the 9th National Economic and Social Development Plan.

Implementation Measures

- Related government organizations and officials should study the concepts and principles of good governance as described in the Prime Minister's Regulations on Good Governance of 1999 B.E. so that they can advise local authorities.
- Training programs and training packages for related officials should be developed and implemented.
- All related rules, regulations and procedures designed for TAOs should be reviewed and adjusted in accordance with the principles of good governance.
- Government officials at the provincial and district levels should be well informed about these principles and the importance of the promotion of good local governance.
- Develop a simple document and manual describing the process to create good local governance for TAOs and to disseminate information and ideas to all TAOs and local officials.
- Find ways to persuade people at the village and community levels to monitor and oversee the performance and conduct of TAOs.
- The Department of Local Administration and the Ministry of Interior should encourage all TAOs to follow the six principles, and indicators to measure success should be developed and used.
- More studies should be carried out in other communities to provide better understanding of the issues involved.

สรุปผู้บริหาร

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหารการปกครองอยู่ตลอดเวลา ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ วิวัฒนาการที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน คือกระแสการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งได้มีการออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และยังมีการกำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

การดำเนินงานเพื่อผลักดันการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาอุปสรรคนานัปการของกระบวนการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ประสิทธิภาพการบริหารงาน คุณภาพการให้บริการ ศักยภาพของบุคลากร และการทำงานของกลไกต่างๆ ไปจนถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีปัญหาอุปสรรคมากมาย วิวัฒนาการและการปฏิรูปการบริหารการปกครองในส่วนนี้ก็ยังคงดำเนินการรุดหน้าอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องโดยเฉพาะในระดับตำบล จนในปัจจุบันมีสภาตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็น อบต. เกิดขึ้นแล้วเกือบทั่วประเทศ เป็นจำนวนถึง 6,746 ตำบล มีตำบลที่อยู่จนครบวาระและมีการเลือกตั้งครั้งที่สองแล้วทั้งสิ้น 2,760 ตำบล

วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของไทยที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความสนใจการปฏิรูปด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การปรับบทบาทภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ความสนใจจึงพุ่งเป้าไปที่การใช้จ่ายงบประมาณและการดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในวงราชการ การเมืองและระดับท้องถิ่นกลายเป็นประเด็นที่คนให้ความสนใจ ทั้งนี้เพราะการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าพาประเทศเข้าสู่ภาวะวิกฤต

ในช่วง 2 ปีภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน สังคมไทยตื่นตัวในการสร้างธรรมาภิบาลและการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง อันเป็นผลมาจากทรัพยากรที่จำกัด และกระแสตื่นตัวในระดับสากลและภายในประเทศ วิกฤตและความยากลำบากที่เกิดขึ้นในสังคมไทยประกอบกับโอกาสและกลไกใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในช่วงจังหวะที่สังคมไทยเปิดกว้างมากขึ้น จึงนับว่าเป็นโอกาสที่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนต้องหันมาสนใจในการวางรากฐานการปกครองและการบริหารงานของ อบต. ให้มีความโปร่งใสสุจริตตามหลักการธรรมาภิบาล ซึ่งจะเป็นรากฐานในการต้านภัยการทุจริตคอร์รัปชันที่กำลังแผ่ขยายลงสู่ชุมชนในวงกว้าง และยังเป็น การวางรากฐานสังคมประชาธิปไตยในอนาคต เพราะการสร้างสังคมประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่ชุมชนและประชาชนในชุมชน

รายงานผลการศึกษานี้เป็นผลจากการดำเนินโครงการทดลองพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของท้องถิ่นระดับ อบต. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues on Governance ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากกรมวิเทศสหการและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

ธรรมาภิบาล (หรือ Good Governance) เป็นหลักการที่รัฐบาลได้ประกาศเป็นวาระแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้สำหรับการสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ ประกอบด้วยหลักการ 6 หลักการ ได้แก่

- หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- หลักคุณธรรม (Integrity)
- หลักความโปร่งใส (Transparency)
- หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)
- หลักความรับผิดชอบ (Accountability)
- หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

แม้ว่า อบต. จะไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานราชการ แต่หลักการในระเบียบเป็นหลักการที่ อบต. สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้และเป็นหลักการสากลที่หลายประเทศนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรระดับท้องถิ่น โดยหัวข้อนี้กำลังเป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจในประเทศต่างๆ ผลจากการทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา อบต. และเจ้าหน้าที่ระดับตำบล พบว่าผลพวงจากการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลในหลักต่างๆ จะนำไปสู่ อบต. ที่มีความโปร่งใส ป้องกันและลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันลงได้

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการนำหลักการธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบลและหมู่บ้าน คณะผู้วิจัยได้เลือก อบต. ชมภู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ทำการศึกษา โดยได้รับความร่วมมือจากผู้บริหาร สมาชิกสภา อบต. และเจ้าหน้าที่อย่างซื่อสัตย์และต่อเนื่อง

จากการดำเนินงานภาคสนามร่วมกับผู้ปฏิบัติระดับตำบลทำให้สามารถรวบรวมบทเรียนและแนวคิดจากการปฏิบัติจริง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่แนวความคิดและขั้นตอนการปฏิบัติ ในการสร้าง อบต. ธรรมาภิบาลต่อไป

กระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับ อบต. เริ่มตั้งแต่กระบวนการสร้างความเข้าใจ การกำหนดแนวทางและรูปแบบ การทดลองปฏิบัติ และสิ้นสุดที่การทบทวนและสรุปบทเรียน อบต. ชมภู เลือกระยุกต์หลักธรรมาภิบาล 4 หลักได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ส่วนอีกสองหลักการคือหลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรม ยังไม่ได้ดำเนินการ หลักการที่ทดลองแล้วสรุปได้ดังนี้

การสร้างหลักนิติธรรม หลักการนี้เน้นการกำหนดกฎ กติกา ระเบียบและข้อบังคับในระดับตำบลที่มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน หาก อบต. ยึดหลักนิติธรรมก็เป็นที่ยอมรับว่าตำบลนั้นๆ เป็นตำบลที่คนในชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ เพราะคนได้ตระหนัก เคารพ และปฏิบัติตามถึงกฎ กติกาที่สังคมในตำบลนั้นๆ ได้กำหนดไว้

อบต. ชมภูได้กำหนดข้อบังคับตำบล 2 เรื่องคือ (1) ข้อบังคับตำบลเรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพปี พ.ศ. 2541 (2) ข้อบังคับตำบลเรื่องการเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา จากการศึกษาพบว่าการออกข้อบังคับของ อบต. ชมภู ที่ผ่านมายังเป็นการดำเนินการโดยการแนะนำของส่วนกลางและมีปลัด อบต. เป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่าง เพื่อเสนอต่อสภา อบต. เป็นผู้อนุมัติ โดยที่สมาชิก อบต. และ ประชาชนในชุมชนยังไม่ค่อยมีโอกาสในการทบทวนมากนัก สมาชิก อบต. ที่ร่วมงานในภาคสนามลงความเห็นว่าควรจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน และได้เริ่มดำเนินการกับข้อบังคับตำบลว่าด้วยอัตราการเสียค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยจัดเวทีให้มีการทบทวนและรับฟังความเห็น ซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการรับรู้และประชาชนในชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมกำหนดกติกาของสังคมตามหลักนิติธรรมมากขึ้น

การสร้างหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การวางแผน และการรับฟังความคิดเห็น แนวทางการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ในส่วนของตำบลชมภูได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา แต่โดยปกติยังไม่ค่อยมีคนสนใจ ผู้แทนของ อบต. ได้เสนอให้สร้างระบบการประกาศที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคิดว่าควรกระจายข่าวทางระบบเสียงตามสายของหมู่บ้านเพื่อประชาสัมพันธ์ และคงต้องขอความร่วมมือจากผู้นำในชุมชน คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ อบต. ชมภู ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมกำหนดแผนพัฒนาตำบลประจำปี

การสร้างความโปร่งใส การสร้างความโปร่งใสว่าจะพัฒนาระบบการบริหารงานของ อบต. ที่โปร่งใสคือการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ในระดับตำบลจะต้องมีการดำเนินการ และตัดสินใจที่โปร่งใส พร้อมทั้งจะให้ประชาชนดูแล ตรวจสอบ และประชาชนจะสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้โดยสะดวก สมาชิกระดับตำบลมีความเข้าใจหลักการนี้ และได้ร่วมกันเสนอกลไกเพื่อพัฒนาความโปร่งใสระดับตำบลดังนี้

- อบต. จัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ที่สนใจข้อมูลการทำงานของ อบต.
- การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต. ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแทนของชาวบ้าน โดยไม่มีสมาชิก อบต. อยู่ในคณะกรรมการ

กลไกที่สมาชิก อบต. ริเริ่มนี้ เป็นเพียงกลไกการช่วยตรวจสอบซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจ และหากมีการดำเนินการอย่างสุจริตเที่ยงธรรมก็จะสามารถใช้เป็นกลไกที่ป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันโดยผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจและเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในระดับตำบลได้อีกชั้นตอนหนึ่ง

การสร้างหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานและการพัฒนาของ อบต. จะสามารถนำไปสู่หลักความคุ้มค่าได้ หลักประสิทธิภาพเป็นหลักการที่ อบต. จะเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเริ่มจากการลดขั้นตอนด้านการบริหารและเพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน ดูแลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของตำบล สมาชิก โดยเฉพาะการกำหนดวงเงินงบประมาณของโครงการต่างๆ และปัญหาจากราคากลาง

อบต. จะทบทวนและหาแนวทางการวิเคราะห์และประเมินความคุ้มค่าหรือประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่างๆ เพื่อดูว่าโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์ คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่ อบต. ใช้จ่ายไปหรือไม่ โดยในอนาคต อบต. จะจัดให้มีการประเมินผลโครงการและกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ของ อบต. โดยกำหนดให้มีการประเมินใน 2 ส่วนคือ (1) การประเมินลำดับความ

สำคัญของโครงการพัฒนาที่จะจัดสรรงบประมาณ และ (2) การกำหนดแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ ผู้ที่ทำการประเมินควรเป็นกลุ่มประชาชนในชุมชน และใช้วิธีการประเมินอย่างง่าย ๆ โดย อบต. จะจัดให้มีการให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงแนวทางการประเมินลำดับความสำคัญและการประเมินความคุ้มค่าอย่างง่าย ความคิดริเริ่มนี้จะเป็นก้าวแรกของการนำไปสู่การติดตามประเมินผลการพัฒนาอย่างเป็นระบบในอนาคต และที่น่าสนใจ คือกรอบแนวคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ซึ่งนำไปสู่การสร้างสังคมที่โปร่งใส และจะมีภูมิคุ้มกันปัญหาการทุจริตได้อย่างยั่งยืน

การศึกษามีข้อเสนอแนะทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- กำหนดการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในสังคมไทยเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาส่งเสริมและพัฒนา อบต. ที่มีธรรมาภิบาล เพื่อร่วมเป็นแกนนำหลักในการผลักดันและดำเนินงานตามวาระแห่งชาตินี้ให้ประสบความสำเร็จ
- หากมีการกำหนดแนวนโยบาย แนวทางการปฏิบัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำหรับ อบต. ควรกำหนดให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
- รัฐบาลควรเน้นนโยบายการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งชุมชนที่เข้มแข็งและจริงจัง
- การส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐและระดับท้องถิ่นควรบรรจุกรอบนโยบายที่ชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาและส่งเสริมการทำงานของ อบต. ควรทำความเข้าใจและศึกษาหลักการของธรรมาภิบาล หามาตรการในการปฏิบัติ และกำหนดแผนการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์
- จัดกิจกรรมการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกลางและบุคลากร เพื่อที่จะเป็นแกนนำในการผลักดันและคิดค้นระบบวิธีการปฏิบัติที่จะส่งเสริม ธรรมาภิบาลระดับ อบต. ต่อไป
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งทบทวน ปรับปรุง และแก้ไขแนวทางปฏิบัติสำหรับ อบต. ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหลักต่างๆ
- เมื่อมีการกำหนดระเบียบแนวทางการปฏิบัติ ควรให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคและผู้ปฏิบัติงานในภาคสนามอย่างมีประสิทธิภาพ
- จัดทำคู่มือการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบล
- เผยแพร่ข้อมูลความรู้แก่ อบต. ชุมชน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาศักยภาพของ อบต.
- สร้างความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องและชุมชนเพื่อสร้างกระแสความต้องการพัฒนาธรรมาภิบาลในระดับชุมชน

- จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับตำบล
- ขยายผลการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาล
- หน่วยงานที่กำกับดูแลควรพัฒนาตัวชี้วัดผลสำเร็จและผลงานของ อบต. ซึ่งควรมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลด้วย
- ทำการศึกษาประเด็นการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาล และการศึกษาเพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับชุมชน

อบต. ที่มีธรรมาภิบาล : การวางรากฐานด้านทุจริต

1. บทนำ

กระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหารระดับสากลในช่วงที่ผ่านมามีส่วนผลักดันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหารการปกครองของไทยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางวัตถุ สภาพความเป็นอยู่ วิธีการดำรงชีวิต ความต้องการบริการพื้นฐาน ความคิดและค่านิยมของคนในสังคม

ผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความตื่นตัวของคนในสังคมด้านสิทธิเสรีภาพในทางความคิดที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงแรกๆ ที่ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงและการรวมกลุ่มของคนในสังคม เริ่มตั้งแต่มีกระบวนการเปิดเวทีอภิปรายเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางและครอบคลุมทุกระดับทุกภูมิภาคมากขึ้น ส่งผลให้ภาคประชาสังคมมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และที่สำคัญเป็นที่ยอมรับกันถึงความสำคัญในการพัฒนาพลังทางสังคม และการสร้างความเข้มแข็งในภาคประชาสังคมและชุมชน

สิ่งเหล่านี้เป็นที่ประจักษ์ว่าสังคมไทยและคนไทยได้มีวิวัฒนาการเข้าสู่สังคมที่เปิดกว้างและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะมีการพัฒนาทางการเมืองและการวางรากฐานธรรมาภิบาลที่ปรากฏอยู่ในกรอบกติกาใหม่ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 ตลอดจนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ ที่กำหนดกลไกใหม่ๆ อีกหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลปกครอง เป็นต้น โดยเป็นที่คาดหวังกันว่าการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญจะนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารประเทศที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ วิวัฒนาการที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่เกิดในช่วงการปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน คือกระแสการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญหมวดที่ 9 ว่าด้วยการให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรการต่างๆ ที่ปรากฏในหมวดนี้เป็นการย้ำถึงหลักการและแนวคิดในการกระจายอำนาจ¹ แม้ว่าก่อนหน้าการออกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาแล้วและมีการพัฒนาการไปบางส่วน แต่การดำเนินงานก็ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาอุปสรรคนานัปการของกระบวนการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ประสิทธิภาพการบริหารงาน คุณภาพการให้บริการ ศักยภาพของบุคลากร และการทำงานของกลไกต่างๆ

¹ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ไปจนถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนท้องถิ่น ท่ามกลางปัญหาอุปสรรคมากมาย วิวัฒนาการและการปฏิรูปการบริหารการปกครองในส่วนนี้ก็ยังดำเนินการรวดเร็วและต่อเนื่องโดยเฉพาะในระดับตำบล จนในปัจจุบันมีสภาพตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็น อบต. เกิดขึ้นแล้วเกือบทั่วประเทศ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและวิวัฒนาการขององค์กรและบุคลากรระดับท้องถิ่นก็ยังคงมีผู้ตั้งข้อสังเกตและข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องว่าในที่สุดแล้วจะเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ ประชาชนและชุมชนมีความพร้อมเพียงใด จะได้ผลคุ้มค่าหรือไม่ และจะป้องกันแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างไร แม้ว่าปัญหาเหล่านี้ยังไม่มีใครสามารถตอบคำถามได้ทั้งหมด ในทางตรงกันข้าม ก็ยังมีคนอีกเป็นจำนวนมากที่เห็นว่าการพัฒนาในส่วนนี้มีความจำเป็นและเป็นแบบฝึกหัดการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญสำหรับประชาชนและสังคมไทย ซึ่งต้องพัฒนาและฟื้นฟูอุปสรรคร่วมกัน ทำไมการกระจายอำนาจและการพัฒนาส่งเสริมกลไกระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง มีศักยภาพ และมีคุณภาพจึงมีความสำคัญสำหรับสังคมไทย คำตอบในส่วนนี้คงจะสรุปได้ดังนี้

- หากประเทศไทยและสังคมไทยยังต้องการพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งหมายถึงการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ตามครรลองของประชาธิปไตย มีผู้แทนที่มีคุณภาพ และมีการบริหารประเทศอย่างสุจริตโปร่งใส การจัดตั้ง อบต. และการกระจายอำนาจให้ชุมชนและท้องถิ่นได้ปกครอง ตัดสินใจ รับผิดชอบ และบริหารทรัพยากรร่วมกัน เป็นกระบวนการสร้างความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยเริ่มจากระดับชุมชน การได้ปกครองตนเองนี้จะทำให้ประชาชนเห็นถึงผลประโยชน์จากผลของการเลือกคนดีมีคุณภาพเข้าบริหารงาน หรือเกิดบทเรียนและเห็นถึงผลเสียหายจากการปล่อยให้คนที่ไม่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์เข้าสู่อำนาจและการบริหารงานในระดับชุมชน
- การกระจายอำนาจการพัฒนาและการให้บริการสาธารณะบางส่วนให้กับคนในชุมชนบริหารจัดการกันเองจะทำให้เกิดการพัฒาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่มากกว่า การพัฒนาที่รวมศูนย์ซึ่งเกิดจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนกลาง แม้แต่การบริหารการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาในช่วงเกือบสองทศวรรษที่อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ซึ่งได้มีความพยายามในการปรับปรุงกระจายการตัดสินใจลงสู่ภูมิภาคก็ยังเป็นระบบการรวมศูนย์การพัฒนาอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง ป้อยครั้งที่มักพบว่าโครงการพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ค่อยสอดคล้องกับความต้องการและเวลาที่ชุมชนต้องการ โดยมากมักจะล่าช้าเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณประจำปีและการบริหารงานของหน่วยงานระดับพื้นที่²

² รายงานผลการศึกษาโครงการประเมินผลแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทและการแก้ไขปัญหาคาความยากจนภายใต้ระบบ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543 หน้า 54-61

- การที่ทำให้ชุมชนและท้องถิ่นดำเนินโครงการพัฒนาจะส่งผลให้ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ ห่วงหน้าเป็นเจ้าของโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งการมีความตระหนักถึงการเป็นเจ้าของงานพัฒนาในระดับชุมชนน่าจะนำไปสู่การพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืนมากกว่าการพัฒนาที่หน่วยงานจากภายนอกเป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการ
- การพัฒนาที่กระจายทรัพยากรลงสู่ท้องถิ่นและชุมชนอาจถือได้ว่าเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจภาคชนบทได้อีกรูปแบบหนึ่ง โดยจะมีการจัดซื้อจัดจ้างในระดับพื้นที่ มีการจ้างงานทั้งในส่วนที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น และการจ้างงานพัฒนาอื่นๆ และยังเป็น การส่งเสริมภาคธุรกิจโดยเฉพาะธุรกิจการก่อสร้างในระดับท้องถิ่นให้มีการพัฒนาขึ้น

และที่สำคัญประเด็นการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเป็นเรื่องซึ่งสังคมไทยโดยรวมได้ตัดสินใจแล้วว่า จะต้องปฏิรูประบบการบริหารการปกครองไปพร้อมๆ กับการปฏิรูปทางการเมือง นโยบายนี้ถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานในการพัฒนาคนไทยทั้งระบบให้ได้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยเริ่มจากการปกครองที่ใกล้ชิดตัวมากที่สุดคือระดับตำบล การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จึงเป็นก้าวที่สำคัญสำหรับสังคมไทย ซึ่งควรให้ความสนใจร่วมกันพัฒนากลไกนี้ให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากที่สุด

วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของไทยที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความสนใจการปฏิรูปด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การปรับบทบาทภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะการปรับระบบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรสู่ท้องถิ่น และที่สำคัญเกิดกระแสการตื่นตัวในการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยและการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง อันเป็นผลมาจากทรัพยากรที่จำกัด และกระแสตื่นตัวในระดับสากลและภายในประเทศ วิกฤตและความยากลำบากที่เกิดขึ้นในสังคมไทยประกอบกับโอกาสและกลไกใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในช่วงจังหวะที่สังคมไทยเปิดกว้างมากขึ้น นับว่าเป็นโอกาสที่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนต้องหันมาสนใจในการวางรากฐานการปกครองและการบริหารงานของ อบต. ให้มีความโปร่งใสสุจริตตามหลักการธรรมาภิบาล (หรือ Good Governance) ซึ่งจะเป็นรากฐานในการต้านภัยการทุจริตคอร์รัปชัน และยังเป็น การวางรากฐานสังคมประชาธิปไตยในอนาคต เพราะการสร้างสังคมประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่ชุมชนและประชาชนในชุมชน

รายงานผลการศึกษานี้เป็นผลจากการดำเนินโครงการทดลองพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของท้องถิ่นระดับ อบต. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues on Governance ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากกรมวิเทศสหการและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

ธรรมาภิบาล เป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญและเป็นหลักการที่รัฐบาลได้ประกาศเป็นวาระแห่งชาติ ในการนี้คณะรัฐมนตรียังได้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้สำหรับการสร้างธรรมาภิบาลในภาคราชการ แม้ว่า อบต. จะไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานราชการ แต่หลักการในระเบียบเป็นหลักการที่ อบต. สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้และเป็น

หลักการสากลที่หลายประเทศนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยหัวข้อที่กำลังเป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจในประเทศต่างๆ ผลจากการทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหาร สมาชิก สภา อบต. และเจ้าหน้าที่ระดับตำบล พบว่าผลพวงจากการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลในหลักต่างๆ จะนำไปสู่ อบต. ที่มีความโปร่งใส ป้องกัน และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันลงได้ รายงานฉบับนี้ ได้ศึกษาถึงพัฒนาการของ อบต. ในประเทศไทย รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในระดับนี้ โดยการศึกษาจะเชื่อมโยงให้เห็นถึงความสำคัญในการนำหลักการธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น การศึกษาจะเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยเน้นการรวบรวมบทเรียนและแนวคิดจากผลการดำเนินงานภาคสนาม เพื่อแสดงให้เห็นว่าการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดของสังคมและระบบการบริหารงานของไทยในปัจจุบัน แม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่แนวความคิดและขั้นตอนการปฏิบัติ ในการสร้าง อบต. ธรรมาภิบาลต่อไป

2. นโยบายกระจายอำนาจและวิวัฒนาการของ อบต.

ประเทศไทยแบ่งการบริหารการปกครองประเทศออกเป็น 3 ระดับมานานนับตั้งแต่การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น ส่วนกลางคือหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคคือหน่วยงานที่การบริหารงานในส่วนกลางจัดส่งข้าราชการไปดำเนินงาน และส่วนท้องถิ่นคือองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยในระยะเริ่มแรกคือเทศบาล³ และต่อมาเพิ่มเป็นกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ อบต. แม้ว่าประเทศไทยจะมีการจัดรูปแบบการบริหารงานในรูปแบบของการบริหารงานส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายมากขึ้น ระบบการปกครองและการบริหารยังเป็นระบบที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางและระบบราชการติดต่อกันมานาน เห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง การบริหารงานและการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดโดยข้าราชการและหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งเป็นการให้อำนาจการบริหารงานที่ลดหลั่นกันลงไปจากระดับกระทรวง กรม หน่วยงานในภูมิภาคได้แก่จังหวัดและอำเภอ ไปจนถึงตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ

ความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในระดับตำบลเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้ให้ความสำคัญของการมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยในปี พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทยได้ริเริ่มจัดตั้งสภาตำบลขึ้น และได้ออกเป็นคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 กำหนดให้สภาตำบลทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน

³ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจ, วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, พ.ศ. 2543, หน้า 25.

แต่ด้วยการบริหารงานในลักษณะที่ยังมีการครอบงำจากข้าราชการ ประกอบกับการที่ประชาชนคุ้นเคยกับการรอรับผลการปฏิบัติงานจากทางราชการเพียงอย่างเดียว ทำให้ไม่มีความสนใจและเอาใจใส่การปกครองของตำบลนัก จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก⁴ ต่อมารัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น โดยกำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้ง มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ เป็นนิติบุคคลที่มีรายได้ รายจ่าย และพนักงานตำบลที่รับเงินเดือนจากงบประมาณของตนเอง และมีอำนาจในการดำเนินกิจการส่วนตำบลภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเรียกว่า อบต.

อย่างไรก็ตาม แม้ อบต. ที่ตั้งขึ้นมาใหม่นี้ จะมีการจัดเก็บรายได้และงบประมาณ สามารถออกพระราชบัญญัติท้องถิ่นและมีพนักงานเป็นของตนเอง ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานนัก เพราะข้อสรุปจากการศึกษาพบว่าประชาชนยังไม่เลื่อมใสศรัทธาและให้ความสนใจเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งมาจากสาเหตุที่การดำเนินงานยังคงมีการครอบงำจากข้าราชการ การขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีพอและความไม่สันทัดในบทบาทการบริหารงานของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งข้อจำกัดด้านรายได้ของ อบต. ที่ไม่เพียงพอสำหรับการจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ ตามความต้องการของประชาชน⁵

ดังนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ซึ่งปรับวิธีบริหารตำบลใหม่ โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกัน และนำโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยเข้าไปปลูกฝังให้แก่ประชาชน แต่การดำเนินงานของ อบต. ก็ยังไม่ค่อยจะได้ผลนัก จึงมีประกาศโดยคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ปี พ.ศ. 2515 ออกตามมา ซึ่งจัดระเบียบการบริหารระดับตำบลใหม่ โดยให้มีสภาตำบลเพียงอย่างเดียวและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และยังคงประสบปัญหาต่างๆ เหมือนที่ผ่านมา

ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงและจัดโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ ระเบียบในการบริหารราชการในแต่ละส่วนเป็นระยะๆ เพื่อให้สามารถเป็นกลไกที่ตอบสนองการบริหารงานตามนโยบายของรัฐและรองรับความเจริญก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจโลกมาโดยตลอด แต่ในระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา ความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี ระบบข้อมูลข่าวสารและความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม การเมืองและเศรษฐกิจระดับโลกและภายในประเทศโดยเฉพาะกระแสการพัฒนาประชาธิปไตย ส่งผลให้รัฐบาลต้องทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใหม่ให้เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ รัฐบาลในยุคหลังๆ จึงได้พยายามผลักดันและให้ความสำคัญกับนโยบายการกระจายโอกาสและความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท รวมทั้งการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นใหม่เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในภูมิภาคและชนบท

⁴ เรื่องเดียวกัน

⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, อ้างแล้ว.

รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ด้วยวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจการปกครองในระบบประชาธิปไตยสู่ท้องถิ่น โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ส่งผลให้สภาตำบลทุกแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และยกฐานะสภาตำบลที่มีความพร้อมตามเกณฑ์ที่กำหนดคือมีรายได้ในงบประมาณที่ผ่านมา 3 ปี ติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุนให้เป็น อบต. ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.

ตารางที่ 1

วันที่เลือกตั้ง จำนวนตำบล และสมาชิกสภา อบต. (จำแนกเพศ)

ครั้งที่	วันที่จัดการเลือกตั้ง	จำนวน อบต.	สมาชิกชาย	สมาชิกหญิง	รวม
1	1 พฤษภาคม 2538	617	n.a	n.a	11,919
2	28 เมษายน 2539	2,143	39,339	3,390 (7.93%)	42,729
3	11 พฤษภาคม 2540	3,637	57,998	5,543 (8.72%)	63,541
4	18 กรกฎาคม 2542 ¹	617 ²	11,398	1,147 (9.41%)	12,545
5	22 มกราคม 2543	350	4,721	437 (8.47%)	5,158
6	10 มิถุนายน 2543 ¹	2,143	n.a.	n.a.	n.a.

หมายเหตุ: ¹ ตำบลที่มีการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ในพื้นที่ที่สภา อบต. ครบวาระ

ในปี พ.ศ. 2541 ไม่มีการจัดตั้งสภาตำบลเป็น อบต. เนื่องจากมีปัญหาความไม่สอดคล้องของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการแก้ไข และบังคับใช้ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

ตำบลที่เหลืออีก 218 ตำบลยังมีสถานะภาพเป็นสภาตำบลเนื่องจากยังไม่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ แต่จะมีบางตำบลที่จะได้รับการยกสถานะในการเลือกตั้งปี 2544

² ได้มีการยุบ อบต. หนองใหญ่ร่วมกับเทศบาลตำบลหนองใหญ่ จ.ชลบุรี เมื่อวันที่ 16 พ.ศ. 2543

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีนาคม 2543

ในตารางที่ 1 จะเห็นว่าการเลือกตั้งในครั้งแรกมีตำบลที่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ทั้งสิ้นจำนวน 617 ตำบล และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2543) มีตำบลที่ได้รับการยกสถานะภาพเป็น อบต. แล้วทั้งสิ้นจำนวน 6,746 แห่ง⁶ มีจังหวัดที่มี อบต. เต็มพื้นที่แล้ว 17 จังหวัด⁷ ปัจจุบัน อบต. รุ่นที่ 1 และ 2 ซึ่งเป็น อบต. ที่ได้รับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2538

⁶ ข้อมูลจากฝ่ายวิเคราะห์และรายงานการเลือกตั้ง กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง

⁷ กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, โครงการสัมมนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี พ.ศ. 2542 ระหว่างวันที่ 22-24 กันยายน 2542 ณ โรงแรมแกรนด์เคอร์วิลส์, หน้า 130-134.

และ พ.ศ. 2539 ดำรงตำแหน่งจนครบวาระแล้ว กรมการปกครองได้จัดการเลือกตั้งในสมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 และวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ตามลำดับ

เนื่องจากแต่เดิมประเทศไทยมีการแบ่งเขตการบริหารการปกครองของประเทศเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การแบ่งเขตนี้ส่งผลให้ในปัจจุบันยังมีตำบลที่ยังไม่ได้รับการปรับสถานภาพเป็น อบต. เหลืออีก 218 ตำบล ซึ่งบางตำบลในจำนวนนี้จะสามารถยกกระดบเป็น อบต. ได้และคาดว่าจะสามารถจัดการเลือกตั้งได้ในปี พ.ศ. 2544 ส่วนตำบลที่เหลือยังมีปัญหาว่าจะสามารถยกกระดบเป็น อบต. ได้หรือไม่ เพราะส่วนมากเป็นตำบลที่มีขนาดเล็ก มีประชากรน้อยเกินไป และ/หรือรายได้จำนวนจำกัด ซึ่งบางตำบลอาจจะพิจารณารวมเข้ากับองค์กรท้องถิ่นอื่นที่มีแล้ว เช่น รวมเข้าในเขตเทศบาลในกรณีที่อยู่ใกล้เขตเทศบาล เป็นต้น

สมาชิก อบต. มาจากผู้แทนที่เลือกตั้งจากผู้สมัครในแต่ละหมู่บ้านๆ ละ 2 คน จากการเลือกตั้ง อบต. ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนชุมชนและหมู่บ้านเข้าไปดูแลบริหารงานของ อบต. แล้วกว่าแสนคน โดยในจำนวนนี้มีสมาชิกที่เป็นผู้หญิงไม่ถึงร้อยละ 10 แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันการศึกษาในระดับภูมิภาคได้ร่วมกันรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจให้ผู้นำสตรีในระดับหมู่บ้านตื่นตัวในการลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ผลที่ปรากฏยังไม่เป็นที่พอใจมากนัก

จากการศึกษาของ น.พ. ลือชา วรรัตน์และคณะ พบว่าในปีแรกๆ ที่มีการเลือกตั้ง สมาชิก อบต. ประชาชนยังไม่เข้าใจและให้ความสนใจในการเลือกตั้งมากนัก เช่น ในบางหมู่บ้านมีผู้สมัคร 2 คนจึงไม่มีการแข่งขัน และในบางพื้นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไปกระตุ้นหรือขอร้องให้ลงสมัคร เป็นที่น่าสังเกตว่าการศึกษาพบว่าผู้ที่ตัดสินใจลงสมัครส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 ของกลุ่มที่ศึกษา ต่างผ่านการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกับผู้สมัครในพื้นที่ ตั้งแต่ 3 คน จนถึงสูงสุด 9 คน การซื้อขายเสียงยังคงมีให้เห็น แต่ก็มีอยู่เป็นจำนวนน้อยโดยผู้ศึกษาพบการซื้อขายเสียงที่ชัดเจนเพียง 4-5 หมู่บ้านจากพื้นที่ศึกษา 185 หมู่บ้าน⁸

อย่างไรก็ตาม ความตื่นตัวของประชาชนในการลงคะแนนก็จัดว่าอยู่ในระดับที่สูง คือร้อยละ 51.02 ในปีแรก และมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจนในปี พ.ศ. 2542 พบว่ามีผู้ไปลงคะแนนถึงร้อยละ 68.04 และในการเลือกตั้งสมัยที่ 2 ของ 617 ตำบล ก็มีประชาชนไปลงคะแนนเพิ่มจากร้อยละ 51.02 เป็นร้อยละ 62.07 (ดูตารางที่ 2) แม้ว่าในบางพื้นที่ผู้ใหญ่บ้านยังต้องใช้วิธีเกณฑ์ชาวบ้านให้ไปลงคะแนนกันเพราะกลัวเสียชื่อเสียง เนื่องจากมีการเก็บรวบรวมสถิติของแต่ละพื้นที่และผู้ในระดับชุมชนเป็นแกนนำที่จะรักษาชื่อเสียงและภาพพจน์ของชุมชน⁹ ข้อมูลเหล่านี้เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคงต้องเร่งสร้างความตระหนักให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นในการไปใช้สิทธิใช้เสียงอย่างจริงจังในฐานะประชาชนมากยิ่งขึ้น

⁸ น.พ. ลือชา วรรัตน์ และคณะ, บทบาท อบต. ในงานส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม, โครงการศึกษาบทบาทของ อบต. ในงานส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม, กรมอนามัย, 2540, หน้า 14-20.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ตารางที่ 2

จำนวนประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งและผู้ที่ไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อบต.

ปีที่เลือกตั้ง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง			จำนวนผู้ที่ไม่เลือกตั้ง		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2538	2,406,090	n.a.	n.a.	1,227,664 (51.02%)	n.a.	n.a.
2539	9,356,154	4,633,164	4,722,990	5,526,306 (59.07%)	2,669,963	2,856,343
2540	11,766,081	5,817,762	5,948,319	7,480,799 (63.58%)	3,610,015	3,870,784
2542 (18 ก.ค.)	3,733,073	1,833,919	1,899,154	2,317,208 (62.07%)	1,114,354	1,202,854
2543 (22 ม.ค.)	821,873	408,347	413,526	562,150 (68.04%)	273,097	289,053

ที่มา: กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, มีนาคม 2543.

จากผลการได้มาซึ่งสมาชิก อบต. และผลการดำเนินงานที่ผ่านมา แม้ว่าจะยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและกลไกระดับตำบลเองก็ยังคงอยู่ในช่วงล้มลุกคลุกคลานขาดองค์ความรู้ ประสบการณ์ และจำเป็นต้องปรับการทำงานให้เป็นไปตามระบบและกฎระเบียบของราชการ แต่วิวัฒนาการขององค์กรท้องถิ่น เช่น อบต. ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากประชาชนและชุมชน ก็นับว่าเป็นก้าวแรกของประเทศไทย ในการพัฒนาประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการพัฒนาและการตัดสินใจลงสู่ท้องถิ่นและประชาชน นอกจากนี้ การกระจายการบริหารงานพัฒนาลงสู่ท้องถิ่นและชุมชนเป็นการส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานพัฒนาในระดับชุมชน อันจะนำไปสู่เป้าหมายสำคัญในการที่จะพัฒนาและส่งเสริมให้ อบต. มีความเข้มแข็งและเป็นกลไกระดับท้องถิ่นที่จัดว่าเป็นกลไกการบริหารและการปกครองที่ดีและชอบธรรมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในจำนวน อบต. ที่มีอยู่พบว่ามีทั้ง อบต. ที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานอย่างเป็นที่น่าพอใจ และยังมี อบต. อีกเป็นจำนวนมากที่ยังประสบปัญหาในการบริหารงานและขาดความเข้มแข็ง ปัจจัยที่ทำให้อำนาจหน้าที่ที่กระจายลงในหลายพื้นที่กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของชุมชนและ อบต. เอง หรือข้อจำกัดของระบบโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนและส่วนงานราชการอื่นๆ ขาดความเชื่อมั่นและไม่ให้ความร่วมมือกับการดำเนินงานของ อบต. อย่างที่ควรจะเป็น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาพการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของ อบต. ที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน เป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของชาติ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ส่วนหนึ่งของปัญหามาจากโครงสร้างองค์กร บุคลากรและระบบการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ซึ่งคงต้องศึกษาว่า อบต. มีการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างไร และมีใครบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ อบต.

อบต. เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครองตนเอง อำนาจในการตัดสินใจและดำเนินงานพัฒนา เช่น การพัฒนาตำบล การจัดให้มีสาธารณูปโภคต่างๆ การจัดเก็บภาษีอากร และการออกข้อบังคับในเขตตำบลที่ไม่ขัดกับกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ อบต. ยังมีอิสระในการบริหารงานบุคลากร งบประมาณและพัสดุด้วยตนเอง ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางอีกด้วย

3.1 โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.

อบต. แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน โดยสภา อบต. จะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดการประชุมตำแหน่งละ 1 คน บุคคลเหล่านี้จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหาร อบต. ในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันบางตำบลยังมีสมาชิกสภา อบต. ที่เป็นโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติสภาตำบลและ อบต. (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ได้บัญญัติให้สมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำรงตำแหน่งไปจนกว่าจะครบวาระ แม้ว่าบุคคลนั้นๆ จะพ้นจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล¹⁰

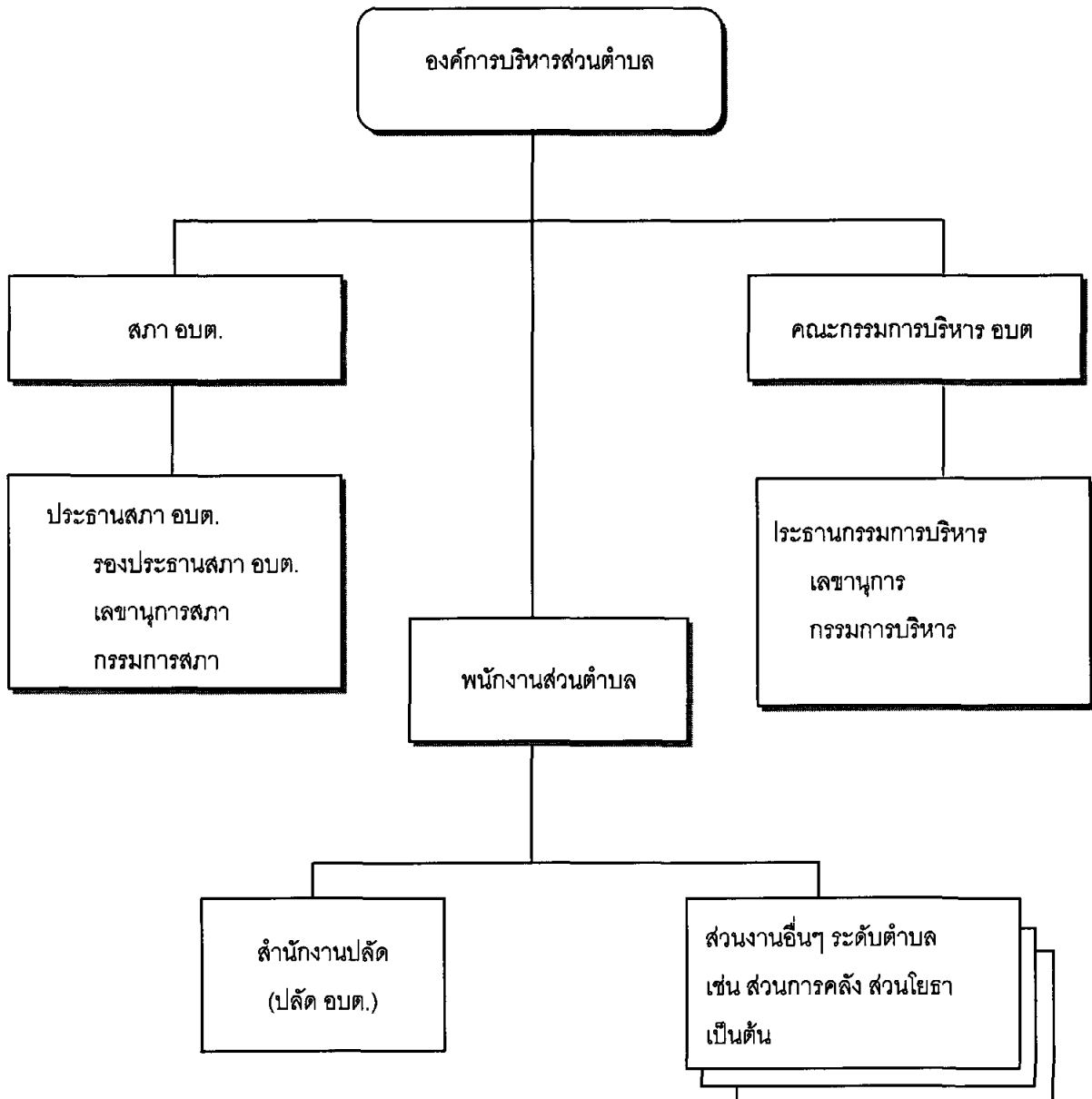
สภา อบต. มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ อบต. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นอกจากนี้สภา อบต. ยังทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2. คณะกรรมการบริหาร อบต. ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คนและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภา อบต. เลือกจากสมาชิก อบต. แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยให้ปลัด อบต. เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหาร อบต. ทำหน้าที่บริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และโครงการตามแผนพัฒนาตำบล รับผิดชอบการบริหารกิจการของ อบต. ต่อสภา อบต. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภา อบต. พิจารณาให้ความเห็นชอบ รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

¹⁰ กองราชการส่วนตำบล, รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, พ.ศ. 2542, หน้า 165.

แผนภูมิที่ 1
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)



จะเห็นได้ว่าการกำหนดโครงสร้างของ อบต. นั้นมีลักษณะคล้ายกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งให้ฝ่ายสภา อบต. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนาจนิติบัญญัติ และคณะกรรมการบริหาร อบต. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้ อบต. เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองได้

นอกจากนี้ ยังมีพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างที่ปฏิบัติงานใน อบต. ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำในส่วนราชการของ อบต. ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

1. สำนักงานปลัด อบต. มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำของ อบต. งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ

2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานการเงิน คงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบประมาณแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน

3. ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้างงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.2 อำนาจหน้าที่ของ อบต.

อบต. เป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กฎหมายจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบต. ไว้ 3 ประการ คือ อำนาจในการดำเนินกิจกรรม อำนาจในการจัดเก็บรายได้ และอำนาจในการออกข้อบังคับตำบล

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมตามกฎหมาย ได้กำหนดกิจกรรมไว้เป็น 2 ประเภท คือ

1. กิจกรรมที่ต้องทำ ได้แก่

- การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ
- การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- การปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2. กิจกรรมที่อาจทำได้ตามกำลังของ อบต. ได้แก่

- การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- การจัดให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- การให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- การให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- การให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- การบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- การคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
- การให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- การจัดกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- การท่องเที่ยว
- การผังเมือง

นอกจากนี้ การดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น อบต. ยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรในตำบลได้ โดยกำหนดโทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนได้แต่ต้องไม่เกิน 500 บาท ส่วนในด้านความรับผิดชอบการบริหารงานของ อบต. นั้น คณะกรรมการบริหาร อบต. ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภา อบต. โดยประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้แทนของ อบต. และมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำของ อบต.

อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมของ อบต. ในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน แบ่งเป็นรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และรายได้ที่อาจได้รับ¹¹ ดังนี้

1. รายได้ตามที่กฎหมายกำหนด

- ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบล
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องจัดสรรให้แก่ อบต. ในเขตจังหวัดนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่ อบต. ออกข้อบังคับเรียกเก็บเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท (ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวล

¹¹ กองราชการส่วนตำบล, กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2538.

ราชการ ซึ่งสถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ใน อบต. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ใน อบต. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ใน อบต. ซึ่งการเสียภาษีอากร และค่าธรรมเนียมตามข้อนี้ นั้น เศษของหนึ่งบาทให้ตัดทิ้ง)

- เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บใน อบต. โด กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของ อบต. นั้น
- ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ใน อบต. โด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องจัดสรรให้แก่ อบต. นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติใน อบต. โด กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องแบ่งให้แก่ อบต. นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- กฎหมายกำหนดให้ อบต. มีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังนี้คือ ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ ให้ อบต. เก็บในอัตราร้อยละศูนย์ ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราอื่น ให้ อบต. เก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร (ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นนี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร)

2. รายได้ที่อาจได้รับส่วนใหญ่มากจาก ทรัพย์สินของ อบต. สาธารณูปโภคของ อบต. กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ อบต. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของ อบต.

นอกจากนี้ อบต. ยังมีรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้

ส่วนรายจ่ายนั้น อบต. อาจมีรายจ่ายในส่วนของเงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ ค่าสาธารณูปโภค และรายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้¹²

รายจ่ายต่างๆ ของ อบต. แบ่งออกตามลักษณะของงบประมาณ คือ งบประมาณรายจ่ายทั่วไปและงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ดังนี้

¹² เรื่องเดียวกัน.

1. งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วย

- รายจ่ายงบกลาง เช่น รายจ่ายตามข้อผูกพัน ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย เป็นต้น
- รายจ่ายของหน่วยงาน ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ ได้แก่ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น และรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ได้แก่ หมวดค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

2. งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายในกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการอื่น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จัดทำเป็นงบประมาณเฉพาะการ

จากการที่กฎหมายได้กำหนดบทบาทภาระหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชนในเขตที่รับผิดชอบ โดยใช้ทรัพยากรที่มาจากภาษีอากร และการอุดหนุนจากส่วนกลางส่งผลให้ อบต. และผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ อบต. หลายแห่งถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องว่าเป็นบุคคลที่ไม่สุจริตโปร่งใส และมักจะพบข้อมูลข่าวสารในทำนองเดียวกันนี้อยู่เสมอๆ ทั้งนี้เพราะ อบต. เป็นองค์กรใหม่และผู้ที่เข้าไปบริหารงานมีโอกาสและอำนาจตามกฎหมาย หากได้คนที่ไม่สุจริตก็สามารถกระทำการทุจริตได้โดยง่าย องค์กรส่วนใหญ่ยังมีปัญหาด้านการบริหารงาน และยังขาดการกำกับดูแลที่เข้มแข็งโดยเฉพาะการกำกับดูแลจากภาคประชาชนที่อยู่ในชุมชน ในหัวข้อต่อไปจะวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในระดับ อบต.

4. สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับ อบต.

ตั้งแต่มีการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองลงสู่ท้องถิ่นและมีการจัดตั้ง อบต. เป็นต้นมา รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญในการพัฒนา อบต. อย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เพิ่มสัดส่วนขึ้นจากในอดีตไม่ว่าจะเป็นการกระตุนจากผู้นำในพื้นที่หรือเป็นการต่อสู้เพื่อนำคนดีเข้าสู่สภา อบต. สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องแสดงว่าประชาชนได้ให้ความสนใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น และเห็นถึงประโยชน์จากกิจกรรมการพัฒนาของ อบต. ต่อชุมชนในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ อบต. ยังมีส่วนที่เป็นจุดอ่อนและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจในการพัฒนา ปัญหาด้านรายได้ ปัญหาชุมชน ปัญหาการแทรกแซงจากหน่วยงานภายนอก ปัญหาความโปร่งใส ปัญหาโครงสร้างและระบบการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีส่วนอย่างมากที่ทำให้การบริหารงานของ อบต. ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานในสังคมไทยและเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ จากการรวบรวมข้อมูลรายงานการศึกษาวิจัย และข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ต่างๆ พบว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของ อบต. มายังส่วนกลางตลอดระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมาของ

การดำเนินงาน และแม้ว่าจะมีการใช้งบประมาณของ อบต. บางส่วนในการดำเนินการตรวจสอบแก้ไขปัญหา แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของ อบต. ก็ยังคงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ และยังคงมีการร้องเรียนถึงการทุจริตของผู้บริหาร ปลัด อบต. และสมาชิก อบต. อยู่เป็นประจำ โดยเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่มีตั้งแต่การทุจริตในการเลือกตั้ง การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง ความไม่ชอบมาพากลในเรื่องการบริหารงบประมาณหรือปัญหาความไม่โปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อการบริหารรูปร่างเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

แม้ว่าภาพการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในระดับ อบต. จากการเสนอข่าวของสื่อมวลชนหรือจากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาจะรายงานปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระดับตำบลที่มีความรุนแรง ซึ่งส่งผลให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงใจในกระบวนการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบมักเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่และยังไม่มีหลักฐานที่สามารถดำเนินการต่อได้ จากการที่สำรวจข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันระดับตำบลที่เกิดขึ้นและมีการร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2543) มีทั้งสิ้น 156 ราย ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. กำลังดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจนถึงปัจจุบัน 136 รายและยุติแล้ว 20 ราย ข้อมูลในตารางที่ 3 เห็นว่าเรื่องที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างถึงร้อยละ 60.9 นอกนั้นเป็นข้อร้องเรียนกรณีการทุจริตประเภทอื่นๆ เช่นการทุจริตการจัดซื้อที่ดินสำนักงาน อบต. การรีดไถชาวบ้าน ความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการ หรือการโกงค่าใช้จ่ายโครงการ เป็นต้น

ตารางที่ 3

การร้องเรียนกรณี อบต. ต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (พ.ศ. 2538-ปัจจุบัน)

ประเภทเรื่องร้องเรียนหรือความผิด	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
1. การจัดซื้อจัดจ้าง	95	60.90
2. การจัดซื้อที่ดินสร้างสำนักงาน อบต.	8	5.13
3. การโกงค่าแรงราษฎร	6	3.85
4. การดำเนินโครงการไม่โปร่งใส	3	1.92
5. การโกงค่าใช้จ่ายต่างๆ	3	1.92
6. การใช้จ่ายเงินโครงการอย่างไม่ชัดเจน	3	1.92
7. การโกงเงินมิยาซาวา	1	0.64
8. อื่นๆ (ลักลอบตัดไม้ รีดไถ ค่าใบอนุญาต ฯลฯ)	37	23.72
รวม	156	100.00

หมายเหตุ: ยุติแล้ว 20 ราย (12.82%)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาคม 2543

ในจำนวนนี้ผู้ที่ถูกร้องเรียนว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่หรือร้อยละ 60.26 เป็นประธานบริหารและกรรมการบริหาร อบต. ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ดำเนินการและการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างข้อมูลของ สำนักงาน ป.ป.ช. นี้ใกล้เคียงกับสถิติการร้องเรียนกรณีทุจริตของ อบต. ที่กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครองได้รวบรวมเป็นสถิติ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2540 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2543 พบว่า ร้อยละ 71.66 เป็นการร้องเรียนประธานกรรมการบริหาร อบต. (ดูตารางที่ 4) ในจำนวนผู้ที่ถูกร้องเรียนกรณีการทุจริตยังพบว่า มีกรณีของข้าราชการระดับภูมิภาคเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยถึง 34 รายหรือร้อยละ 4.68

ตารางที่ 4

ข้อมูลการร้องเรียนของกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (1 มกราคม พ.ศ. 2540 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2543)

บุคคลหรือกลุ่มคนที่ถูกร้องเรียน	จำนวน (ราย)
ประธานกรรมการบริหาร อบต.	521 (71.66%)
พนักงานส่วนตำบล	122 (6.88%)
สมาชิกสภา อบต.	50 (16.78%)
ข้าราชการส่วนภูมิภาค	34 (4.68%)
รวม	727 (100%)

ที่มา กองราชการบริหารส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตุลาคม 2543

อบต. เป็นองค์กรใหม่มีประสบการณ์การดำเนินงานถึงปัจจุบัน เพียง 6 ปี โดยในระยะเริ่มแรกได้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด และมักจะพบว่าบุคลากรเหล่านั้นบางกลุ่มถูกเกณฑ์ให้เข้ารับตำแหน่ง หรือไม่มีการแข่งขันการเลือกตั้งอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ อบต. มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จากการทบทวนผลการศึกษาวิจัย รายงานของสื่อมวลชนและหนังสือพิมพ์ และจากการสัมภาษณ์สมาชิก อบต. และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ข้อสรุปว่าสาเหตุหลักที่นำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใสใน อบต. มี 5 ประการคือ

4.1 การควบคุมและการแทรกแซงจากหน่วยงานส่วนกลางและข้าราชการหรือกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น

แม้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ อบต. ได้รับงบประมาณและมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้มากขึ้น เพื่อให้ อบต. เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพในการตอบสนองนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชน และกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานส่วนตำบลมากขึ้น ซึ่งกฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตาม

ประเมินผลการปฏิบัติงานของ อบต. ด้วย แต่ในความเป็นจริง ผลจากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า หน่วยงานส่วนกลาง กลุ่มข้าราชการในพื้นที่ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นยังสามารถแทรกแซงและเข้ากุมอำนาจไว้ได้ส่วนหนึ่ง

ในส่วนของหน่วยงานส่วนกลางและข้าราชการในระดับภูมิภาคสามารถควบคุมโดยผ่านการกำกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาลและโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การกำกับดูแลการจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการระดับตำบล โดยหลักการ การกำกับดูแลหรือให้การสนับสนุน อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการท้องถิ่นที่เพิ่งเกิดขึ้นได้ไม่นานเป็นสิ่งที่จะต้องช่วยให้ อบต. พัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถ และในทางเป็นจริง อบต. ก็ยังต้องพึ่งพาส่วนกลางอย่างมาก ที่เห็นได้ชัดคือ เรื่องรายได้ บุคลากรที่มีประสบการณ์ และความรู้เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติและการบริหารงานภายใต้ระบบราชการ อบต. ส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่เพียงพอในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา ดังนั้น การที่จะจ้างบุคลากรที่เป็นมืออาชีพในจำนวนที่เพียงพอจะทำให้ อบต. ต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก การที่กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานและข้าราชการส่วนกลางให้การสนับสนุนแก่ อบต. โดยบางส่วนมีงบประมาณจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเงินอุดหนุนนี้ได้กลายเป็นข้อผูกพันให้ อบต. ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ในการขอรับเงินอุดหนุน ส่งผลให้ อบต. ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน และการวินิจฉัยสั่งการ อันเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองในที่สุด¹³ การกุมอำนาจในการโยกย้ายและการกำกับดูแล อบต. ของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งถูกเปลี่ยนเป็นการควบคุมและสั่งการ โดยอ้างว่า อบต. ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะดำเนินการเอง¹⁴

เนื่องจากการที่ อบต. สามารถจัดสรรและใช้งบประมาณ จึงมีผู้มีอิทธิพลบางกลุ่มได้หาช่องทางเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นในระดับ อบต. หรือสนับสนุนพรรคพวกในกลุ่มของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในสนามท้องถิ่น เพื่อจะมีโอกาสเข้าถึงศูนย์อำนาจในการบริหารในท้องถิ่นได้¹⁵ การเข้ามามีอำนาจของกลุ่มอิทธิพลและนักการเมืองท้องถิ่นระดับอำเภอหรือจังหวัดโดยส่วนใหญ่ จะเป็นไปในลักษณะของการทุจริตการเลือกตั้ง โดยการซื้อเสียงให้พวกพ้องของตนได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจ เพื่อเสริมอำนาจบารมีและปูทางไปสู่การเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นต่อไป¹⁶ และโดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารหรือสมาชิกใน อบต. การที่ผู้นำที่มีอิทธิพลและกลุ่มธุรกิจการเมืองที่ลงทุนซื้อเสียงในเขตพื้นที่ซึ่งมีผลประโยชน์สูง เพื่อที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของคณะบริหารของ อบต. ในโครงการพัฒนาต่างๆ ของ อบต. ซึ่งตนเองและพรรคพวกมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่

¹³ นันทภพ เชื้ออารี, ความสามารถในการดำเนินงานของ อบต., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

¹⁴ แนวหน้า, 6 กุมภาพันธ์ 2542, หน้า 5.

¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, กรุงเทพมหานคร, 2538.

¹⁶ คณะกรรมการบริหารโครงการสร้างเครือข่ายเพื่อป้องกันการทุจริตระดับท้องถิ่น, รายงานผลการปฏิบัติงานโครงการการจัดตั้งองค์กรและสร้างเครือข่ายเพื่อป้องกันการทุจริตระดับท้องถิ่น, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, 2542.

การแทรกแซงของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นในการดำเนินงานของ อบต. ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารสุภาพในกาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งไพฑูริย์ เครือแก้ว¹⁷ ได้สรุปไว้ว่าสิ่งนี้เป็นจุดอ่อนของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะสมาชิก อบต. ที่ได้รับการเลือกตั้งด้วยการทุจริตอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมและเล่นพรรคเล่นพวก รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตและใช้ตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งจะทำให้ประชาชนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นตกเป็นเครื่องมือหาเงินของกลุ่มคนพวกนี้

นอกจากนี้ การศึกษาที่ผ่านมายังพบว่าการทุจริตที่เกิดจากการครอบงำโดยบุคคลากรในท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นฐานอำนาจเก่า โดยมากเกิดขึ้นได้เพราะความเกรงใจและ/หรือความเกรงกลัวต่ออำนาจของบุคคลกลุ่มนี้ การที่บุคคลกลุ่มนี้เคยมีประสบการณ์การทำงานพัฒนาบ้างและในช่วงแรกกฎหมายได้เปิดโอกาสให้เข้าร่วมในคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่ดี แต่ก็มีข้อด้อยที่ทำให้สมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งส่วนมากซึ่งยังไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตนเอง ต้องคล้อยตามความคิดเห็นและแนวทางการปฏิบัติเดิม ซึ่งอาจจะพัวพันกับการทุจริตคอร์รัปชัน และสมาชิกสภาส่วนใหญ่มักถูกกีดกันจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการตัดสินใจอย่างแท้จริง ภาพของการทุจริตที่รายงานจากการศึกษาแสดงว่าในบางพื้นที่มีการเรียกเก็บค่าหัวคิวหรือการหักเงินกินเปล่าโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น¹⁸ การสมยอมการเสนอราคา หรือการฮั้วการประมูล การศึกษาของชนิดา อาคมวัฒน์¹⁹ ในเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น โดยศึกษาเป็นกรณีเปรียบเทียบ อบต. 2 แห่งในจังหวัดนครปฐมยังได้ชี้ให้เห็นว่า อบต. บางแห่งถูกครอบงำโดยกลุ่มชนชั้นนำหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพล ซึ่งจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามโครงสร้างอำนาจของแต่ละชุมชน และโครงสร้างอำนาจในลักษณะนี้ยังเป็นตัวกำหนดลักษณะการแบ่งสรรอำนาจ ผลประโยชน์ในระบบพรรคพวกและเครือข่าย และการแสดงพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต เช่นการนำทรัพย์สินของ อบต. ไปใช้เป็นส่วนตัว หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรโครงการลงในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของตนเป็นอันดับแรก เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในเรื่องความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น ซึ่งนพดล สุนทรวิท²⁰ ได้ทำการศึกษาและสรุปไว้ว่า ความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองไทยและการเมืองท้องถิ่นมีพฤติกรรมที่พรรคการเมืองต่างๆ พยายามครอบงำท้องถิ่น โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่หลากหลายเช่น ผ่านระบบราชการ ใช้ระบบอุปถัมภ์ อาศัยกลไกการปกครองท้องถิ่น และการจัดตั้งตัวแทนของพรรคเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่น โดยการชักจูงหรือชักนำประชาชน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองสามารถใช้การเมืองท้องถิ่นเป็นฐานอำนาจอันสำคัญยิ่งในการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองและแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจทางการเมืองนั้นได้อย่างไม่จำกัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พรรคการเมืองอาศัยกลไกการปกครองท้องถิ่นและระบบราชการสร้างความสัมพันธ์กับสมาชิกสภา อบต. เพื่อขยายฐานอำนาจของพรรคให้เข้มแข็งนั่นเอง ซึ่ง

¹⁷ ไพฑูริย์ เครือแก้ว, สังคมชนบทไทยและหลักพัฒนาชุมชน, กรุงเทพมหานคร, 2506.

¹⁸ สยามรัฐ, 21 ธันวาคม 2541, หน้า 8.

¹⁹ ชนิดา อาคมวัฒน์, ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: ศึกษาเปรียบเทียบ อบต., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

²⁰ นพดล สุนทรวิท, พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น : ผลประโยชน์และฐานอำนาจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ผลลัพธ์ที่ตามมาก็คือความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร หรือขัดแย้งกันเองในฝ่ายของตน เนื่องมาจากการที่ฝ่ายสภายามจะเข้ามามีบทบาทในการบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติไม่อาจจะกระทำได้ เช่น การเป็นกรรมการตรวจการจ้าง กรรมการการเงิน กรรมการพัสดุ ขณะเดียวกันการดำเนินการของ อบต. มีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ละฝ่ายจึงแสวงหาช่องทางในการเข้าไปมีบทบาท ทำให้เกิดข้อขัดแย้งกันขึ้น²¹

4.2 การทุจริตจากช่องว่างของการบริหารงานด้านการคลัง

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งคือ การที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และจัดเก็บภาษี เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป²² ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้และกำหนดงบประมาณของตนเองจึงเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น²³ และในทางตรงกันข้ามทำให้ อบต. กลายเป็นหน่วยงานบริหารราชการระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาล โดยเฉพาะ อบต. ที่มีรายได้สูงจากโอกาสความเย้ายวนนี้ทำให้มีหลายฝ่ายจับจ้องแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบธรรมจากรายได้ต่างๆ ของ อบต. และเป็นที่มาของการร้องเรียนที่ปรากฏในข้างต้น โดยเฉพาะเรื่องการบริหารงบประมาณที่ไม่โปร่งใสของบุคลากรใน อบต. และการสมยอมในการจัดซื้อจัดจ้าง

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลพบว่าลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานด้านการคลังแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

4. 2.1 การบริหารงบประมาณ

ระเบียบวิธีการงบประมาณได้ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งก็คือปลัด อบต. ในการสำรวจรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาของตำบลหมู่บ้าน ศึกษาแผนพัฒนาของตำบล เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายตามกิจกรรมตามแผนงาน ในการนี้ ปลัด อบต. จะต้องขอให้ส่วนต่างๆ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนต่างๆ รวมทั้งสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลเจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ขั้นตอนต่างๆ จะต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

²¹ รายงานการวิจัยปัญหาการบริหารงานของ อบต. , กรมการปกครอง, 2540.

²² อนันต์ อนันตกุล, การปกครองท้องถิ่นไทย, กรุงเทพมหานคร, 2521.

²³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร, 2538.

อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมามีการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ส่วนใหญ่เน้นหนักถึงงบประมาณด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก และยังคงพบที่ไม่สามารถเชื่อมอำนาจต่อการใช้ทรัพยากรของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ²⁴ ดังนี้

- ข้อบังคับตำบลว่าด้วยงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้คำนึงถึงทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว แต่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า
- อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการระดมทรัพยากรจากองค์กรภายนอกมาใช้ในการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นของตน
- อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถประมาณการรายรับได้อย่างถูกต้อง
- อบต. ไม่ให้ความสำคัญต่อต้นทุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ จึงทำให้ไม่สามารถควบคุมต้นทุนการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นได้

นอกจากนี้ บุคลากรยังไม่มีความรู้และประสบการณ์ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ถูกต้องตามระเบียบรวมทั้ง อบต. ยังไม่มีระบบการควบคุมภายในและภายนอกที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้เกิดข้อบกพร่องหลายประการในการเบิกจ่ายงบประมาณ เช่น ทำฎีกาเบิกจ่ายไม่เรียบร้อย เบิกจ่ายเงินอุดหนุนผิดประเภท หลักฐานการรับ-จ่ายเงินไม่สมบูรณ์ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่โปร่งใสมักมีการร้องเรียนในเรื่องความไม่โปร่งใสในการเบิกจ่ายงบประมาณของ อบต. ในเรื่องการทำรายงานเท็จและเบิกจ่ายเงินกันภายใน²⁵ การแบ่งซื้อ การกำหนดตัวเงินไว้ก่อน แล้วหาเรื่องงานมาใส่ แทนที่จะคิดเรื่องงานก่อนแล้วหาเงินมาใส่ และในการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ยังมีปัญหาในเรื่องบุคลากรของ อบต. เข้ามามีส่วนได้ส่วนเสีย โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น การใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้รับจ้างในโครงการเหล่านั้น แต่เจ้าของกิจการที่แท้จริงเป็นคนของ อบต.²⁶ การเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่กับชาวบ้านที่ไม่มีที่ดินแล้ว²⁷ เป็นต้น

4.2.2 การพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง

อบต. ต้องดำเนินการจัดหาพัสดุตามโครงการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับตำบลว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) ซึ่งการพัสดุนี้หมายความถึง การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างเหมา การควบคุม การจำหน่ายและการดำเนินงานอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ²⁸ โดยเจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานขอซื้อ

²⁴ อูทาร์ ซอเมธี, การบริหารงบประมาณของ อบต. : ระบบงบประมาณที่เหมาะสม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

²⁵ สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์, ยุทธศาสตร์การบริหารของสภาตำบลและ อบต., 2542

²⁶ กรมการปกครอง, 2540 อ้างแล้ว.

²⁷ แนวหน้า, 18 พฤษภาคม. 2543, หน้า18.

²⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2543.

หรือขอจ้างต้องเสนอเหตุผล รายละเอียดของพัสดุ วงเงิน ระยะเวลา วิธีการและคณะกรรมการ ต่อผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างก่อนการดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธี และในการดำเนินการแต่ละครั้ง ประธานกรรมการบริหารจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อปฏิบัติตามระเบียบพัสดุฯ แล้วแต่กรณี

ที่ผ่านมา ปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. เป็นที่กล่าวถึงมากที่สุด เนื่องจากพบว่ามีการดำเนินการที่ไม่โปร่งใสและมีการทุจริตเกิดขึ้นบ่อยครั้ง มีการร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ประมาณ 211 เรื่อง²⁹ โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น เรื่องการซื้อครุภัณฑ์ในพื้นที่ที่มักจะมีราคาสูงกว่าราคาากลาง บางประเภทไม่มีในพื้นที่ ต้องไปซื้อต่างท้องที่ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก เรื่องระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างที่ยังไม่ค่อยถูกต้องนัก เรื่องการมีการสมยอมหรือการฮั้วกัน เรื่องการเบิกจ่ายเงินที่ยังขาดความรัดกุมรอบคอบ เรื่องการประมูลรับเหมาก่อสร้างใน อบต. หลายแห่งเป็นผู้รับเหมากลุ่มเดิมๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินการจ้างและจัดซื้อ รวมทั้งการสังเกตการณ์ การปฏิบัติตามสัญญาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจ้างและจัดซื้อของ อบต. คือมีการกำหนดการรับประกันความชำรุดน้อยกว่า 2 ปี กรรมการตรวจรับงานปฏิบัติงานล่าช้า ผู้ขายส่งมอบของไม่ถูกต้องตามคุณลักษณะที่กำหนดหรือไม่ทันตามกำหนด การก่อสร้างไม่ถูกต้องตามรูปแบบและรายการ บกพร่องชำรุด และผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดในสัญญา³⁰ ทั้งนี้ การที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบพัสดุฯ ระเบียบฯ เบิกจ่ายหรือการลงบัญชีนั้น อาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจระเบียบต่างๆ ดังกล่าว หรือการที่ปลัด อบต. ยังขาดประสบการณ์ จึงไม่สามารถกำกับดูแลและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ได้

4.3 การทุจริตจากช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ

การบังคับใช้กฎหมายกับองค์การปกครองท้องถิ่น มีผลต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการกำหนดแนวทางการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่น และมีส่วนกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อด้านการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่น เช่น การควบคุมด้านบุคคล การเงินและการปฏิบัติงาน เป็นต้น³¹ ซึ่งทั้งนี้ ในการดำเนินงานต่างๆ ของ อบต. ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของ

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับ อบต., 2543

³⁰ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ 2540, 2541.

³¹ เศรษฐา โมสิกรัตน์, อบต. ในฐานะการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่อองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย รัฐบาลจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตรากฎหมายและการตีความแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งลักษณะกฎหมายโดยทั่วไปที่รัฐบาลออกมาเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่นจะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมด้านการปกครองและตัวบุคคล กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมในด้านการเงิน และกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมด้านการให้อำนาจหน้าที่ของรัฐ ตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลหรือข้าราชการยังพยายามที่จะบังคับใช้กฎหมายตามตัวหนังสืออย่างเคร่งครัด โดยบางครั้งมิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประโยชน์ด้านการปกครองแต่ประการใด³²

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการนำกฎหมายและระเบียบข้อบังคับไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้นหลังจากที่ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ มีผลบังคับใช้ เช่น ปัญหาความไม่รัดกุมของข้อความในระเบียบและข้อบังคับ จึงมีการตีความเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มคนบางกลุ่มหรือเชื้อต่อการทุจริต ปัญหาความซับซ้อนของเนื้อหาของระเบียบและข้อบังคับ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติและนำไปสู่การละเลยขั้นตอนบางประการ ปัญหาด้านภาษาที่ใช้ซึ่งอาจยากเกินไปที่สมาชิก อบต. ซึ่งส่วนใหญ่คือประชาชนในพื้นที่จะเข้าใจได้ทำให้เกิดความสับสนและถูกชักนำได้ง่าย เป็นต้น

ดังนั้น ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เหล่านี้จึงได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกหลังจากการจัดตั้ง อบต. ในปี พ.ศ. 2538 ไม่ว่าจะเป็น การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 การยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 การยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 หรือแม้แต่การแก้ไขเพิ่มเติมตัวพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เอง ทั้งนี้เพื่อให้ระเบียบและข้อบังคับมีความคล่องตัวและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

4.4 การตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ยังอ่อนแอ

การบริหารงานของ อบต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการเงินการคลัง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยตรง ซึ่งหากปล่อยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไม่มีระบบ ไม่มีการตรวจสอบกลั่นกรองให้ถูกต้อง อาจมีการนำเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ในทางที่ไม่สมควรหรืออาจเกิดการทุจริตขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการในการตรวจสอบที่เหมาะสม เพื่อให้การดำเนินงานของ อบต. เป็นไปด้วยความโปร่งใส

³² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร, 2539.

มาตรการในการตรวจสอบของ อบต.³³ แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. การตรวจสอบภายใน ซึ่งแบ่งออกเป็น

- ระบบควบคุมภายใน เช่น กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการ
- ตรวจสอบภายใน คือการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายในของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ

2. การตรวจสอบภายนอก

- หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พนักงานสอบสวน เป็นต้น
- หน่วยงานกำกับดูแลจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้
 - ส่วนกลาง ได้แก่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
 - ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และอำเภอ (นายอำเภอ)

ในส่วนนี้ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่นี้ นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อบต. มาตรวจสอบได้

3. การตรวจสอบโดยประชาชน

- องค์กรต่างๆ เช่น ร้านค้า บริษัท มูลนิธิ สโมสร ชมรม เป็นต้น
- สื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น
- ราษฎร ได้แก่ การร้องเรียนหรือการแจ้งข่าว

การวางกลไกการตรวจสอบเพื่อให้การปฏิบัติงานของ อบต. ถูกต้อง ลดปัญหา และข้อผิดพลาด เพื่อเป็นการรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของทางราชการ และเพื่อเป็นการป้องกันและป้องปรามการทุจริต

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ

- การที่ประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของ อบต. แม้แต่ในการเลือกตั้งสมาชิก อบต. ก็มีประชาชนให้ความสนใจน้อยมาก

³³ กองราชการส่วนตำบล, คู่มือปฏิบัติงานและการตรวจสอบด้านการเงิน การคลัง การบัญชี และการพิจารณาความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2543.

- เจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีน้อยเกินไป ทำให้การตรวจสอบไม่ทั่วถึง
- เจ้าหน้าที่ของ อบต. ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบกันเองภายในเท่าที่ควร
- โอกาสในการนำประชาชนและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. มีจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความก้าวหน้าและได้ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจและการจัดสรรงบประมาณ

โดยหลักการ การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น มุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครองในชุมชนของตนเองและมีส่วนร่วมดูแลตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรเพื่อการพัฒนาชุมชน หลักการเช่นนี้หวังที่จะกระตุ้นให้ราษฎรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินกิจการในการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้มีโอกาสพัฒนาในทิศทางที่ชุมชนต้องการมากที่สุด ในขั้นแรก ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามและสนับสนุนหรือคัดค้านการปฏิบัติงานของสภาตำบล ตลอดจนตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อบต. กำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างใกล้ชิด โดยผ่านทางตัวแทนสมาชิกสภา อบต.

แต่ในความเป็นจริงที่ อบต. เป็นองค์กรที่เพิ่งดำเนินการได้ไม่นานมานี้ ประชาชนในระดับตำบลส่วนใหญ่ยังไม่มีโอกาสได้เรียนรู้บทบาทหน้าที่ของตนเอง และไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง และที่สำคัญบางพื้นที่มีกลุ่มอิทธิพลที่เข้าบริหารงานและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้วยเหตุนี้ จึงมักพบว่าในพื้นที่ส่วนใหญ่ประชาชนจึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต. โดยเฉพาะการดำเนินบทบาทในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ดังนั้น จึงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น จะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี และอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในทางที่ผิดได้

4.5 ความพร้อมของบุคลากรและระบบค่าตอบแทน

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานให้องค์การปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จ คือบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองท้องถิ่น โดยใน อบต. มีบุคลากร 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น จะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและบริหาร และฝ่ายพนักงานประจำหรือผู้ปฏิบัติงานประจำในสวนราชการซึ่งจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของท้องถิ่น จะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดลงมา บุคลากรทั้ง 2 ฝ่ายจึงต้องมีความสามารถหรือมีศักยภาพเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของ อบต.

อย่างไรก็ดี อบต. ยังคงประสบปัญหาความไม่พร้อมในด้านบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบต่างๆ ของการบริหารส่วนตำบล รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่แม้แต่ในงานที่ตนเองเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น บทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ระเบียบวาระ ข้อบังคับการประชุม ระเบียบงบประมาณและการคลัง เป็นต้น ทำให้บางครั้งตกเป็นเครื่องมือไปร่วมกับฝ่ายต่างๆ แสวงหาประโยชน์ และส่งผลให้การทำงานขาดประสิทธิภาพและประชาชนเสียประโยชน์

ประเด็นด้านค่าตอบแทน เบี้ยเลี้ยง และสวัสดิการของสมาชิก อบต. เป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างหนึ่งในการดำเนินงานของ อบต. ซึ่ง นันทภพ เชื้ออารี³⁴ ได้ศึกษาเรื่องความสามารถในการดำเนินงานของ อบต. พบว่า คณะกรรมการบริหาร อบต. บางแห่งรู้สึกว่าการค่าตอบแทน เบี้ยเลี้ยง และสวัสดิการต่างๆ ของสมาชิก อบต. ค่อนข้างต่ำ ทำให้สมาชิก อบต. และกรรมการบริหารมีความรู้สึกที่ไม่คุ้มค่าในการดำเนินงานและเวลาที่เสียไป

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์สมาชิกและพนักงาน อบต. บางคนพบว่า ค่าใช้จ่ายของสมาชิก อบต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. มีจำนวนมาก เนื่องจากในท้องถิ่นมักมีการจัดงานบุญ และเทศกาลฉลองต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง และประชาชนในพื้นที่ต้องการความช่วยเหลือด้านการเงิน ซึ่งบางครั้งประธานคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิก อบต. จำเป็นต้องให้การช่วยเหลือ รวมทั้งยังต้องมีค่าใช้จ่ายในการต้อนรับข้าราชการระดับสูงที่เข้ามาเยี่ยมพื้นที่ของตนด้วย ดังนั้น การให้ค่าตอบแทน เบี้ยเลี้ยง และสวัสดิการที่ไม่เพียงพอ จึงเป็นเหตุจูงใจอย่างหนึ่งให้ทำการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินงานของ อบต. โดยเฉพาะ เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ นอกเหนือจากโครงการพัฒนาต่างๆ ของ อบต.³⁵

จากจุดอ่อนและช่องว่างที่ก่อให้เกิดการทุจริตในระดับ อบต. ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งการศึกษาที่เกี่ยวข้องได้สรุปไว้ข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าโดยรวมปัญหาสำคัญอยู่ที่ อบต. ที่เกิดใหม่ ยังไม่ได้มีการวางกติกาหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง และที่สำคัญประชาชนในชุมชนยังไม่มีโอกาสได้ทำความเข้าใจถึงกระบวนการการปกครองและการบริหารงานในท้องถิ่นที่ประชาชนเป็นผู้ปกครองเอง ทั้งนี้เพราะสังคมไทยและคนไทยส่วนใหญ่คุ้นเคยกับการปกครองโดยส่วนกลางมานาน ประชาชนยังไม่ได้รับการกระตุ้นให้สนใจดูแลปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม และยังไม่มีการสร้างความตื่นตัวในหมู่ประชาชนในการเลือกสรรคนดีเข้าเป็นผู้แทนใน อบต.

การที่ อบต. โดยรวมยังไม่มีกรอบอย่างจริงจังให้ยึดหลักธรรมาภิบาลทำให้การดำเนินงานของ อบต. ในช่วง 4-5 ปี ที่ผ่านมา มีภาพของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของ อบต. ปรากฏให้ประชาชนเห็นและรับรู้โดยทั่วไปผ่านทางสื่อต่างๆ จนเมื่อกล่าวถึง อบต. อาจจะทำให้ประชาชนมองภาพ อบต. ในแง่ลบ เกิดความไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อถือศรัทธาในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น อันจะเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าและการเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะเป็นการป้องกันการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ในระดับพื้นที่ การแก้ไขปัญหาจากช่องว่างที่เกิดจากการบริหารการเงินการคลังระดับตำบลที่ไม่โปร่งใส หรือปัญหาจากการหลีกเลี่ยงและการใช้ช่องว่างของระเบียบเป็นหนทางในการทุจริต และปัญหาที่เกิดจากบุคลากรซึ่งขาดคุณธรรมและความรับผิดชอบ จะหมดไปจากการบริหารการปกครองของ อบต. ได้หาก อบต. เป็น อบต. ที่มีธรรมาภิบาล (Good Local Governance) ซึ่งมีหลักการที่วางรากฐานในการป้องกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

³⁴ นันทภพ เชื้ออารี, อ้างแล้ว.

³⁵ การสัมภาษณ์ประธาน อบต. และรองปลัด อบต. ในจังหวัดสระบุรีและปทุมธานี เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2543.

5. ความสำคัญของธรรมาภิบาลและ อบต.

การทุจริตคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยต้องก้าวเข้าสู่ภาวะวิกฤตอย่างรวดเร็วและเกิดลูกโซ่ของวิกฤตอย่างรุนแรง เพื่อกู้ชาติบ้านเมืองให้หลุดพ้นจากวิกฤตกรรมครั้งนี้ บรรดานักคิดและผู้ที่เกี่ยวข้องจึงต้องหยิบยกประเด็นการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยมาวิเคราะห์และถกแถลงกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะการสร้างสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างสังคมที่โปร่งใส สุจริต และความสุจริตโปร่งใสก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยสร้างภูมิคุ้มกันและต้านภัยการทุจริตคอร์รัปชันในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทย

แม้ว่าเรื่องนี้จะเพิ่งมีการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายในระยะหลังจากที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน แต่แนวคิดในการส่งเสริม อบต. ให้ยึดหลักธรรมาภิบาลนั้นได้มีการศึกษาและกล่าวถึงมาก่อนหน้านี้หลายปี โดยได้มีการศึกษาและมีข้อเสนอแนะให้เร่งส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับ อบต. ตั้งแต่ในยุคแรกๆ ที่มีการเลือกตั้งระดับตำบลและมีการศึกษาแนวทางการพัฒนา อบต. ซึ่งได้มีการศึกษาถึงรูปแบบและแนวทางในการส่งเสริมความเข้มแข็งของ อบต. ระหว่าง พ.ศ. 2539-2540 โดยคณะผู้วิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับการว่าจ้างจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) การศึกษาทั้งสองโครงการนี้ได้เน้นประเด็นธรรมาภิบาลโดยตรง แต่ผลจากการศึกษาได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดกรอบการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการกำกับดูแล อบต.³⁶

รายงานในหัวข้อนี้จะเชื่อมโยงแนวคิดในการสร้างสังคมธรรมาภิบาลและการนำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในระดับชุมชนและการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนา อบต. ที่มีธรรมาภิบาล ซึ่งจะนำไปสู่แนวคิดและวิธีการปฏิบัติเพื่อต้านภัยการทุจริตคอร์รัปชัน

5.1 ข้อค้นพบจากโครงการวิจัยในอดีต

การศึกษาที่ดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 ซึ่งยังเป็นช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินนั้น ได้เน้นการหารูปแบบและแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้ อบต. และการส่งเสริมนโยบายและหลักการการกระจายอำนาจให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติในระดับหมู่บ้านและตำบลในพื้นที่ 3 จังหวัด (เชียงใหม่ พะเยา และปัตตานี) ซึ่งโครงการศึกษาได้เน้นการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาแนวทางและกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา การตัดสินใจเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ การกำหนดกติกาในสังคมภายใต้บรรยากาศประชาธิปไตย ตลอดจนการติดตามดูแลทำความเข้าใจการทำงานของ อบต. ให้มากขึ้น ผลการศึกษาทั้งสอง

³⁶ อรพินท์ สฟโชคชัย และคณะ, "รายงานผลการศึกษา โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งของ อบต.," มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มีนาคม 2540. และ อรพินท์ สฟโชคชัย และคณะ, "รายงานผลการศึกษา โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งของ อบต. ระยะที่สอง," มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ตุลาคม 2540.

โครงการมีข้อมูลที่ดีที่ชี้ชัดว่าการกำหนดกลไกกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้ อบต. ปรับพฤติกรรมและทัศนคติหันมาทำงานเพื่อประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง ทำให้ อบต. เป็นองค์กรเปิดที่มีความโปร่งใสมากขึ้น เมื่อประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น ประชาชนจะมีความสนใจ และสามารถติดตามการทำงานของ อบต. และสมาชิกผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากหมู่บ้านต่างๆ ให้เข้าไปทำงานเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนมากขึ้น ในที่สุด คนที่สุจริตโปร่งใสเท่านั้นที่จะได้รับการเลือกตั้งและความไว้วางใจจากประชาชนในชุมชน

ผลลัพธ์และผลพวงเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้นโยบายการกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ ทั้งในด้านการกระจายการบริหารและการตัดสินใจเกี่ยวกับงานพัฒนาให้ประชาชนในระดับชุมชน ซึ่งก็มุ่งหวังที่จะให้โครงการพัฒนาต่างๆ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด และที่สำคัญการกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้กลไกระดับท้องถิ่นจะส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยของสังคมไทยพัฒนาได้อีกระดับ เมื่อประชาชนในระดับชุมชนได้เห็นถึงคุณค่าในการเลือกสรรคนดีเข้าปกครองและบริหารงานของชุมชน ก็จะช่วยลดระยะเวลาในการปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงประโยชน์ในการเลือกคนดี มีคุณธรรม เข้าบริหารงานให้ชุมชน และรังเกียจพฤติกรรมและบุคคลที่ซื้อสิทธิขายเสียงที่เป็นปัญหาใหญ่ในการเลือกตั้งระดับชาติมาจนทุกวันนี้³⁷

จากการศึกษา อบต. ในช่วงสมัยแรกๆ ที่มีการประกาศใช้กฎหมาย พบว่า อบต. ส่วนใหญ่ยังมีความอ่อนแอ ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน และยังมีข้อสงสัยเนื่องจากเพิ่งปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานและบุคลากรที่ได้รับการเลือกตั้งก็ยังไม่มีการประเมิน ท้ามกลางความอ่อนแอนี้พบว่ากฎเกณฑ์สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้ อบต. และการวางรากฐานการกระจายอำนาจที่ถูกต้อง คือการสร้างกระบวนการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมให้ข้อเสนอแนะ การกำหนดแผนประจำปี การจัดสรรทรัพยากรของตำบลจะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ข้อค้นพบนี้เกิดจากการทดลองสร้างเวทีการวางแผนร่วมกันโดยใช้เทคนิคการระดมพลังสร้างสรรค์ตามกระบวนการ AIC (Appreciation Influence Control) ในระดับหมู่บ้าน โดยเวทีของแต่ละหมู่บ้านจะต้องมีสมาชิก อบต. ของหมู่บ้านร่วมกำหนดทิศทางและความต้องการการพัฒนาของหมู่บ้านร่วมกับผู้แทนกลุ่มต่างๆ ของหมู่บ้าน

ผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดกระบวนการวางแผนร่วมกันครั้งนั้น และการติดตามดูผลในระยะต่อๆ มา คณะผู้วิจัยได้พบการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานของผู้แทนที่เป็นสมาชิก อบต. ที่มีการบริหารงานที่โปร่งใสมากขึ้น ยอมรับและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนเกิดความคุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมเสนอโครงการพัฒนา ซึ่งเป็นก้าวแรกที่แผนพัฒนาตำบลได้ผนวกความต้องการจากหมู่บ้านไว้ในแผนแทนการกำหนดแผนซึ่งมักจะทำโดยบุคลากรกลุ่มเล็กๆ ใน อบต. และที่สำคัญจากการติดตามผลการศึกษาในระยะต่อๆ มาพบว่า ประชาชนในระดับหมู่บ้านเริ่มให้ความสนใจดูแลโครงการพัฒนามากยิ่งขึ้น มีการตรวจสอบผลงานของผู้รับเหมาว่ามีคุณภาพเหมาะสมหรือไม่ และมักมีการร้องเรียนหากพบว่ามีงานที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีที่แสดงถึงการตื่นตัวและความรู้สึกเป็นเจ้าของงานพัฒนาของประชาชนในชุมชน

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

จากการศึกษาได้ข้อสรุปว่าการกำหนดรูปแบบที่ดีในการสร้างความเข้มแข็งให้ อบต. นั้นคงต้องหันกลับไปให้ความสนใจการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้กำกับดูแลการทำงานขององค์การในระดับตำบลควบคู่ไปกับการสร้างความเข้มแข็งโดยการเพิ่มความรู้ศักยภาพและประสิทธิภาพให้กับกลไกและบุคลากร การวางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งที่เป็นเงื่อนไขของการมี อบต. ที่มีธรรมาภิบาล ซึ่งได้แก่หลักการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ผลจากการศึกษาพบว่าการที่เปิดให้ประชาชนในชุมชนได้รู้ได้เห็นการตัดสินใจมาตั้งแต่ต้นว่าเพราะเหตุใดจึงมีการจัดสรรงบประมาณแต่ละปีเพื่อสนับสนุนโครงการแต่ละประเภท ส่งผลให้ อบต. และผู้ที่ตัดสินใจถูกกดดันให้มีความโปร่งใสมากขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ก็เป็นอีกเงื่อนไขของการมีธรรมาภิบาลในระดับ อบต. คือหลักความโปร่งใส หลักการทั้งสองหลักนี้หากมีขึ้นใน อบต. ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็เบาบางลง และการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นก็จะได้ผลคุ้มค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการรั่วไหลของงบประมาณ ก็จะทำให้ชุมชนได้โครงการมากขึ้นแล้ว และที่สำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเครื่องยืนยันว่าโครงการพัฒนาและบริการสาธารณะต่างๆ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น

5.2 ความเป็นมาและหลักการธรรมาภิบาล

ข้อค้นพบจากการศึกษาฉายประกายแห่งความหวังว่า อบต. ที่มีธรรมาภิบาลจะเป็น อบต. ที่พึงประสงค์และเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจให้ประสบความสำเร็จ และจะนำไปสู่การสร้างสังคมประชาธิปไตยในระดับรากฐานของประเทศ รวมทั้งจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองในระดับชาติได้ การศึกษาในส่วนนี้จึงได้นำเอาแนวคิดในภาพรวมของการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลโดยยึดหลักเกณฑ์ทั้งหมด ที่มีการประกาศเป็นวาระแห่งชาติมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับ อบต.

แนวคิดที่เสนอให้ธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาตินี้สืบเนื่องมาจากข้อเสนอแนะของคณะทำงานด้านธรรมาภิบาล ซึ่งตั้งขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2540 คณะทำงานชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงานเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ตามคำขอจากรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลของนาย ชวน หลีกภัย) คณะทำงานเฉพาะกิจนี้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ นำโดย นาย อานันท์ ปันยารชุน ประธานสภาสถาบันฯ มาร่วมศึกษาสถานการณ์และให้ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินที่เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศในวงกว้าง คณะทำงานได้เสนอแนวทางการแก้ไขทั้งด้านเศรษฐกิจมหภาค การพัฒนาเศรษฐกิจรายสาขา การบรรเทาผลกระทบทางสังคม และการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย³⁸

สถาบันฯ ได้ส่งข้อเสนอแนะด้านต่างๆ ให้รัฐบาล รวมทั้งรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้นำข้อเสนอแนะต่างๆ ไปพิจารณาประกอบแนวทางการบริหารงานและการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีหลายส่วนที่เป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งได้รับการพิจารณาและมีมาตรการในทางปฏิบัติ เช่น ข้อเสนอแนะด้านภาษี การพัฒนาธุรกิจรายย่อย เป็นต้น

³⁸ คณะทำงานด้าน Good Governance นำโดย ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล.

ในส่วนของการพัฒนาธรรมาภิบาลซึ่งเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและเป็นแนวทางเพื่อดำเนินการระยะยาว สถาบันฯ ได้นำแนวคิดและรายละเอียดการศึกษาพร้อมข้อเสนอแนะของคณะทำงานด้าน Good Governance ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมธรรมาภิบาลไปรายงานและระดมความคิดเห็นในระหว่างการสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ. 2541 และผู้ที่เข้าร่วมสัมมนาได้มีความเห็นพร้อมกันว่า ธรรมาภิบาลที่มีอยู่ในสังคมไทยจำเป็นต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤต สาเหตุหนึ่งมาจากสังคมไทยขาดธรรมาภิบาล ซึ่งเปรียบเสมือนสังคมขาดภูมิคุ้มกันภัยจากภาวะวิกฤตที่คุกคามประเทศ แม้ว่าก่อนหน้าวิกฤต บรรดานักคิดได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นประเด็นนี้แล้ว และได้พยายามกำหนดกติกาเงื่อนไขตามกรอบธรรมาภิบาลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว แต่เป็นที่น่าเสียดายที่มากเกิดปัญหาวิกฤตก่อนที่สังคมไทยจะสร้างธรรมาภิบาลได้อย่างสมบูรณ์แบบตามที่ตั้งใจไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากภัยคุกคามทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ยิ่งทำให้เห็นได้ชัดว่าธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญประการหนึ่งในการที่จะช่วยกอบกู้ประเทศให้หลุดพ้นจากปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นได้ในเวลาอันสั้น และยังเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการสร้างเสถียรภาพให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว³⁹

ข้อเสนอแนะของคณะทำงานด้าน Good Governance และข้อสรุปจากการสัมมนาผู้ที่เกี่ยวข้องรัฐบาลได้ประกาศให้ธรรมาภิบาลหรือที่ใช้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นเป็นวาระแห่งชาติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542⁴⁰ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2542⁴¹ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติโดยหน่วยงานต่างๆ ในภาคราชการ

การที่ต้องประกาศให้การสร้างธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาติเนื่องจากเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องร่วมสร้าง ร่วมกำหนด ร่วมพัฒนา และร่วมรักษา ในส่วนที่มีการประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 นั้นแสดงเจตนารมณ์ของภาครัฐในการที่จะริเริ่มให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพราะภาคราชการเป็นภาคที่มีความสำคัญและเป็นแกนนำในการพัฒนาและการรักษาเสถียรภาพของประเทศ หากสามารถทำให้ภาคที่มีความสำคัญนี้มีธรรมาภิบาลได้ การแก้ไขป้องกันปัญหาวิกฤตต่างๆ ก็จะสำเร็จไปได้ส่วนหนึ่ง และที่สำคัญการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดในภาคราชการได้อย่างเป็นรูปธรรม ก็จะเป็นบุญแก่สังคมที่นำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการที่หลายฝ่ายกำลังร่วมกันผลักดันอยู่ในขณะนี้

³⁹ อรรถิพนธ์ สพโชคชัย, สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี (Good Governance), รายงาน ที่ตีอาร์ไอ, ฉบับที่ 20, มกราคม 2541, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

⁴⁰ คณะทำงานด้าน Good Governance ภายใต้คณะทำงานเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย (Good Governance)," มกราคม 2542.

⁴¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63ง วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2542

หลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งหน่วยราชการต่างๆ ต้องนำไปปฏิบัติมี 6 หลักดังนี้

- **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล
- **หลักคุณธรรม (Integrity)** ได้แก่การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพ สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
- **หลักความโปร่งใส (Transparency)** ได้แก่การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจได้ง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้
- **หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ อาทิการแจ้งความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ
- **หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
- **หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน⁴²

ภายหลังจากการประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หน่วยราชการหลายหน่วยงานโดยการผลักดันของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ให้คำแนะนำ ประสานงานและรายงานติดตามความก้าวหน้าต่อคณะรัฐมนตรีตามระเบียบข้อ 7.1 (2) ได้มีการดำเนินงาน และมีความก้าวหน้าทั้งด้านการสร้างความรู้ความเข้าใจ การนำแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ และจากรายงานผลการดำเนินงานที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม 2543 พบว่าหน่วยงานราชการหลายแห่งสามารถดำเนินงานประสบความสำเร็จ แม้ว่าจะยังมีอีกหลายหน่วยงานที่ยังต้องเร่งดำเนินการในปีต่อไป⁴³

⁴² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, อ้างแล้ว, ข้อ 4.2 หน้า 3-4.

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, รายงานผลการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2452, ตุลาคม 2543.

5.3 นำหลักการธรรมาภิบาลสู่ อบต.

แม้ว่า อบต. ไม่ได้เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่การนำหลักการธรรมาภิบาล ดังที่ปรากฏในระเบียบมาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นก็นับว่าเป็นหลักการที่จะเป็นประโยชน์ต่อ ประเทศและสังคม ซึ่งแนวคิดและหลักการการสร้างองค์การบริหารในส่วนท้องถิ่นให้มีหลักธรรมาภิบาล ก็เป็นที่ ยอมรับและมีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในระดับสากล ในทางปฏิบัติ หากสามารถรณรงค์ส่งเสริมให้ อบต. และการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาลก็จะเป็นประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการพัฒนา ชุมชน การพัฒนาการเมืองท้องถิ่น และที่สำคัญ องค์การส่วนท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นองค์กรที่มีปัญหา การทุจริตเบาบางลง

ดังนั้น เมื่อมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากกรมวิเทศสหการและ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ในการดำเนินโครงการเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น สถาบันฯ จึงได้กำหนดหัวข้อการส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นเป็นงานสำคัญอีกส่วนหนึ่ง โดยจัดทำ โครงการนำร่องระดับตำบลเพื่อนำหลักการธรรมาภิบาลมาพัฒนาประยุกต์ใช้กับการบริหารการปกครองส่วน ท้องถิ่นเพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาลระดับตำบลต่อไป

การที่กิจกรรมของโครงการในส่วนนี้ได้จัดทำในรูปของโครงการนำร่องและดำเนินงานในลักษณะที่เป็น การศึกษาในเชิงปฏิบัติ (Action Research) ซึ่งโดยธรรมชาติมีลักษณะของการดำเนินโครงการศึกษาที่ซับซ้อน และยากกว่าโครงการวิจัยโดยทั่วไปเพราะต้องเกี่ยวข้องกับผู้ที่มิบทบาทอย่างแท้จริงหลายคน (Real Actors) และจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคลเหล่านี้จึงจะสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

การดำเนินโครงการนำร่องนี้วัตถุประสงค์ในขั้นแรกคือ เพื่อแสวงหาคำตอบและแนวทางการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นระดับตำบล โดยนำผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติเข้าร่วมในกระบวนการ สร้างธรรมาภิบาลระดับ อบต. การดำเนินการในลักษณะนี้นำไปสู่วัตถุประสงค์ที่สองคือ การหารูปแบบการ สร้างธรรมาภิบาลในระดับ อบต. ที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และวัตถุประสงค์ประการสุดท้าย คือ การที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับตำบลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยจะทำให้เกิดกระบวนการ การเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

โครงการได้เลือกดำเนินการกิจกรรมการศึกษาครั้งนี้ ณ ตำบลชมพู⁴⁴ อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เพียงหนึ่งตำบล เพื่อนำหลักการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็นกรอบในการประยุกต์ใช้กับ อบต. การที่โครงการเลือก อบต. แห่งนี้เป็นพื้นที่ที่ทำการศึกษาเพราะเหตุผลสำคัญสี่ประการดังนี้

⁴⁴ ตำบลชมพูเป็นตำบลที่คณะผู้วิจัยของสถาบันได้ดำเนินโครงการศึกษารูปแบบการสร้างเสริมความเข้มแข็งโดยการกระตุ้นผู้แทน กลุ่มต่างๆ ในระดับหมู่บ้านให้ร่วมวางแผนพัฒนาตำบลในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งส่งผลให้มีการดำเนินโครงการด้านต่างๆ รวมทั้ง โครงการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ชาวบ้านต้องการนอกเหนือจากโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ผลจากการจัดเวทีชาวบ้านทำให้ การทำแผนของ อบต. ในปีต่อๆ มาจะแสวงหาความต้องการจากหมู่บ้านเป็นระยะๆ และประชาชนในหมู่บ้านก็เริ่มสนใจ ดูแลงานพัฒนามากขึ้น นับว่าเป็นตำบลที่สามารถใช้เป็นพื้นที่ทดลองพัฒนาหลักการธรรมาภิบาลด้านอื่นๆ โดยไม่ต้องเสีย เวลาดำเนินการด้านการสร้างเสริมมีส่วนร่วมซึ่งเป็นอีกหลักหนึ่งของระเบียบฯ

- ตำบลชมภูเป็นตำบลที่คณะผู้วิจัยเคยเลือกเป็นพื้นที่ศึกษาในโครงการการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งของ อบต. ในช่วง ปี พ.ศ. 2539-2540 และได้มีการดำเนินกิจกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมซึ่งทำให้ได้เห็นถึงความตื่นตัวของประชาชนในชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาของตำบลได้ระดับหนึ่ง
- ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับตำบลในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับตำบลโดยเฉพาะปลัด อบต. มีความสนใจ มีความพร้อม และยินดีให้ความร่วมมือในการทดลองปฏิบัติ ในประเด็นนี้มีความสำคัญเพราะ จากการศึกษาในช่วงแรกพบว่า อบต. ชมภูได้มีการปรับปรุงวิธีการทำงานในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผน การประมวลรับเหมาโครงการ ตลอดจนการตื่นตัวและความสนใจในการตรวจสอบของประชาชน จนเกิดความโปร่งใสได้ระดับหนึ่งแล้ว ซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความมั่นใจมากขึ้น
- อบต. ชมภูเป็น อบต. รุ่นแรกที่เพิ่งผ่านการเลือกตั้งเป็นครั้งที่สองและมีผู้บริหารชุดใหม่เข้ามาหลายคน ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความมุ่งมั่นและมีความพร้อมที่จะทำงานเพื่อสังคม เพื่อสร้างรูปแบบและมาตรฐานใหม่สำหรับการบริหารและการปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันนี้เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการรณรงค์ให้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเงื่อนไขการเป็น อบต. ที่มีธรรมาภิบาลนั้นต้องได้รับการยินยอมและยอมรับในขั้นแรกจากผู้บริหารสูงสุดของตำบลเป็นอันดับแรก

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อมูลพื้นฐานของตำบลชมภูจากการศึกษาในปี พ.ศ. 2543 ระบุว่าตำบลนี้เป็นตำบลที่ไม่ค่อยมีปัญหาด้านสังคมมากนัก โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด⁴⁵ แต่เมื่อย้อนกลับไปดูข้อมูลพื้นฐานของตำบลจากการศึกษาใน ปี พ.ศ. 2539 พบว่าในช่วงนั้นมีข้อมูลที่ระบุถึงปัญหาด้านสังคมต่างๆ รวมทั้งปัญหา ยาเสพติดในกลุ่มวัยรุ่น และจากการจัดเวทีระดมความคิด เพื่อให้ผู้แทนจากหมู่บ้านต่างๆ ได้ร่วมเสนอข้อคิดเห็นและความต้องการพบว่าผู้เข้าร่วมประชุมครั้งนั้นได้ให้ความสำคัญในการร่วมแก้ไขปัญหาสังคมของชุมชน ที่โดดเด่นคือ มีการเสนอโครงการด้านสังคมหลายโครงการที่ชุมชนดำเนินการกันเอง เช่น โครงการรณรงค์ป้องกันยาเสพติดในชุมชนโดยเน้นรณรงค์แก้ไขปัญหานี้ในหมู่เด็กวัยรุ่น ซึ่งมีแกนนำระดับตำบลและหมู่บ้านหลายคนช่วยกันดำเนินการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 และปรากฏว่าโครงการนี้ยังมีการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนได้ข้อมูลว่าปัญหานี้เบาบางลงมากและยังมีการสอดส่องเฝ้าระวังไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดจากชุมชนอื่นๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ การวิจัยพบว่าการจัดประชุมครั้งนั้นส่งผลให้ อบต. ปรับปรุงขั้นตอนการทำแผนพัฒนาประจำปีของตำบล โดยการนำเอาความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนตำบล และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณและโครงการซึ่งทำให้ประชาชนในตำบลสามารถตรวจสอบได้⁴⁶ และที่สำคัญจากการที่สัมภาษณ์และสังเกตการณ์พบว่า แนวทางที่ได้ริเริ่มไว้ยังคงนำมาปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง จึงนับว่า

⁴⁵ กรวิภา บุญเชื้อ, รายงานผลการศึกษาโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาธรรมาภิบาลระดับตำบล, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ตุลาคม 2543, หน้า 6.

⁴⁶ อรพินท์ สฟโชคชัยและคณะ, มีนาคม 2540, อ้างแล้ว, หน้า 95-97.

เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมเพราะได้เริ่มสร้างกติกาบางส่วนที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลบ้างแล้ว เหมาะแก่การสานต่อหลักธรรมาภิบาลข้ออื่นๆ และจะทำให้การนำหลักการทั้ง 6 หลักมาประยุกต์ในเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น

การศึกษาภาคสนามเพื่อทดลองนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์กับ อบต. เป็นการดำเนินการโดยคณะผู้วิจัยภาคสนามร่วมกับคณะผู้วิจัยจากส่วนกลาง ซึ่งงานในส่วนที่เป็นการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักเป็นงานที่ทำร่วมกันระหว่างผู้วิจัยภาคสนามและผู้ที่เกี่ยวข้องของระดับตำบล ได้แก่ สมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหารและปลัด อบต. โดยใช้วิธีการดำเนินงานร่วมกันกับ สมาชิก อบต. และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อดำเนินการสร้างแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญเป็น 4 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนการสร้าง ความเข้าใจและการสร้างการยอมรับ เป็นกระบวนการสร้างความเข้าใจในหลักการ แนวคิด และหลักปรัชญาของธรรมาภิบาล หลักธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอย่างไร หลักธรรมาภิบาลมีประโยชน์ต่อดำบลและชุมชน และมีประโยชน์ต่อการพัฒนา อบต. โดยรวมอย่างไร คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการประชุมหารือโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Approach) นอกจากนี้ยังมีการศึกษาดูงานเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาธรรมาภิบาล การศึกษาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร การศึกษากลไกและหลักการใหม่ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตระดับชาติ เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมการเปลี่ยนแปลงภายนอกและนำไปประยุกต์ใช้ในระดับตำบล
2. ขั้นตอนการวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาธรรมาภิบาล หลังจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจในหลักการและแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลแล้ว ในการนำหลักข้อต่างๆ มาประยุกต์ใช้จำเป็นต้องร่วมกันคิดกรอบและแนวทางการประยุกต์ใช้ในแต่ละหลักว่า อบต. สามารถดำเนินการได้เพียงใดและควรเริ่มทำในเรื่องใดก่อน โดยคณะทำงานได้ร่วมคิดและกำหนดความหมายขอบเขตของแต่ละหลักการให้สอดคล้องกับสภาพของ อบต. และเหมาะสมกับปัจจัยแวดล้อมระดับตำบล
3. ขั้นตอนการนำไปทดลองปฏิบัติ เป็นขั้นตอนซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกับคณะผู้วิจัยนำกรอบของหลักการต่างๆ ที่ได้ตกลงกันไปดำเนินการปรับกระบวนการ วิธีการดำเนินงานใหม่ เช่น การเปิดเวทีให้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมของตำบล เป็นต้น การสร้างกลไกที่จำเป็น เช่น การสร้างศูนย์ข้อมูลตำบล เพื่อเป็นแหล่งหรือช่องทางที่ประชาชนสามารถขอข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของตำบลได้โดยสะดวก ตลอดจนสร้างความเข้าใจกติกาใหม่ๆ ให้กับประชาชน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจ เป็นต้น
4. ขั้นตอนการสรุปบทเรียน หลังจากการนำหลักการต่างๆ ไปทดลองปฏิบัติ พบว่ามีบางส่วนที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องมาจากปัญหาอุปสรรคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับของชุมชน ความพร้อมในด้านต่างๆ หรือปัญหาภาวะเบียด แต่จากการ

สรุปบทเรียนร่วมกันกับผู้ปฏิบัติทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการนำหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลักการมาประยุกต์ใช้กับ อบต. เพื่อรณรงค์ให้เกิด อบต. ที่มีธรรมาภิบาลมากขึ้นในอนาคต

จากการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยได้ตั้งเป้าหมายโดยกำหนดกรอบการศึกษาไว้ทั้งหมด 6 กรอบตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และได้เพิ่มหลักประสิทธิภาพไว้ในกรอบความคุ้มค่า ด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดการที่คุ้มค่าหรือมีประสิทธิภาพต้องมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพด้วย ตัวอย่างเช่น การใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดอย่างคุ้มค่าต้องมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนำมาประยุกต์เป็นหลักปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการของ อบต. ได้ เป็นต้น กรอบการศึกษาหลักธรรมาภิบาลที่ประยุกต์สำหรับ อบต. ทั้ง 6 กรอบมีดังนี้คือ

1. **กรอบของหลักนิติธรรม** โดยดูว่ากระบวนการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ของตำบลที่ อบต. จัดทำขึ้นนั้นตั้งอยู่บนฐานของความเห็นดีเห็นด้วยและยินยอมพร้อมใจของประชาชนหรือไม่ และกฎระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ที่ได้กำหนดออกไปแล้ว ได้รับการปฏิบัติตามน้อยแค่ไหนอย่างไร
2. **กรอบของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน** โดยดูว่าประชาชนรับรู้รับทราบและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมและโครงการสำคัญๆ ต่างๆ ของ อบต. หรือไม่และมีส่วนร่วมได้อย่างไร และมีกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและรับฟังประชาชนหรือไม่
3. **กรอบของหลักความโปร่งใส** โดยดูว่ากิจกรรมแต่ละกิจกรรมที่ อบต. ดำเนินการมีที่มาที่ไปที่อธิบายได้ และถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนหรือไม่
4. **กรอบของหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency and Effectiveness)** โดยดูที่ระบบวิธีการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ของ อบต. ว่าเป็นระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ และดูการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ของ อบต. ว่างบประมาณที่ใช้กับผลที่ได้รับคุ้มค่างบเม็ดเงินที่ลงไปหรือไม่ มีวิธีการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมหรือไม่
5. **กรอบของหลักความรับผิดชอบ** โดยดูผู้บริหารและผู้ที่มีส่วนตัดสินใจว่ามีการตระหนักต่อสิทธิหน้าที่ มีจิตสำนึก ความละเอียดและความกล้าหาญในการรับผิดชอบต่อการกระทำที่มีชอบ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการแสดงออกถึงความรับผิดชอบในการกระทำและการตัดสินใจ
6. **กรอบของหลักคุณธรรม** โดยดูว่ามีความซื่อสัตย์ สุจริต ในการนำเสนอหรืออนุมัติโครงการต่างๆ ของ อบต. อย่างเป็นธรรมหรือไม่ มีความพยายามที่จะสร้างกลไกและระบบที่แสดงออกถึงเจตจำนงต่างๆ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมของความซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่

จากการทดลองนำมาประยุกต์ใช้ พบว่าในระยะที่ทำการศึกษามีเพียง 4 หลักเท่านั้นที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ในการบริหารจัดการ และอาจจะนำกระบวนการและผลการทดลองปฏิบัติไปพัฒนาเป็นคู่มือที่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้ สำหรับหลักที่ผู้แทนชุมชนเห็นว่าค่อนข้างเป็นนามธรรมและยากต่อการทำความเข้าใจ

เข้าใจและนำไปสู่การปฏิบัติจริงในเชิงที่สามารถกำหนดเป็นกลไกการบริหารจัดการภายในระดับ อบต. ได้อย่างชัดเจน คือ หลักแห่งคุณธรรมและหลักความรับผิดชอบต่อ ซึ่งคณะผู้วิจัยภาคสนามและผู้บริหารระดับชุมชนคงต้องนำมาพิจารณาวิเคราะห์ต่อไปในโอกาสต่อไป⁴⁷ (ดูรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานในภาคผนวก)

6. สรุปประสบการณ์จากผลการศึกษา

กระบวนการประยุกต์หลักธรรมมาภิบาลในระดับตำบลนั้นใช้วิธีการแสวงหาการยอมรับร่วมกันระหว่างผู้ที่จะต้องนำไปปฏิบัติจริง โดยเน้นให้เกิดความเข้าใจ และกระบวนการเรียนรู้จากการทดลองปฏิบัติ การศึกษานี้จึงเน้นกระบวนการที่วางบนรากฐานของความพร้อมและการยอมรับมากกว่าเน้นการผลักดันหลักการทั้งหมดอย่างเต็มรูปแบบสมบูรณ์

จากการศึกษาในภาคสนามพบว่า การนำหลักการของธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้อย่างเป็นทางการนั้น เป็นกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้หากผู้ปฏิบัติและชุมชนมีความเข้าใจและยินยอมที่จะนำหลักการต่างๆ มาเป็นพื้นฐานในการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาล ซึ่งบทเรียนและประสบการณ์จากการดำเนินงานที่ตำบลชมพูเป็นเครื่องยืนยันความเป็นไปได้นี้ แม้ว่าผู้แทนจาก อบต. และคณะผู้วิจัยสามารถดำเนินการได้เพียง 4 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม โดยมีข้อมูลที่สามารถนำมาอธิบายถึงขั้นตอนปัญหาอุปสรรคที่เป็นประโยชน์หลายประการดังนี้

6.1 การสร้างหลักนิติธรรม

หลักการนี้เน้นการกำหนดกฎ กติกา ระเบียบและข้อบังคับในระดับตำบลที่มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน หาก อบต. ยึดหลักนิติธรรมก็เป็นที่คาดว่าตำบลนั้นๆ เป็นตำบลที่คนในชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ เพราะคนได้ตระหนัก เคารพ และปฏิบัติตามถึงกฎ กติกาที่สังคมในตำบลนั้นๆ ได้กำหนดไว้

อันที่จริง ในแต่ละชุมชนหรือสังคมมีกรอบของกฎ กติกาที่ชุมชนถือปฏิบัติเป็นประเพณีแล้ว ซึ่งกติกาบางข้อไม่จำเป็นต้องเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือบางครั้ง กฎ กติกาบางข้อกำหนดไว้เป็นกฎหมายสากลสำหรับสังคมโดยรวม เช่น กฎกติกาที่เกี่ยวกับการใช้รถใช้ถนนที่ถือว่าเป็นหลักสากลที่คนในสังคมเข้าใจและยอมรับทั่วไป หรือ กฎ กติกา และกฎหมายที่ใช้บังคับด้านความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นต้น

สำหรับกติกาภายในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตและการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชน เมื่อพิจารณาถึงหลักนิติธรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจของ อบต. ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจนั้น มีหลายด้านซึ่งสมาชิกสภา อบต. สามารถร่วมกันกำหนดได้ แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหลักของสังคม เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการวางรากฐานการสร้างหลักนิติธรรมในชุมชน คณะผู้วิจัยวิเคราะห์เห็นว่าแม้กฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดเจนให้ อบต. มีอำนาจ

⁴⁷ กรวิภา บุญเชื้อ, อ่างแล้ว, หน้า 3.

กำหนดข้อบังคับตำบล แต่เท่าที่ผ่านมายังไม่มีการขออนุญาตที่ชัดเจน โดยมากทำตามหนังสือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้ทุกตำบลต้องดำเนินการ

ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ถึงปัจจุบัน พบว่า อบต. ชมภูมีการกำหนดข้อบังคับตำบล 2 เรื่องคือ

1. ข้อบังคับตำบลเรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพปี พ.ศ. 2541 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้ทุก อบต. ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดย อบต. มีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียม กำหนดโทษปรับผู้ที่ฝ่าฝืนเพื่อดูแลควบคุมกิจการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อชุมชน
2. ข้อบังคับตำบลเรื่องการเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ซึ่ง อบต. สามารถกำหนดอัตราการเก็บภาษีตามที่กฎหมายกำหนดให้ และเป็นภาระหน้าที่ของ อบต. เป็นผู้จัดเก็บ ซึ่งการกำหนดกฎระเบียบเช่นนี้ต้องมีการพิจารณาและอนุมัติโดยสภา อบต. เพื่อที่จะสามารถเรียกเก็บภาษีได้

จากการศึกษาพบว่าการออกข้อบังคับของ อบต. ชมภู ที่ผ่านมายังดำเนินการโดยการแนะนำของส่วนกลางและมีปลัด อบต. เป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่าง เพื่อเสนอต่อสภา อบต. เป็นผู้อนุมัติ โดยที่สมาชิก อบต. และประชาชนในชุมชนยังไม่ค่อยมีโอกาสในการทบทวนมากนัก และผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ ว่าควรเป็นอย่างไร หลังจากที่คณะผู้วิจัยร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและแนวทางในการสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดในชุมชน พบว่าหัวข้อนี้ได้รับความสนใจและผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจมากขึ้นว่า ตามหลักการประชาธิปไตยและการบริหารงานที่ดี การกำหนดกติกาข้อบังคับตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. เช่นนี้ หากประชาชนรับรู้และยอมรับก็จะทำให้การจัดการบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษี การบังคับใช้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากนี้หลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบ และกติกาต่างๆ เป็นหลักเกณฑ์ที่ควรให้ประชาชนได้รับรู้ โดยเฉพาะการเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และกติกาอื่นๆ เพื่อที่ประชาชนได้เข้าใจถึงการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำมาบำรุงรักษาชุมชน ให้ความร่วมมือในการเสียค่าธรรมเนียม และร่วมกำหนดอัตราที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

สมาชิก อบต. ที่ร่วมงานในภาคสนามลงความเห็นว่าจะจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน และได้เริ่มดำเนินการกับข้อบังคับตำบลว่าด้วยอัตราการเสียค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดย อบต. ได้เชิญผู้แทนจากหมู่บ้านต่างๆ มาร่วมทำประชาพิจารณ์และให้ความคิดเห็น ผลจากการทำประชาพิจารณ์ประชาชนในชุมชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้และจะมีการนำมาบังคับใช้ในตำบล ทราบถึงเจตนารมณ์และประโยชน์ของระเบียบ การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการ ซึ่งได้มีการเสนอแก้ไขข้อบังคับบางข้อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายในชุมชน โดยผู้แทนชุมชนเป็นผู้ช่วยกำหนด ข้อยุติของการประชุมหลายเรื่องเป็นการประนีประนอมกันระหว่างหลายฝ่ายในชุมชน ในขณะที่บางเรื่องยังหาข้อยุติไม่ได้ จากการเปิดเวทีเช่นนี้ก็ก่อให้เกิดกระบวนการรับรู้และคาดว่าในอนาคต ประชาชนในชุมชนจะตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมกำหนดกติกาของสังคมตามหลักนิติธรรมมากขึ้น

6.2 การสร้างหลักการมีส่วนร่วม

อบต. ชมภู เป็นตำบลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมสภาได้ โดยที่ผ่านมามีฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ออกจดหมายเชิญสมาชิก อบต. ให้เข้าร่วมประชุมพร้อมแจ้งว่าสามารถประกาศให้ชาวบ้านอื่นๆ ในหมู่บ้านเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาได้ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีการป่าวประกาศกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้นประชาชนจึงไม่ได้เข้าร่วมรับฟังการประชุม

เมื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติของ อบต. ในหลักการด้านนี้ พบว่ากระทรวงมหาดไทยได้เคยมีหนังสือสั่งการและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ อบต. ที่เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมากขึ้น รวมทั้งการวางกรอบกระบวนการการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งออกมาในปี พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ในระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดซื้อวัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วย ระเบียบและคำสั่งเหล่านี้ล้วนเป็นความพยายามของกระทรวงมหาดไทยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ซึ่งก็นับว่าเป็นการริเริ่มที่ดี เท่าที่สำรวจพบว่าการดำเนินการยังขาดประสิทธิภาพเพราะเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งและยังขาดการดำเนินการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ตำบลชมภู เป็นตำบลที่ได้เคยริเริ่มและคุ้นเคยกับกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้การเสนอแนวคิดในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหลักการที่ อบต. ชมภูยอมรับและสามารถนำไปปฏิบัติได้

สำหรับการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจได้เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภานั้น ผู้แทนของ อบต. ได้เสนอให้มีการสร้างระบบการประกาศที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคิดว่าควรกระจายข่าวทางระบบเสียงตามสายของหมู่บ้านเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ และคงต้องขอความร่วมมือจากผู้นำในชุมชน คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน

การวางแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมกำหนดแผนพัฒนาตำบลประจำปี ซึ่งเมื่อ อบต. ได้ทดลองปฏิบัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอแนะ โดยกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนา อบต. ชมภู คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา และอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาระดับหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้าน พบว่า ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในกระบวนการ โดยเฉพาะในส่วนของความสัมพันธ์ของนโยบายและการจัดทำแผนหมู่บ้าน เนื่องจากที่ผ่านมามีไม่ได้เปิดให้ประชาชนในชุมชนได้รับทราบถึงทิศทางการพัฒนาอย่างแท้จริง ดังนั้น จากการนำวิธีการวางแผนโดยให้ผู้แทนหมู่บ้านร่วมกำหนดและเสนอโครงการดังที่เสนอในระเบียบของกระทรวงมหาดไทยนี้มาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการวางแผนพัฒนา สามารถสรุปได้ว่าในรอบแรกแผนพัฒนาที่มาจากระดับหมู่บ้านยังไม่ค่อยสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายบริหารนัก ซึ่ง อบต. ชมภูจะนำบทเรียนนี้ไปปรับในโอกาสต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากการนำขั้นตอนนำไปปฏิบัติพบว่า สมาชิก อบต. เห็นถึงประโยชน์ และมีศักยภาพที่จะนำหลักการการมีส่วนร่วมไปปฏิบัติ ตลอดจนพร้อมที่จะเรียนรู้ขั้นตอนวิธีการใหม่ๆ เพื่อการปฏิบัติอย่าง

เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมกันนี้ สมาชิก อบต. ที่ร่วมกระบวนการเสนอว่าน่าจะมีการประชาสัมพันธ์นโยบายของฝ่ายผู้บริหารให้ชัดเจนว่า ตำบลและชุมชนนี้ต้องการการพัฒนาในทิศทางใด แล้วจึงนำเอาข้อตกลงเกี่ยวกับกรอบนโยบายและทิศทางนี้ไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านต่อไป

6.3 การสร้างความโปร่งใส

จากการที่คณะทำงานในระดับตำบลได้ศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักความโปร่งใสในการบริหารจัดการในระดับตำบล ได้กำหนดกรอบของการสร้างความโปร่งใสที่จะพัฒนาระบบการบริหารงานของ อบต. ที่โปร่งใส คือ การบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ในระดับตำบลจะต้องดำเนินการและตัดสินใจที่โปร่งใส พร้อมทั้งจะให้ประชาชนดูแล ตรวจสอบ และประชาชนจะสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องของ อบต. ชมภูแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่าพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็เป็นกลไกหนึ่งที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของ อบต. ได้

สมาชิกระดับตำบลมีความเข้าใจหลักการนี้ และได้ร่วมกันเสนอกฎเพื่อพัฒนาความโปร่งใสระดับตำบลดังนี้

- อบต. จัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยเฉพาะ เพื่อประชาชนที่อาจมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต. ซึ่งหน่วยงานนี้จะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนได้รับทราบ และเข้าใจถึงกลไกการให้ข้อมูลข่าวสารในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของ อบต. และฝ่ายบริหารที่จะบริหารงานใน อบต. อย่างโปร่งใส นอกจากนี้ อบต. ยังได้ตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยดำเนินการให้เกิดหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
- การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต. ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแทนของชาวบ้าน โดยไม่มีสมาชิก อบต. อยู่ในคณะกรรมการ แนวคิดในการตั้งคณะกรรมการประเภทนี้ เป็นการริเริ่มและเสนอโดยสมาชิก อบต. ชมภูชุดปัจจุบัน ซึ่งนับเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์และความพร้อมที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบถึงความสุจริตยุติธรรม

แนวความคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายปกครองคือ ผู้ใหญ่บ้านที่เข้าร่วมการประชุมหารือเกี่ยวกับประเด็นนี้ โดยสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะให้ฝ่ายอื่นเข้ามามีบทบาททำให้ผู้ที่เคยเป็นผู้นำในระดับชุมชนมาก่อนคลายความกังวลในเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบ อย่างไรก็ตามความคิดริเริ่มนี้ อบต. ชมภูยังไม่ได้ดำเนินงานในขั้นการปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากยังไม่แน่ใจและเกิดความสับสนเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายว่าจะเกิดความขัดแย้งกันหรือไม่ ในขณะที่กำลังวางแนวทางการสร้างความโปร่งใสตามหลักความโปร่งใสนี้ ปรากฏว่าได้มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ส่งไปที่ อบต. ในเวลาใกล้เคียงกัน เพื่อให้การผลักดันเรื่องการสร้างกลไกการตรวจสอบนี้เป็นรูปธรรม สมาชิก อบต. จะพยายามผนวกแนวคิดข้างต้นให้สอดคล้องกับระเบียบใหม่ของกระทรวงมหาดไทย โดย สมาชิก อบต. จะต้องนำเรื่องนี้เสนอขอความเห็นจากผู้นำชุมชน และกำนันผู้ใหญ่บ้านของตำบลต่อไป

กลไกที่สมาชิก อบต. ริเริ่มนี้ เป็นเพียงกลไกการตรวจสอบซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจ และหากมีการดำเนินการอย่างสุจริตเพียงธรรมก็ยังสามารถใช้เป็นกลไกที่ป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันโดยผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจและเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในระดับตำบลได้อีกชั้นตอนหนึ่ง

6.4 การสร้างหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานและการพัฒนาของ อบต. เป็นเรื่องที่มีประเด็นกว้างขวางสำหรับนำมาประยุกต์ใช้ การนำหลักทั้งสองมากำหนดเป็นกรอบเนื่องจากถ้าสามารถพัฒนาการทำงาน ของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็จะสามารถนำไปสู่หลักความคุ้มค่าได้ในที่สุด

สมาชิก อบต. พบว่าที่ผ่านมา ยังไม่ได้นำหลักการนี้มาพิจารณาอย่างจริงจัง แต่จากการที่ได้หารือและวางแนวทางร่วมกันได้ข้อสรุปว่าหลักประสิทธิภาพเป็นหลักการที่ อบต. ควรให้ความสำคัญและนำมาใช้ ทั้งนี้ อบต. จะเน้นประสิทธิภาพ โดยการเริ่มจากการลดขั้นตอนด้านการบริหารและเพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน ในเรื่องการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่มาติดต่องานในระดับตำบล ขณะที่ทำการศึกษานี้ ยังไม่มีข้อมูลที่ระบุถึงปัญหาและข้อร้องเรียนจากประชาชนในเรื่องการขอรับบริการมากนักเนื่องจากเป็นสำนักงานที่มีขนาดเล็ก ประชาชนส่วนใหญ่เป็นที่รู้จักคุ้นเคยและมีความเกรงใจ อย่างไรก็ตาม สมาชิก อบต. ตั้งใจว่าจะทำการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงการทำงานและการให้บริการต่อไปในอนาคต

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของตำบล สมาชิก อบต. ให้ความสำคัญกับการกำหนดวงเงินงบประมาณของโครงการต่างๆ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการกำหนดราคากลาง สมาชิก อบต. เสนอให้ทบทวนประเด็นราคากลางของทางราชการที่บางเรื่องกำหนดไว้สูงหรือต่ำเกินไปไม่เหมาะสมกับสภาพในระดับพื้นที่ บ่อยครั้งส่งผลให้ อบต. ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเนื่องจากผู้รับเหมากำหนดราคาตามราชการจากการหารือประเด็นนี้ สมาชิก อบต. จึงนำงบประมาณโครงการต่างๆ มาศึกษาและมีการตัดทอนงบประมาณลงได้หลายส่วน โดยในอนาคต ได้วางหลักการที่มีแนวนโยบายเน้นให้ อบต. ใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด และได้ประโยชน์สูงสุด

สมาชิก อบต. ได้เสนอให้ทบทวนและหาแนวทางการวิเคราะห์และประเมินความคุ้มค่าหรือประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่างๆ เพื่อดูว่าโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่ อบต. ใช้จ่ายไปหรือไม่ โดยในอนาคต อบต. จะจัดให้มีการประเมินผลโครงการและกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ของ อบต. โดยกำหนดให้มีการประเมินใน 2 ส่วน ดังนี้

- การประเมินลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาที่จะจัดสรรงบประมาณ เพื่อดูความคุ้มค่าและลำดับความสำคัญของโครงการประเภทต่างๆ และใช้เป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจคัดเลือกโครงการพัฒนาในปีต่อๆ ไป แนวทางนี้จะเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจและการจัดสรรงบประมาณโครงการที่หมู่บ้านต่างๆ ในตำบลเสนอตามกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมที่ตำบล ชุมภูใช้เป็นกรอบในการวางแผนพัฒนาตำบล

- การกำหนดแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของโครงการว่าได้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร มีความยั่งยืน และเป็นโครงการที่ช่วยสร้างและพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและคุณภาพชีวิตในระดับชุมชนหรือไม่ โดยที่สมาชิก อบต. จะศึกษาเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการประเมินผลของโครงการที่ อบต. ทำแล้ว

เพื่อนำแนวคิดนี้มาใช้ประโยชน์ สมาชิก อบต. เสนอว่าผู้ที่ทำการประเมินควรเป็นกลุ่มประชาชนในชุมชน และใช้วิธีการประเมินอย่างง่าย ๆ โดย อบต. จะจัดให้มีการให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงแนวทางการประเมินลำดับความสำคัญและการประเมินความคุ้มค่าอย่างง่าย ซึ่งในระยะแรกประชาชนจะเป็นผู้ที่ให้ข้อคิดเห็นในเชิงการประเมินผลโครงการ การดำเนินงานนี้แม้ว่าจะไม่เป็นการประเมินที่อหังการอย่างลึกซึ้ง และในขั้นนี้อาจจะไม่มีควมจำเป็นมากนักเนื่องจาก อบต. ยังมีการทำงานที่ไม่ซับซ้อน แต่ความคิดริเริ่มนี้จะเป็ก้าวแรกของการนำไปสู่การติดตามประเมินผลการพัฒนาอย่างเป็นระบบในอนาคต และที่น่าสนใจ คือกรอบแนวคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ซึ่งนำไปสู่การสร้างสังคมที่โปร่งใส และจะมีภูมิคุ้มกันปัญหาการทุจริตได้อย่างยั่งยืน

7. ข้อเสนอแนะการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลเพื่อด้านทุจริต

การศึกษาบทบาทภาระหน้าที่ของ อบต. ซึ่งเป็นกลไกการบริหารงานส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งมีการกระจายอำนาจและจัดตั้งเป็นกลไกของชุมชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เห็นได้ชัดเจนว่า อบต. แม้วามีขนาดเล็ก มีอำนาจการบริหารงานจำกัดในเขตชุมชน มีงบประมาณน้อย และมีบุคลากรที่ยังไม่มีประสบการณ์มากนัก แต่สิ่งที่ควรตระหนักคือ อบต. เป็นองค์กรและกลไกที่สำคัญของการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพราะปัจจุบัน มี อบต. ที่จัดตั้งแล้วเป็นจำนวนมาก กระจายตัวครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทย โดยมีถึง 17 จังหวัดที่มี อบต. เต็มพื้นที่ อย่างไรก็ตาม อบต. ยังมีปัญหาการบริหารอีกหลายประการโดยเฉพาะข้อสงสัยเกี่ยวกับความโปร่งใส ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้จ่ายงบประมาณ

การพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาลเพื่อใช้ประโยชน์จากการบริหารงานระดับท้องถิ่นที่ยึดหลักการต่างๆ ตามกรอบธรรมาภิบาลเพื่อต่อต้าน ป้องกัน และสร้างภูมิคุ้มกันการทุจริตคอร์รัปชันในระดับตำบลมีความเป็นไปได้ และพบว่าชุมชนจะให้ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น หากมีสมาชิก อบต. ที่มุ่งมั่นในการทำงาน มีอุดมการณ์ มีคุณธรรม และมีความพร้อมที่จะร่วมพัฒนา

ข้อได้เปรียบในเชิงบริหารในการพัฒนา อบต. ให้มีหลักธรรมาภิบาลนั้นอยู่ที่เงื่อนไขปัจจุบันคือ อบต. ยังเป็นองค์กรใหม่ ยังไม่มีความซับซ้อน ยังไม่ได้ฝังรากวัฒนธรรมการบริหารงานในเชิงลบลึกมากนัก และที่สำคัญผู้บริหาร อบต. มาจากการเลือกตั้งที่จะมีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันทุกๆ 4 ปี ซึ่งประชาชนในชุมชนเป็นผู้มีอำนาจและสามารถกำหนดได้ ดังนั้น แนวคิดในการวางรากฐาน อบต. ให้มีธรรมาภิบาลจึงเป็นงานสำคัญและควรเร่งดำเนินการ เพื่อสร้างวัฒนธรรมที่ดี การทำงานในระดับ อบต. ที่โปร่งใส สุจริต และที่สำคัญเป็นการส่งเสริมนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยให้กับสังคมไทยโดยรวม จากกร

ศึกษา การทดลองประยุกต์และปฏิบัติตามกรอบหลักการของธรรมาภิบาลในตำบลตัวอย่างพบว่า สามารถทำได้ ทั้งยังได้บทเรียนและประสบการณ์ที่นำมาเป็นกรอบในการกำหนดข้อเสนอแนะดังนี้

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- รัฐบาลควรกำหนดการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในสังคมไทยรวมทั้งการพัฒนาธรรมาภิบาล ในภาครัฐระดับชาติและท้องถิ่นไว้เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเพื่อสานต่อวาระแห่งชาติที่คนใน สังคมได้เสนอไว้ให้ต่อเนื่องและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม
- ธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาติที่คนไทยทุกคนต้องร่วมสร้างและรักษาและเป็นกติกาที่อยู่ใน รัฐธรรมนูญ การสร้างธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่นจะเป็นพลังและรากฐานสำคัญของความสำเร็จ ตามเจตนารมณ์ของคนในสังคม ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงมหาดไทย คณะ กรรมการนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกรรมการที่เกี่ยวข้องระดับต่างๆ ตลอดจนหน่วยงาน กลางที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง เป็นต้น ควรพิจารณาส่งเสริมและ พัฒนา อบต. ที่มีธรรมาภิบาล เพื่อร่วมเป็นแกนนำหลักในการผลักดันและดำเนินงานตามวาระ แห่งชาตินี้ให้ประสบความสำเร็จ
- หากมีการกำหนดแนวนโยบาย แนวทางการปฏิบัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำหรับ อบต. ในเรื่อง ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผน การกำหนดข้อบังคับตำบล การใช้จ่ายงบประมาณ การกำหนด ทิศทางและมาตรฐานด้านบุคลากรระดับท้องถิ่นควรกำหนดให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี แม้ว่า อบต. จะไม่ได้เป็นหน่วยงานราชการ แต่หลักการต่างๆ ที่อยู่ในระเบียบฯ ก็เป็นหลักการที่ดีที่สากล ยอมรับและนำไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ หลายประเทศ และที่สำคัญหลักการที่กำหนดใน ระเบียบฯ แล้วเป็นหลักการที่เป็นประโยชน์สำหรับสังคมไทย
- รัฐบาลควรเน้นนโยบายการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งชุมชนที่เข้มแข็งและจริงจัง เพื่อกระตุ้นให้ ชุมชนมีการรวมตัวกันในการดูแลการพัฒนา การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของชุมชน มีความตื่นตัวทาง การเมือง ให้ความสนใจและสามารถเข้าใจการเมืองตามวิถีประชาธิปไตยที่ถูกต้อง และสนใจ กำกับดูแลการทำงานของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารงานใน อบต.
- การส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐและระดับท้องถิ่นควรบรรจุกรอบนโยบายที่ชัดเจนในแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ และควรมีความชัดเจนกว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เพื่อให้ภาคราชการมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จริงจัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเสนอแผน งาน โครงการ และกิจกรรมเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยในขั้นแรกการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐรวม ทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระดับชาติ ให้มีธรรมาภิบาลซึ่งมีระเบียบฯ กำหนด ไว้แล้วนั้น ควรได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังต่อเนื่อง เพื่อที่จะเป็น ตัวอย่างที่ดีสำหรับองค์กรระดับท้องถิ่น

7.2 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาและส่งเสริมการทำงานของ อบต. ความทำความเข้าใจและศึกษาหลักการของธรรมาภิบาล หามาตรการในการปฏิบัติ และกำหนดแผนการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์ โดยควรเริ่มจากการพัฒนากรอบการทำงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และคิดหาวิธีและยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น
- จัดกิจกรรมการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกลางและบุคลากรรวมทั้งผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ชมรมสมาชิกสภา อบต. และสมาพันธ์ผู้บริหารระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาล เพื่อที่จะเป็นแกนนำในการผลักดันและคิดค้นระบบวิธีการปฏิบัติที่จะส่งเสริม ธรรมาภิบาลระดับ อบต. ต่อไป
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งทบทวน ปรับปรุง และแก้ไขแนวทางปฏิบัติสำหรับ อบต. ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหลักต่างๆ
- เมื่อมีการกำหนดระเบียบแนวทางการปฏิบัติ ควรให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคและผู้ปฏิบัติงานในภาคสนามอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถให้คำแนะนำอย่างถูกต้องชัดเจน และเมื่อมีการนำมาตรการ ขั้นตอน และระเบียบต่างๆ ไปปฏิบัติควรมีคณะทำงานหรือหน่วยเคลื่อนที่จากส่วนกลางตามไปดูว่าคำสั่งต่างๆ ที่กำหนดในส่วนกลางนั้นมีปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติอย่างไรเพื่อที่จะสามารถแก้ไขได้ในระยะต่อไป
- จัดทำคู่มือการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบล โดยเริ่มต้นจากแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้ก่อน ซึ่งคู่มือนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นและสามารถปรับปรุงได้เมื่อมีข้อมูลใหม่ๆ ที่ได้จากการเรียนรู้จากการปฏิบัติ
- เผยแพร่ข้อมูลความรู้แก่ อบต. ชุมชน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาศักยภาพของ อบต. ในประเด็นที่เกี่ยวกับความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบล หลักการ แนวทางการปฏิบัติ และข้อจำกัดต่างๆ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารควรสื่อสารด้วยข้อมูลและภาษาที่เข้าใจได้ง่าย ชัดเจน และหากเป็นไปได้ควรใช้ภาษาท้องถิ่นที่เหมาะสม เมื่อให้ความรู้และข้อมูลแก่ประชาชนในระดับชุมชน ควรเผยแพร่โดยใช้สื่อโทรทัศน์ วิทยุ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งควรให้ความรู้เรื่องนี้แก่ผู้จัดและผลิตรายการ
- ควรกระตุ้นสื่อมวลชนในระดับท้องถิ่นให้สนใจทำข่าวเชิงสอบสวนในระดับท้องถิ่น โดยเน้นการเสนอข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบ ในการทำงานของ อบต.
- พัฒนาความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องและชุมชนเพื่อสร้างกระแสความต้องการพัฒนา อบต. ที่มีธรรมาภิบาลในระดับชุมชน โดยเฉพาะการสร้างความต้องการและความคุ้นเคยในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบการดำเนินการ รวมทั้งการสร้างความพร้อมตรวจสอบให้กับ ผู้ที่ได้รับเลือกให้เข้าบริหารงานในระดับตำบล

- จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะเฉพาะเพื่อสร้างกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การแสดงความคิดเห็น และการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับตำบล พัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ระดับตำบลให้สามารถดำเนินบทบาทเป็นผู้นำประชุมแบบมีส่วนร่วม หรือผู้กระตุ้น (Facilitator) การแสดงความคิดเห็นตามครรลองของประชาธิปไตย เนื่องจากทั้งผู้บริหารและประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับการแสดงความคิดเห็น จำเป็นต้องจัดฝึกอบรมการจัดการประชุมแบบมีส่วนร่วม เทคนิคการประนีประนอม การบริหารข้อขัดแย้ง (Conflict Management) และการหาข้อยุติอย่างสันติ เป็นต้น
- ขยายผลการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาลโดยการสนับสนุนให้ชุมชนที่เข้าใจและมีความมุ่งมั่นที่จะสร้าง อบต. ธรรมาภิบาลเพื่อดำเนินกิจกรรมให้ร่วมกันรณรงค์ สร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลในชุมชน โดยชุมชนอาจเลือกดำเนินการทั้งหมด 6 หลัก หรือเลือกทำหลักใดหลักหนึ่งที่ชุมชนเห็นความสำคัญ ทั้งนี้หลักการทั้ง 6 หลักเป็นเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดในชุมชน เช่น อบต. มีการทำงานที่โปร่งใส ประชาชนในชุมชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เป็นต้น แต่วิธีการที่จะบรรลุจุดประสงค์นั้น ชุมชนแต่ละชุมชนควรช่วยกันคิดหาวิธีการที่สร้างสรรค์และเหมาะสมเอง
- หน่วยงานที่กำกับดูแลควรพัฒนาตัวชี้วัดผลสำเร็จและผลงานของ อบต. ซึ่งควรมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลด้วย เพื่อกระตุ้น ชุมชนและ อบต. ต่างๆ ให้มีความตื่นตัวในการพัฒนา อบต. ที่มีธรรมาภิบาล
- ทำการศึกษาประเด็นการพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาล และการศึกษาเพื่อหามาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับชุมชน เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ทำความเข้าใจประเด็น และหาคำตอบ เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางในการจัดการกับปัญหาและสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตระดับตำบล เช่น การป้องกันการครอบงำของผู้มีอิทธิพลและนักการเมืองในระดับท้องถิ่น การสร้างความโปร่งใสของระบบการตัดสินใจ การปฏิรูปแนวทางการบริหาร การคลังท้องถิ่น เป็นต้น หัวข้อที่ได้กล่าวมานี้เป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาอย่างเป็นระบบ

บรรณานุกรม

กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง. 2538. *กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับสภาตำบลและ อบต.* กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

_____. 2543. *คู่มือปฏิบัติงานและการตรวจสอบด้านการเงิน การคลัง การบัญชี และการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของ อบต.* กรุงเทพฯ.

_____. *โครงการสัมมนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของ อบต. ประจำปี พ.ศ. 2542, ระหว่างวันที่ 22-24 กันยายน พ.ศ. 2542, ณ โรงแรมแกรนด์เดอริวิลล์.*

_____ . ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2543. กรุงเทพฯ.

_____ . 2540. รายงานการวิจัยปัญหาการบริหารงานของ อบต. กรุงเทพฯ.

กรวิภา บุญชื้อ. 2543. รายงานผลการศึกษาโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาธรรมาภิบาลระดับตำบล. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ตุลาคม.

คณะทำงานด้าน Good Governance ภายใต้คณะทำงานเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคิดทุจริต, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2542. ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย (Good Governance). มกราคม.

ชนิดา อาคมวัฒน์. 2541. ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น: ศึกษาเปรียบเทียบ อบต. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2538. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

เชษฐา โมสิกรัตน์. 2539. อบต. ในฐานะการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นพดล สุนทรวิท. 2539. พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น: ผลประโยชน์และฐานอำนาจ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นันทภพ เชื้ออารี. 2539. ความสามารถในการดำเนินงานของ อบต. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แนวหน้า ฉบับวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2542.

แนวหน้า ฉบับวันที่ 18 พฤษภาคม 2543.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2539. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63ง วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2542.

พิศณุ วิทยาภรณ์, พ.ศ.ต. 2539. ความคิดเห็นของกรรมการ อบต. ต่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไพฑูรย์ เครือแก้ว. 2506. สังคมชนบทไทยและหลักพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ.

สยามรัฐ ฉบับวันที่ 21 ธันวาคม 2541.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 2541. รายงานผลการปฏิบัติราชการปีงบประมาณ 2540, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2543. ศึกษาคำสั่งการปกครองท้องถิ่นไทย, โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.

_____. 2543. รายงานผลการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2452, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. ตุลาคม.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. 2542. รายงานผลการปฏิบัติงานโครงการการจัดตั้งองค์กรและสร้างเครือข่ายเพื่อป้องกันการทุจริตระดับท้องถิ่น, คณะกรรมการการบริหารโครงการสร้างเครือข่ายเพื่อป้องกันการทุจริตระดับท้องถิ่น.

_____. 2543. ข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของ อบต. กรุงเทพฯ.

สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์. 2542. ยุทธศาสตร์การบริหารของสภาตำบลและ อบต. กรุงเทพฯ.

อนันต์ อนันตกุล. 2521. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ.

อรพินท์ สฟโชคชัย, มนต์รี กรรพุมมาลย์, วีระศักดิ์ อนันตมงคล, ชนิตา ชัยชาติ และ ใจจินต์ พลายเวช. 2540. รายงานผลการศึกษา โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งของ อบต. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. มีนาคม.

อรพินท์ สฟโชคชัย, ชนิตา ชัยชาติ, และ ใจจินต์ พลายเวช. 2540. รายงานผลการศึกษา โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งของ อบต. ระยะที่สอง. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ตุลาคม.

อรพินท์ สฟโชคชัย. 2541. "สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance)." รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 20 (มกราคม). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อุทรา ชวเมธี. 2539. การบริหารงบประมาณของ อบต. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาคผนวก

โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาธรรมาภิบาลระดับตำบล

ดร. กรวิภา บุญเชื้อ

ตุลาคม 2543

1. บทนำ

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็วในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอันเป็นผลจากการปฏิรูปทางการเมืองโดยเฉพาะการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พุทธศักราช 2540 มีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระบบการจัดการเลือกตั้ง และรูปแบบการเลือกตั้ง อำนาจในการจัดการเลือกตั้งได้รับการกระจายสู่ประชาชน โดยองค์กรจัดการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรของรัฐสู่ประชาชน เช่น อำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์ มีการสร้างกลไกอิสระในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติมิชอบและการทำทุจริตในอำนาจหน้าที่ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ นอกจากนี้องค์กรที่ธำรงความยุติธรรม ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองก็ได้รับการจัดตั้งให้เป็นองค์กรอิสระให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกครอบงำโดยอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งเป็นก้าวสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารประเทศเพื่อให้สามารถพัฒนาไปข้างหน้าอย่างมั่นคง

ความหย่อนประสิทธิภาพของระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ และการกำหนดนโยบายสาธารณะก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของระบบราชการที่ต้องได้รับการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน เพื่อให้การปฏิรูปในทุกส่วนสอดรับกันได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงรับเอา Good Governance เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐและประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติและได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีปีพุทธศักราช 2542 เพื่อที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวได้กำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้อย่างน้อย 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ยังได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะต้องมีการปฏิรูปทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยการปฏิรูปภาครัฐจะเน้นระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐและกลไกการบริหารภาครัฐที่ต้องโปร่งใส ซื่อตรง มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม สำหรับภาคธุรกิจเอกชนจะต้องมีการสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปในหน่วยงานและองค์กรเอกชนให้มีกติกากการทำงานและบริหารงานที่โปร่งใส ซื่อตรงและรับผิดชอบต่อผู้บริโภคมีมาตรฐานในการให้บริการ ในภาคประชาชนต้องมีการปฏิรูปพลังประชาชนให้มีความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตน มาตรการหนึ่งของกลยุทธ์ดังกล่าวข้างต้นที่ได้รับการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ก็คือ การเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง

ทำความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการของระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีหรือตามหลักธรรมาภิบาล (ข้อ 7.1 ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยงานหนึ่งและกลไกหนึ่งของรัฐในการกระจายอำนาจ การบริหารกิจการบ้านเมืองสู่ประชาชน ดังนั้น อบต. ซึ่งเป็นกลไกบริหารส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญ กลไกหนึ่งในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพราะ อบต. เป็นหน่วยบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่เล็กที่สุดและคลุมพื้นที่มากที่สุดของประเทศ คือทั้งประเทศมี อบต. อยู่ประมาณ 7,000 อบต. ด้วยสมมติฐานว่าหากหน่วยที่เล็กและคลุมพื้นที่ในส่วนข้างมากของประเทศเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และโปร่งใส ก็จะเป็นกลไกพื้นฐานที่สำคัญที่จะพัฒนาประเทศให้มีระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ

โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Strategic Intervention in support of emerging Issues in Governance ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก UNDP เนื่องจาก Good Governance เป็นประเด็นที่สหประชาชาติให้ความสำคัญและต้องการผลักดันให้ประเทศภาคีสมาชิก เล็งเห็นความสำคัญของ Good Governance ว่าจะเป็นกลไกในการสร้างเสถียรภาพในการพัฒนาประเทศ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากสมมติฐานของโครงการที่เห็นว่าแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี นั้น กลไกที่ควรได้รับการให้ความสำคัญคือ อบต. เนื่องจาก อบต. ก็คือองค์กรระดับรากหญ้า ซึ่งเป็นทั้งกลไกภาครัฐและเป็นทั้งกลไกภาคประชาชน ดังนั้น ถ้าสามารถสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่มีความโปร่งใสและซื่อสัตย์สุจริตมีประสิทธิภาพในระดับ อบต. ทั่วประเทศได้ ก็เท่ากับเป็นการสร้างธรรมาภิบาลในระดับประเทศ และโอกาสที่จะนำพาประเทศให้พ้นตัวจากวิกฤตก็จะเร็วขึ้นจนสามารถแข่งขันในตลาดและเวทีโลกได้ เพราะมีกลไกฐานรากที่เข้มแข็งและมีศักยภาพในการพัฒนา ดังนั้น วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ก็เพื่อที่จะศึกษาโดยทำการทดลองนำหลักการธรรมาภิบาลมาหาแนวทางที่จะประยุกต์ใช้กับผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ซึ่งได้แก่ ฝ่ายบริหารของ อบต. สมาชิกสภา อบต. และเจ้าหน้าที่ของ อบต. ซึ่งรวมถึงปลัด อบต. ด้วย เป็นการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับตำบลในพื้นที่ตัวอย่าง เพื่อยืนยันความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการปฏิบัติ ผลและประสบการณ์ที่ได้จากการทดลองปฏิบัติจะได้รับการนำมารวบรวมเพื่อพัฒนาเป็นคู่มือการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี สำหรับใช้ในระดับนโยบายในการขยายผลแก่ อบต. อื่นทั่วทั้งประเทศในโอกาสต่อไป

3. กรอบในการศึกษา

การศึกษานี้ได้กำหนดกรอบการศึกษาไว้ทั้งหมด 6 กรอบตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกฯ แต่ได้เพิ่มเติมหลักประสิทธิภาพเข้าร่วมไว้ในกรอบความคุ้มค่า ด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดการที่คุ้มค่าหรือมีประสิทธิภาพ ต้องมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพด้วย ตัวอย่างเช่น การจะใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดอย่างคุ้มค่าต้องมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพก็เป็นหลักที่เป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเชิงการบริหารจัดการของ อบต. ได้เมื่อเปรียบเทียบกับหลักคุณธรรมและความรับผิดชอบ กรอบการศึกษาทั้ง 6 กรอบ มีดังนี้คือ

1. กรอบแห่งหลักนิติธรรม (Rule of law) โดยดูว่ากระบวนการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ของตำบลที่ อบต. จัดทำขึ้นนั้นตั้งอยู่บนฐานของความเห็นดีเห็นด้วยและยินยอมพร้อมใจของประชาชนหรือไม่ และกฎระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ที่ได้ออกไปแล้ว ได้รับการปฏิบัติตามอย่างน้อยแค่ไหนอย่างไร
2. กรอบของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) โดยดูว่าประชาชนรับรู้ รับทราบและมีส่วนในการตัดสินใจในกิจกรรมและโครงการที่สำคัญๆ ต่างๆ ของ อบต. หรือไม่ อย่างไร มีกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและรับฟังประชาชนหรือไม่
3. กรอบของหลักความโปร่งใส (Transparency) โดยดูว่ากิจกรรมแต่ละกิจกรรมที่ อบต. ดำเนินการ มีที่มาที่ไปที่อธิบายได้ และถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนหรือไม่
4. กรอบของหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency and Effectiveness) โดยดูที่ระบบวิธีการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ของ อบต. ว่าเป็นระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ และดูการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ของ อบต. ว่างบประมาณที่ใช้กับผลที่ได้รับคุ้มค่ากับเม็ดเงินที่ลงไปหรือไม่ มีวิธีการบริหารจัดการการให้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมหรือไม่
5. กรอบของหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) โดยดูว่ามีการตระหนักต่อสิทธิหน้าที่ สำนึกและความละเอียดละออและกล้ารับผิดชอบต่อการกระทำที่มีขอบ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและการตัดสินใจ
6. กรอบของหลักคุณธรรม (Integrity) โดยดูว่ามีความซื่อสัตย์ สุจริต ในการนำเสนอหรืออนุมัติโครงการต่างๆ ของ อบต. อย่างเป็นธรรมหรือไม่ มีความพยายามที่จะสร้างกลไกและระบบที่แสดงออกถึงเจตจำนงต่างๆ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมของความซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่

จากการทดลองนำมาประยุกต์ใช้พบว่า มีเพียง 4 หลักเท่านั้นที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ ในเชิงการบริหารจัดการที่สามารถพัฒนาเป็นคู่มือที่นำไปปฏิบัติได้ สำหรับหลักที่ค่อนข้างเป็นนามธรรมและยากต่อการนำไปปฏิบัติจริงในเชิงการทำให้เป็นกลไกการบริหารจัดการ คือ หลักแห่งคุณธรรมและหลักความรับผิดชอบต่อสังคม

4. พื้นที่เป้าหมาย

เนื่องจาก อบต. ชมภูซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นตำบลที่มีศักยภาพในการที่จะพัฒนาวิธีการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลด้วยปัจจัยหลายอย่างทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ตำบลชมภูเป็นตำบลที่อยู่ใกล้ตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ คืออยู่ห่างจากเชียงใหม่เพียง 10 กิโลเมตร ประชาชนมีการเดินทางเพื่อการประกอบอาชีพ หรือการศึกษาหรือการติดต่อกิจกรรมต่างๆ กับตัวเมืองเชียงใหม่ทุกวันเสมือนหนึ่งเป็นตำบลหนึ่งของตัวเมืองเชียงใหม่ นอกจากนี้ชมภูยังเป็นตำบลที่มีโครงการพัฒนามากมายทั้งจากภาครัฐและภาคองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นตำบลที่ได้รางวัลพัฒนาดีเด่นมากมายเป็นตำบลที่มีผู้นำสตรีที่เป็นที่รู้จักในระดับประเทศ เช่น แม่คำปวน โยคำ นอกจากนี้ยังมีพระสงฆ์ในระดับเกจิอาจารย์คือ พระครูบาน้อย ซึ่งทำให้มีนักแสวงบุญจากทั่วประเทศมาเยี่ยมเยือนและนมัสการพระครูบาน้อยตลอดทั้งปี นอกจากนี้ผู้นำประชาชนในตำบลชมภูเคยผ่านการอบรมการมีส่วนร่วมในการวางแผนตำบลจากสถาบันวิจัยการพัฒนาประเทศไทย มีนายอำเภอที่สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีปลัด อบต. ที่เป็นคนรุ่นใหม่ที่มีความคิดสร้างสรรค์และตั้งใจทำงาน มีประธานสภา อบต. ที่มีประสบการณ์และได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมัยที่ 2 มีประธานบริหารที่มีความพร้อมเพราะเป็นผู้ที่มีเศรษฐกิจของตัวเองในหมู่บ้านที่มั่นคงก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง มีสมาชิกสภา อบต. ที่มีอายุที่ต่างรุ่นกันคือมีทั้งที่เป็นคนหนุ่มอายุไม่ถึง 30 ปีและคนวัยกลางคนที่มียุอายุอยู่ในวัย 30 และ 40 ปี และมีสมาชิกที่เป็นสตรีด้วยแม้ว่าจะเพียง 1 ท่านก็ตาม

ตำบลชมภูประกอบไปด้วยหมู่บ้าน 9 หมู่บ้าน มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 1,802 ครัวเรือน มีประชากรรวม 9 หมู่บ้าน 6,340 คน แยกเป็นชาย 3,114 คน เป็นหญิง 3,226 คน ประชาชนส่วนใหญ่คือ 74.5% จบการศึกษาภาคบังคับ 6.5% ของประชากรจบการศึกษาระดับอนุปริญญาและปริญญาตรีขึ้นไป 19% จบการศึกษาระดับมัธยมต้นและปลาย

การอพยพไปทำงานนอกตำบลจะเริ่มตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป แต่ส่วนใหญ่จะอยู่ในเกณฑ์อายุที่มากกว่า 18 ปีเต็ม เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนหมู่บ้านคือ 4 หมู่บ้านจากจำนวน 9 หมู่บ้านที่เยาวชนอายุระหว่าง 15-18 ปีไม่มีการอพยพออกไปทำงานนอกตำบลเลย จำนวนชายและหญิงที่ออกไปทำงานนอกตำบลไม่ต่างกันคือ ชาย 425 คน หญิง 424 คน จากจำนวนคนที่ไปทำงานนอกตำบล ทั้ง 9 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากหากเทียบกับจำนวนประชากรที่จบการศึกษาตั้งแต่ภาคบังคับขึ้นไปคือ จำนวน 4,143 คน คือประมาณ 20% และส่วนใหญ่ก็จะไปทำงานในจังหวัดใกล้เคียงคือนิคมอุตสาหกรรมลำพูนและตัวเมืองเชียงใหม่ ประชาชนในวัยทำงานส่วนข้างมากยังทำงานในไร่นาอยู่บ้าน เพราะชมภูเป็นตำบลที่ประชาชนทำสวนลำไยเป็นหลักเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำสวนลำไยที่สุด 70% ของครัวเรือนประกอบอาชีพเพาะปลูกโดยเฉพาะการทำสวนลำไย ที่เหลือก็เป็นการทำสวนทำนาเพื่อการบริโภคในครัวเรือน รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปีประมาณ 50,000-60,000 บาท รายได้จากการจัดเก็บภาษีต่างๆ ของตำบลต่อปีคือ 167,528 บาท ในเรื่องที่ทำกิน ตำบลชมภูมีพื้นที่เกษตรอยู่ 6,624 ไร่ คิดเป็น 68% ของพื้นที่ทั้งหมด 63% ของครัวเรือนมีที่ทำกินของตนเองมีเพียง 17% ที่ไม่มีที่ทำกินของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่อพยพจากถิ่นอื่นมาซื้อที่เพื่ออยู่อาศัยหรือบ้านพักตากอากาศ เนื่องจากตำบลชมภูอยู่ใกล้ตัวเมืองเชียงใหม่มาก

ตำบลชมภูเป็นตำบลที่มีปัญหาสังคมน้อยมากคือ มีเด็กกำพร้าถูกทอดทิ้งหรือเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเอดส์เพียง 4 คน มีคนพิการทางร่างกายหรือสมองเพียง 27 คน มีครอบครัวที่หย่าร้างเพียง 36 ครอบครัว หรือ 2% ของจำนวนครอบครัวทั้งหมด

องค์การบริหารส่วนตำบลชมภูจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิก อบต. ครั้งแรกเมื่อปี 2538 ในการเลือกตั้งสมัยที่ 1 ตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 คณะกรรมการบริหาร อบต. ประกอบด้วย กำนัน และผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คนและสมาชิก อบต. ที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน รวมเป็น 7 คน

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชุดปัจจุบันเป็นการเลือกตั้งสมัยที่ 2 ซึ่งเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม ปี 2542 และเลือกตั้งตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2542 มาตรา 58 ซึ่งคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย สมาชิก อบต. ที่ได้รับเลือกตั้งเพียง 3 คนโดยเป็นประธานกรรมการบริหาร 1 คน และเป็นกรรมการบริหาร 2 คน โดยได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงไม่อยู่ในโครงสร้างการบริหารของ อบต. ซึ่งมีผลให้เกิดความขัดแย้งทางอำนาจและบทบาทในการบริหารตำบลระหว่างคณะกรรมการบริหาร อบต. และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

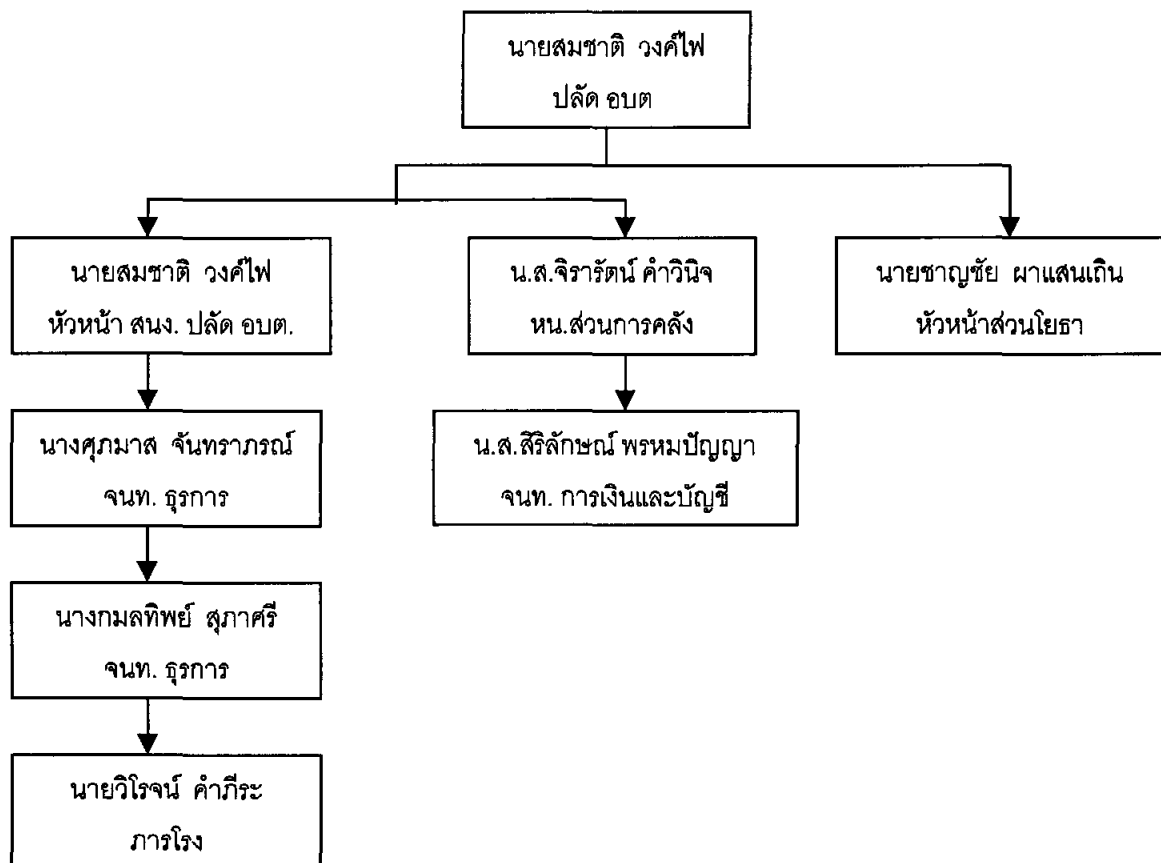
จากการสัมภาษณ์และสอบถามความคิดเห็นจากผู้นำและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ชมภูซึ่งบุคคลเหล่านี้* เป็นผู้ที่ได้เข้ามาอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลชมภูทั้ง 2 สมัยและทราบความเคลื่อนไหวทางด้านการเมืองมาโดยตลอด เป็นการสัมภาษณ์เพื่อให้เปรียบเทียบความแตกต่างของโครงสร้างการบริหาร อบต. ระหว่างโครงสร้างบริหาร อบต. ตามพระราชบัญญัติสถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และโครงสร้างบริหาร อบต. ตามพระราชบัญญัติสถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับแก้ไข พ.ศ. 2542 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

อบต. ตามโครงสร้างตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	อบต. ตามโครงสร้างตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับแก้ไข พ.ศ. 2542
1 มีความคิดขัดแย้งกันไม่เข้าใจระบบการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล	1. มีความเข้าใจในระบบบริหารองค์การบริหารส่วน ตำบลมากขึ้น ความคิดเห็นขัดแย้งในระบบการบริหารมีน้อยมาก
2. ใช้อำนาจการบริหารแบบเดิม (แบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) โดยให้ความสำคัญกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. ที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่ไม่มีบทบาท เพราะไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองจน กระทั่งเข้าปีที่ 3 จึงเริ่มมีบทบาทบ้าง	2. สมาชิก อบต. บางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจใน บทบาทหน้าที่ของตนเอง แต่ส่วนมากเข้าใจ อำนาจหน้าที่การบริหาร
3 อำนาจการบริหารอยู่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	3. มีระบบการบริหารแบบประชาธิปไตยมากขึ้น
4. การอนุมัติโครงการแต่ละโครงการ สมาชิก อบต. ที่ไม่ได้อยู่ในฝ่ายบริหารไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงและไม่มีการตรวจสอบ	4. มีการอนุมัติโครงการแบบโปร่งใส เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม
5. สมาชิก อบต. ไม่มีความกระตือรือร้นที่จะชวนช่วยหาความรู้เพิ่มเติม	5. สมาชิก อบต. มีความต้องการที่จะพัฒนาศักยภาพ ของตนเองมากขึ้น
6 สมาชิก อบต. ที่เข้ามาส่วนใหญ่มีจุดประสงค์ใช้ช่องทางทางการเมืองในเชิงแสวงผลประโยชน์ของหมู่คณะของตน	6. สมาชิก อบต. มีความตระหนักในภาระหน้าที่มาก ขึ้น

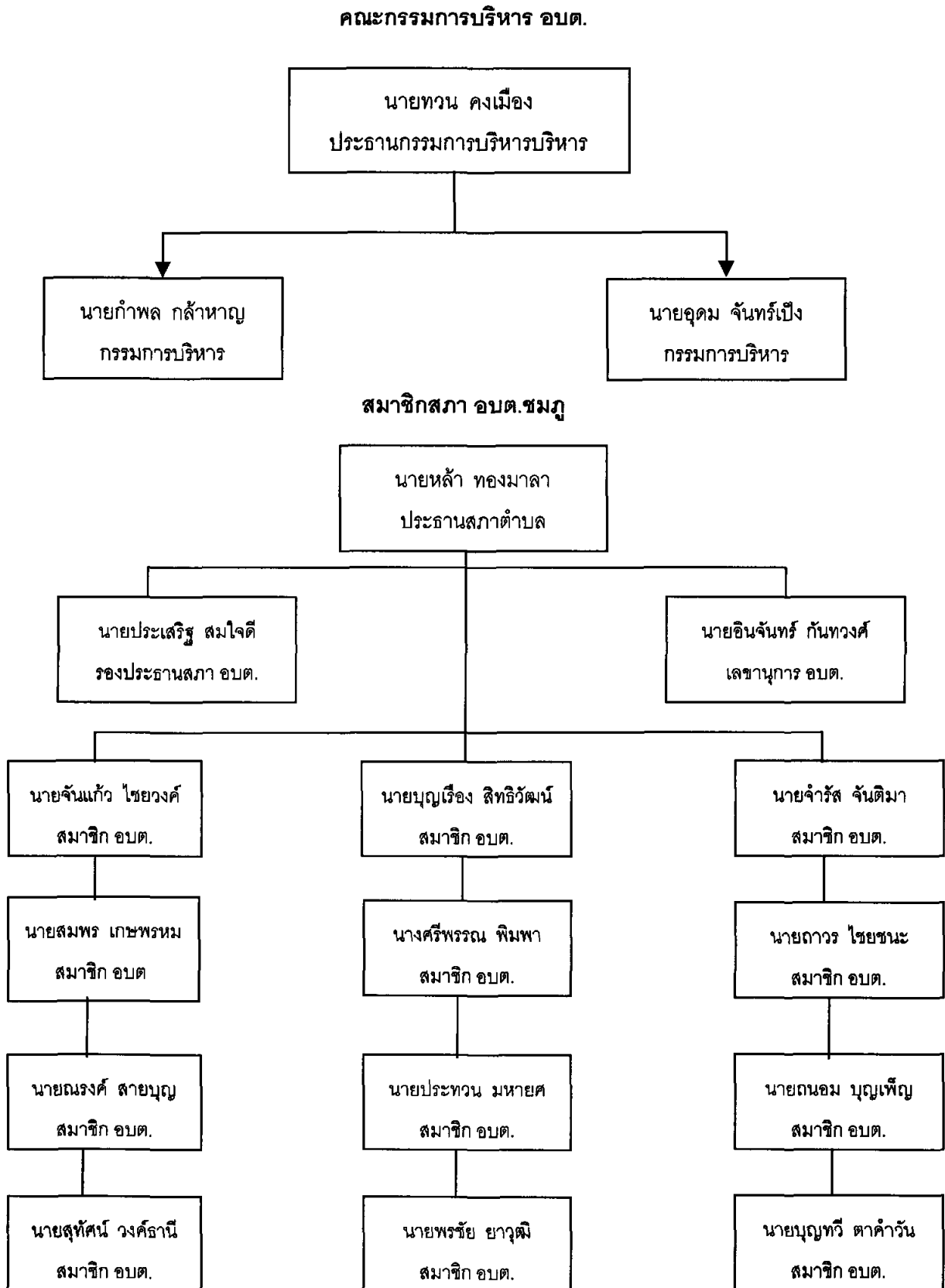
* นายหล้า ทองมาลา ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชมภู นายสมชาติ วงศ์ไพ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชมภู นายวีรชาติ ลุ่มจันทร์ ผู้ช่วยพัฒนาการอำเภอสารภี พัฒนาการประจำตำบลชมภู

จากข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของตำบลชมพูจะพบว่า ชมภูเป็นตำบลที่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ปัญหาสังคมมีน้อย ประชาชนมีความตื่นตัวไม่ว่าจะเป็นความตื่นตัวต่อปัญหาโรคเอดส์ หรือยาเสพติด พบว่ามีเด็กที่ถูกทอดทิ้งด้วยปัญหาสืบเนื่องจากโรคเอดส์มีน้อยมาก ปัญหาเยาวชนติดยาเสพติดก็ไม่มีระดับการศึกษาโดยภาพรวมก็ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดีเพราะ 6.5% ของประชากรมีการศึกษาระดับอนุปริญาขึ้นไป สภาพการอยู่ร่วมกันแบบชุมชนยังไม่ล่มสลาย คนยังอยู่ติดพื้นที่ไม่อพยพไปต่างถิ่นเหมือนชุมชนของภาคอีสาน ทำให้มีการสืบทอดในระบบจริยธรรม คุณธรรม ประเพณี พิธีกรรม และวัฒนธรรมของชุมชนจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง วัฒนธรรมของการอยู่ร่วมกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยปรึกษาหารือ ยังเป็นวัฒนธรรมหลักของการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการรื้อฟื้นและธำรงระบบคุณค่าของความซื่อสัตย์สุจริต เพราะวิถีชีวิตชุมชนเป็นวิถีชีวิตที่คนอยู่ร่วมกันอย่างตรงไปตรงมา เพราะไม่มีผลประโยชน์อะไรแอบแฝง วิถีชีวิตของคนวัยกับคนจนไม่ต่างกันมากนัก เพราะไม่ว่ารวยหรือจนก็ต้องทำการผลิตเองทั้งสิ้น คนที่มีฐานะก็คือคนที่ทำการผลิตมาก ซึ่งต่างจากวิถีชีวิตของระบบผลิตในเมืองใหญ่ ที่หนทางการพัฒนาไปสู่การมีฐานะไม่ได้อยู่ที่ทำการผลิตเพียงหนทางเดียว คนสามารถมีฐานะได้โดยไม่ทำการผลิตแต่ใช้อำนาจในการแสวงหาฐานะได้ ตำบลชมพูยังเป็นตำบลที่คนมีฐานะอย่างมีที่มาที่ไปเพื่ออธิบายได้คือมาจากการทำการผลิตแม้ว่ารูปแบบการทำการผลิตจะหลากหลายมากขึ้นไม่ได้จำกัดอยู่ที่การผลิตในภาคเกษตรเท่านั้น คนที่ค้าขายรับจ้าง ทำงานในภาคบริการ ฯลฯ ล้วนแล้วแต่ถือว่าเป็นผู้ทำการผลิตทั้งสิ้น ด้วยความพร้อมดังกล่าวข้างต้น อบต. ชมภูจึงได้รับการคัดเลือกเป็นพื้นที่เป้าหมายสำหรับการศึกษาดูแบบประยุกต์ใช้หลักการธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการตำบล

แผนภูมิของสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542



5. วิธีการดำเนินการ

วัตถุประสงค์ของโครงการเป็นการเอาหลักการธรรมาภิบาลมาทดลองปฏิบัติร่วมกับสมาชิก อบต. ดังนั้นแนวคิดของโครงการในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับ อบต. จึงเป็นแนวคิดที่ต้องการให้สมาชิก อบต. เป็นแกนนำในการพัฒนาธรรมาภิบาลให้เกิดในตำบล ดังนั้น วิธีการที่ใช้จึงเน้นการเสริมสร้างศักยภาพสมาชิก อบต. ให้เข้าใจหลักการและเหตุผลตลอดจนแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการเพื่อสร้างธรรมาภิบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ วิธีการดำเนินการศึกษาจึงใช้วิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วมโดยใช้กระบวนการศึกษาร่วมกับสมาชิก อบต. ทุกคนโดยผู้วิจัยทำหน้าที่เป็นเพียง facilitator ในการสร้างความเข้าใจร่วมกันในโครงการและการวางแผนทางการศึกษา ร่วมกันกับสมาชิก อบต. การจะนำหลักการธรรมาภิบาลแต่ละหลักการไปประยุกต์ใช้อย่างไรในเงื่อนไขของ อบต. ชมภู สมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดจะเป็นผู้เสนอความคิดเห็นและทดลองนำไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจะทำหน้าที่เก็บรวบรวมและบันทึกผลของการศึกษา วิธีการที่ใช้ในภาพรวมสรุปได้ดังนี้

- จัดประชุมสมาชิก อบต. ทั้งหมดโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อวางแผนการสร้างความเข้าใจ และองค์ความรู้ร่วมกันในหลักธรรมาภิบาลตามกรอบที่ได้วางไว้ข้างต้น
- วางแผนการดำเนินงานร่วมกับ อบต. ในการทำความเข้าใจและประยุกต์ใช้ หลักธรรมาภิบาลทีละหลักแล้ว เริ่มสร้างความเข้มแข็งให้กับ อบต. โดยร่วมกันวางระบบ และวิธีการทำงาน ตลอดจนกลไกต่างๆ ที่เอื้อต่อการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหาร อบต. และในการตรวจสอบและติดตามการทำงานของ อบต. ได้
- สร้างกลไก/องค์กรที่จะสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารของ อบต. ตลอดจนการตัดสินใจในโครงการต่างๆ ของ อบต.
- ทดลองปฏิบัติและร่วมสรุป และถอดบทเรียนร่วมกับสมาชิก อบต.

เนื่องจากหัวข้อวิจัยเป็นประเด็นที่อ่อนไหวดังนั้นจึงต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งในการสร้างการยอมรับในโครงการ เพราะอาจจะทำให้สมาชิก อบต. เข้าใจไขว้เขวได้ว่า อบต. ชมภูกำลังถูกตรวจสอบจากคณะวิจัยในเรื่องความโปร่งใสจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจและสร้างการยอมรับในโครงการกับฝ่ายบริหาร อบต. ดังนั้น คณะวิจัยจึงเริ่มต้นโครงการด้วยการไปประชุมสร้างความเข้าใจกับคณะกรรมการบริหาร อบต. ก่อน* คณะวิจัยได้พูดถึงความเป็นมาของโครงการวิจัยและได้ถามถึงความสนใจของคณะกรรมการบริหาร อบต. ว่าสนใจที่เข้าร่วมโครงการวิจัยนี้หรือไม่ คณะกรรมการบริหารเมื่อได้ทราบคร่าวๆ ถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ และเล็งเห็นถึงประโยชน์ของโครงการก็ยินดีที่จะรับโครงการวิจัยนี้

เพื่อที่โครงการจะสามารถดำเนินการได้ด้วยฉันทามติของสมาชิก อบต. จึงมีความสำคัญในการสร้างความเข้าใจและสร้างการยอมรับในการเข้าร่วมโครงการใน 2 ระดับคือ ระดับฝ่ายบริหารและระดับสมาชิกสภา อบต. ประเด็นที่ทำความเข้าใจในโครงการมีดังนี้

* ซึ่งมีทั้งหมด 3 ท่าน และผู้ใหญ่สมพร ซึ่งคณะกรรมการบริหารเชิญมาในฐานะช่วยให้คำปรึกษา คณะกรรมการบริหารทั้ง 3 ท่าน คือ 1. นายทวน คงเมือง ประธานกรรมการบริหาร 2. นายกำพล กล้าหาญ กรรมการบริหาร 3. นายอุดม จันทร์เปิง กรรมการบริหาร

1. ความเป็นมาของโครงการโดยอธิบายถึง Concept ของธรรมาภิบาลในการพัฒนาการบริหารการจัดการประเทศ
2. องค์กรเจ้าของโครงการซึ่งคือ ทีดีอาร์ไอเป็นใคร มีบทบาทอย่างไรในสังคม และ ดร. อรพินท์เป็นใคร และ ผู้วิจัยเป็นใคร พร้อมทั้งเปิดให้ซักถามให้หมดข้อสงสัย
3. วัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อให้แน่ใจว่าทุกคนเข้าใจร่วมกันในเป้าหมายของโครงการ
4. ประโยชน์ของโครงการ โดยขอความคิดเห็นจากสมาชิกว่าหลังจากได้รับทราบข้อมูลตั้งแต่ประเด็นที่ 1-3 แล้วคิดว่าโครงการนี้จะมีประโยชน์อย่างไร ทั้งต่อประเทศชาติและ อบต. การใช้วิธีการระดมสมองจากสมาชิกเป็นการสร้างฉันทามติที่ออกมาจากตัวเอง ซึ่งจะมีน้ำหนักในเชิงการรับรู้ของตัวเองมากกว่าวิธีการที่ผู้วิจัยเป็นผู้นำเสนอ
5. ประโยชน์ที่สมาชิก อบต. จะได้รับจากการเข้าร่วมโครงการต่อประเด็นนี้ เป็นการระดมความคิดเห็นจากสมาชิก อบต. เพื่อให้เห็นประโยชน์ร่วมกัน
6. สถานภาพของสมาชิก อบต. ในโครงการวิจัย โดยทำความเข้าใจในวิธีการวิจัยโดยสรุปว่า การวิจัยคือ การศึกษาค้นคว้าในสิ่งที่เราไม่รู้ ดังนั้นผู้วิจัยไม่ใช่อาจารย์ที่จะมาสอนสมาชิก อบต. เรื่องธรรมาภิบาลว่าจะทำให้เกิดได้อย่างไร แต่ผู้เข้าร่วมโครงการทุกคนเป็นผู้ร่วมวิจัยและเรียนรู้การสร้างธรรมาภิบาลร่วมกัน การสร้างความเข้าใจถึงสถานภาพของสมาชิก อบต. สำคัญมากต่อการกำหนดบทบาทของสมาชิก อบต. มิฉะนั้นการเข้าร่วมโครงการวิจัยนี้ของสมาชิก อบต. จะเป็นการเข้าร่วมในบทบาทที่จะมารับรู้มาฟังการสอนแต่ไม่ใช่บทบาทการมาเพื่อแสวงหาแนวทางร่วมกัน สังเกตได้ว่าเมื่อสมาชิก อบต. ทราบถึงบทบาทของตัวเอง ทำให้สมาชิกมีความกระตือรือร้น และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้น
7. แนวทางการดำเนินการวิจัย เป็นการเสนอกรอบการวิจัยทั้ง 6 กรอบ พร้อมทั้งอธิบายถึงความหมายของกรอบแต่ละกรอบว่าคืออะไรและเกี่ยวข้องกับการสร้างธรรมาภิบาลอย่างไร และเปิดโอกาสให้สมาชิก อบต. เป็นผู้กำหนดว่าอยากจะทำโครงการศึกษาวิจัยอย่างไร ซึ่งสมาชิกก็แนะนำว่าควรจะเริ่มที่ละกรอบโดยให้เรียงตามลำดับที่ได้วางไว้

6. ผลการศึกษา

ผลการศึกษากรอบที่ 1 กรอบแห่งหลักนิติธรรม นั่นคือ กฎ ระเบียบ ข้อกำหนดและข้อบังคับตำบลจากการศึกษาพบว่าสมาชิก อบต. เกือบทั้งหมดซึ่งได้รับเลือกเข้ามาเป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งสมัยที่ 2 ในปี พ.ศ. 2542 ไม่ทราบเลยว่าได้มีการออกข้อบังคับตำบลอะไรบ้างในการบริหารงานของ อบต. ชุดที่ผ่านมา สมาชิก อบต. รู้จักแต่ข้อบังคับตำบลในเรื่องงบประมาณปี สมาชิก อบต. ไม่ทราบเลยว่า อบต. สามารถกำหนดกฎระเบียบของตำบลได้ การออกข้อบังคับตำบลที่ผ่านมาเป็นเรื่องที่มหาดไทยมีคำสั่งมาถึง อบต. และปลัด อบต. เป็นผู้ร่างข้อบังคับและเสนอให้สภา อบต. รับรอง บทบาทของ อบต. ในการออกข้อบังคับตำบลดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะเหมือนบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่ของมหาดไทย นอกจากนี้ข้อบังคับตำบลที่ได้ออกไปแล้วก็ไม่ได้มีการนำไปบังคับใช้ เนื่องจากกระบวนการออกข้อบังคับตำบล

ไม่ได้มีกระบวนการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม* รายละเอียดของการออกข้อบังคับตำบลที่ผ่านมาและกระบวนการออกข้อบังคับโดยการประยุกต์หลักการธรรมาภิบาลสรุปได้ดังนี้

การออกข้อบังคับตำบล

ตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท ขั้นตอนการออกข้อบังคับมีดังนี้

- คณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เสนอร่างข้อบังคับตำบล
- นำเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อลงมติเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลที่เสนอ ซึ่งจะเสนอโดย คณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ โดยพิจารณา 3 วาระรวด
- เมื่อสภาบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้วเสนอให้นายอำเภอเห็นชอบ ถ้านายอำเภอเห็นชอบแล้วให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อแล้วประกาศเป็นข้อบังคับต่อไป ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับให้ดำเนินการดังนี้
- ให้นายอำเภอส่งคืนร่างข้อบังคับให้กับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบล แต่ถ้าร่างข้อบังคับตำบลนั้นเกี่ยวข้องกับโทษปรับ ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบให้ร่างข้อบังคับนั้นตกไป
- เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดให้ร่างข้อบังคับนั้นใช้ได้ โดยให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบล โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ

ข้อบังคับตำบล

ที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538-2542 ได้มีการออกข้อบังคับตำบล ของ อบต. ชมภู อยู่ 2 ข้อบังคับ คือ

1. ข้อบังคับตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพปี 2541 ซึ่งเป็นข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือถึง อบต. ทุก อบต. ให้ออกข้อบังคับดังกล่าว การออกข้อบังคับ อบต. ออกได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66, 67 และ 71 แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมาตรา 66 และ 67 เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของ อบต. และมาตรา 71 เป็นเรื่องที่ อบต. สามารถออกข้อบังคับตำบลได้เท่าที่ข้อบังคับตำบลไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของ อบต. และ อบต. สามารถกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนแต่ไม่เกิน 500 บาท สำหรับข้อบังคับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตาม พ.ร.บ. การ

* ผู้วิจัยได้ขอเข้าพบปลัด อบต. คือ นายสมชาติ วงศ์ไพ ซึ่งเป็นปลัด อบต. ชมภูในปี 2539 เพื่อศึกษาถึงข้อบังคับต่างๆ ที่ อบต. ชมภูบังคับใช้อยู่ว่ามีกี่ฉบับและแต่ละฉบับมีวิธีและขั้นตอนการออกอย่างไร

สาธารณสุขปี 2535 โดยอาศัยอำนาจในมาตรา 32, 54 และ 63 ซึ่งระบุว่าให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาตประกอบกิจการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. ข้อบังคับตำบล เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542 ข้อบังคับดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 71, 76, 80 และ 81 แห่ง พ.ร.บ. สถาปตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบในธุรกิจเฉพาะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของ อบต. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในพื้นที่ของ อบต. และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นพนันอยู่ในพื้นที่ของ อบต. สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่ม มาตรา 80 ได้กำหนดให้ อบต. ออกข้อบังคับการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร ถ้าประมวลรัษฎากรเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นศูนย์ ให้ อบต. เก็บในอัตราร้อยละศูนย์ ถ้าประมวลรัษฎากรเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นอัตราอื่นให้ อบต. เก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรการออกข้อบังคับในเรื่องการเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน เป็นการออกข้อบังคับโดยผ่านการพิจารณาของสภา 3 วาระรวดเนื่องจากเป็นข้อกำหนดของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 หากไม่ออกข้อบังคับดังกล่าวการเก็บภาษีดังกล่าวจะทำได้เพราะไม่มีข้อบังคับตำบลมารองรับการจัดเก็บภาษีทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น สำหรับ อบต. ชมภูได้กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้จัดเก็บภาษีให้ดังนี้

- 1) ภาษีธุรกิจเฉพาะในกิจการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไรตามมาตรา 91/2 (6) แห่งประมวลรัษฎากรได้ให้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ
- 2) ภาษีมูลค่าเพิ่มให้กรมสรรพากรเป็นผู้เก็บ
- 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรามอบให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้เก็บ
- 4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน มอบให้กรมการปกครองเป็นผู้เก็บ

สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่เรียกเก็บเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งมอบภาษีทั้ง 2 ชนิด ทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป

สำหรับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและใบอนุญาตในการเล่นการพนันให้กรมสรรพสามิตและกรมการปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจาก อบต. ให้เรียกเก็บแทนเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งมอบค่าธรรมเนียมทั้งจำนวนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยหักค่าใช้จ่ายในการเรียกเก็บตามอัตราที่กำหนดในกฎหมาย

ข้อบังคับตำบลทั้ง 2 ฉบับได้ออกในสมัยของสภา อบต. ชุดที่ 1 ซึ่งหมดวาระไปเมื่อ เมษายน 2542 และสำหรับ อบต. ชุดปัจจุบันซึ่งเป็นชุดที่ 2 ซึ่งเข้ามารับหน้าที่เมื่อเดือนกรกฎาคม 2542 ยังไม่ได้มีการออกข้อบังคับตำบลใดๆ เลย ทั้งๆ ที่ใน พ.ร.บ. สถาปตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 ได้กำหนดให้ อบต. ต้องออกข้อบังคับในอีกหลายเรื่อง เช่น พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร ซึ่งให้อำนาจส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดใน

รายละเอียดของตัวเองได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงและกฎหมายแม่ในกรณีที่ต้องกำหนดท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและรัฐมนตรี (กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น, กองราชการส่วนตำบล, กรมการปกครอง, 2539 หน้า 279)

เนื่องจากปลัด อบต. เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ขอร้องข้อบังคับตำบลตามสายงานและคำสั่งกระทรวงมหาดไทย และสมาชิก อบต. ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกใหม่ มีสมาชิกที่เป็น 2 สมัยติดต่อกันอยู่เพียง 2 ท่าน สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่จึงไม่เคยทราบเลยว่า อบต. ชมภู มีข้อบังคับตำบลและการออกข้อบังคับตำบลออกได้อย่างไรและออกในสมัยใด เมื่อได้เชิญปลัด อบต. ให้ข้อมูลแก่สมาชิก อบต. ถึงความเป็นมาของข้อบังคับทั้ง 2 ฉบับ พบว่าสมาชิก อบต. มีความกระตือรือร้นที่จะศึกษารายละเอียดของข้อบังคับตำบล สิ่งที่น่าสังเกตคือเมื่อสมาชิก อบต. ได้ศึกษารายละเอียดและเข้าใจในเรื่องจุดประสงค์ของกฎหมายแม่ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นออกข้อบังคับเพื่อให้เหมาะสมกับการบังคับใช้ในท้องถิ่น สมาชิกสามารถให้ความคิดเห็นที่ข้อบังคับดังกล่าวอาจจะยังไม่เหมาะสมในการบังคับใช้กับพื้นที่ เมื่อปลัด อบต. ให้ข้อมูลว่าสภา อบต. มีอำนาจปรับเปลี่ยนข้อบังคับได้ตามที่เห็นสมควร เพราะเป็นการปรับเปลี่ยนภายใต้กฎหมายแม่และเป็นการแสดงถึงแนวทางและนโยบายการบริหารของสภา อบต. ชุดนี้ซึ่งเป็นรูปธรรม สมาชิกเห็นว่าข้อบังคับตำบลว่าด้วยการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อัตราค่าทำเนียมที่เก็บนั้นไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ และมาตรการที่ใช้เก็บก็เป็นวิธีที่ทำให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบระหว่างผู้ค้ารายใหญ่และรายย่อย เพราะเสียค่าธรรมเนียมเท่ากัน นี่เป็นครั้งแรกที่สมาชิก อบต. มีโอกาสได้ศึกษาข้อกฎหมายอย่างจริงจัง มีการตีความและการย้อนไปดูกฎหมายแม่ ตลอดจนการทำความเข้าใจ และตรวจสอบความถูกต้อง เช่น ค่าธรรมเนียมเสียปีละครั้ง หรือเสียครั้งเดียวตอนขอใบอนุญาต ตลอดจนผู้ประกอบการต้องขอใบอนุญาตทุกปี โดยต้องมีการตรวจตราความถูกต้องของสถานประกอบการก่อนที่จะขอใบอนุญาตนอกจากนี้ยังมีการเสนอให้คณะกรรมการบริหาร อบต. ได้ไปศึกษาข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายในตำบลอื่นด้วย เพื่อให้ประกอบการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง ข้อบังคับของ อบต. ชมภู ที่ประชุมได้เห็นร่วมกันว่าในรายละเอียดความเหมาะสมของค่าธรรมเนียมทาง สภา อบต. จะนำไปปรับปรุงแก้ไขตนเอง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกข้อบังคับตำบล ทางสภา อบต. ได้เห็นร่วมกันว่าควรให้มีการทำประชาพิจารณ์ข้อบังคับตำบลที่ปรับใหม่ก่อนที่จะนำเข้าการพิจารณาของสภา อบต. สมาชิก อบต. ได้เสนอแนวทาง 2 แนวทางดังนี้

- 1) ให้สวมเข้าไปในโครงการ อบต. สัญจรซึ่งอยู่ในแผนที่ทาง อบต. จะทำ อบต. สัญจรอยู่แล้ว โดยจะทำการประชาพิจารณ์ ในแต่ละหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน
- 2) ให้ทำประชาพิจารณ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับข้อบังคับตำบลเท่านั้น นั่นก็คือผู้ประกอบการ โดยแยกผู้ประกอบการเป็นกลุ่มๆ เช่น กลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ กลุ่มผู้ทำน้ำดื่ม กลุ่มผู้ทำของทอด เป็นต้น โดยให้แต่ละกลุ่มประชาพิจารณ์ถึงวิธีการและความเหมาะสมของค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ

เนื่องจากการทำประชาพิจารณ์เป็นเรื่องใหม่ในสังคมชนบทโดยเฉพาะเป็นเรื่องใหม่ต่อสมาชิก อบต. สมาชิก อบต. จึงเสนอว่าน่าจะได้มีการศึกษาว่าการทำประชาพิจารณ์ต้องทำอย่างไร และมีวัตถุประสงค์อย่างไร ขั้นตอนมีอะไรบ้างซึ่งเป็นความรู้ที่สมาชิก อบต. ต้องรู้เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้อง มีข้อสังเกตว่าสมาชิก

อบต. มีความสนใจที่จะศึกษาหาความรู้ที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของ อบต. จึงได้เชิญวิทยากรที่มีประสบการณ์ การทำประชาพิจารณ์มาให้ความรู้แก่สมาชิก อบต.* หลังจากสมาชิก อบต. ได้มีความเข้าใจในขั้นตอนและสาระ สำคัญในการทำประชาพิจารณ์ สมาชิก อบต. สามารถที่จะประยุกต์หลักการการทำประชาพิจารณ์ไปใช้ใน เงื่อนไขของ อบต. โดยสมาชิก อบต. ต่างลงความเห็นว่าจะทำประชาพิจารณ์ที่ไม่เต็มรูปแบบ โดยจะทำใน รูปแบบง่ายๆ ก่อนเพราะการทำเต็มรูปแบบอาจจะไม่จำเป็นสำหรับในกรณีนี้ แต่เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและมี ประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมโดยใช้กลไกของการประชาพิจารณ์ สมาชิก อบต. จึงเห็นว่าควรให้กำหนด ขั้นตอนง่ายๆดังนี้

- 1) ประชุมกำหนดประเด็นการทำประชาพิจารณ์
- 2) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบประเด็นการทำประชาพิจารณ์
- 3) ตั้งคณะที่ปรึกษาทำประชาพิจารณ์
- 4) ปิดประกาศการทำประชาพิจารณ์

ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ดำเนินการทำประชาพิจารณ์โดยเชิญ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนชาวบ้าน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมทำประชาพิจารณ์ เรื่อง ข้อบังคับตำบลว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีผู้มาร่วมประชุมประมาณ 100 คน โดยฝ่ายบริหารเสนอการแก้ไขข้อบังคับตำบล ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกบังคับใช้ โดยเสนอประเด็น เรื่อง การประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต อัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ว่าไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของตำบลขมภู เนื่องจากผู้ประกอบการต่างๆ ดังที่ระบุไว้ในข้อบังคับตำบลฯ ว่า เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นส่วนใหญ่เป็นการประกอบกิจการเพื่อการค้าเล็กๆ น้อยๆ เช่น ทอด กุ้งแชก เป็นต้น ในบางกิจการอัตราที่กำหนดเก็บก็ไม่ใช่เป็นธรรม เช่น ผู้ที่เลี้ยงหมู 10 ตัวกับผู้เลี้ยงหมู 500 ตัว ก็เสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเท่ากัน ปรากฏว่าประชาชนที่มาประชุมได้อภิปรายได้เพียงถึงอัตราที่ กำหนดและหลักเกณฑ์การจัดเก็บ เป็นการได้แย้งกันเองในความคิดเห็นระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เมื่อหมด เวลาการประชุมที่ประชุมยังหาข้อสรุปไม่ได้ กำนันจึงเสนอให้ฝ่ายบริหาร อบต. นำข้อคิดเห็นของชาวบ้านไป ประกอบการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราเก็บค่าธรรมเนียมให้ชัดเจนและจึงนำมาประชาพิจารณ์อีกครั้ง

จากการศึกษาครั้งนี้ประเด็นที่สามารถสรุปได้ชัดเจนมี 3 ประเด็นดังนี้

1. อบต. มีความยินดีและสนใจที่จะประยุกต์หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับตำบลหากได้รับการแนะนำและความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง สมาชิก อบต. เห็นว่าการ ออกกฎระเบียบของตำบลโดยไม่มีกฎหมายรองรับในเรื่องบทลงโทษเป็นการยากต่อการบังคับใช้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า อบต. ยังติดกรอบการดำเนินการแบบมหาดไทย ทำให้ อบต. ขาดแนวคิดและ ทักษะในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกฎระเบียบของตำบลเองและใช้ กระแสของชุมชนในการลงโทษ

* อาจารย์เอกกมล แสงจันทร์ จากภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

2. อบต. มีศักยภาพในการคิดและริเริ่มตลอดจนความสามารถในการประยุกต์ใช้ ไม่ว่าจะเป็นการประยุกต์กฎหมายมาให้เหมาะสมกับท้องถิ่นหรือการประยุกต์การออกข้อบังคับตำบลตามหลักธรรมาภิบาลหรือการประยุกต์รูปแบบประชาธิปไตยมาใช้ซึ่งอาจเรียกว่าเวทีสาธารณะหากได้รับความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อบต.
3. บทบาทของปลัด อบต. และมหาดไทยมีผลอย่างมากต่อการกำหนดบทบาทของ อบต. ถ้าปลัดทำหน้าที่เป็นกลไกของมหาดไทยในการนำคำสั่งของมหาดไทยไปปฏิบัติในพื้นที่เช่นทำหน้าที่ร่างข้อบังคับตำบลที่ อบต. ต้องออกตามที่กฎหมายแม่ระบุโดยที่สมาชิก อบต. มีหน้าที่แค่พิจารณาให้ผ่านตามที่กฎหมายระบุ ทำให้การทำหน้าที่ของ อบต. ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เป็นการทำหน้าที่ในเชิงกลไกของการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการทำหน้าที่ในการบริหารในเชิงการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ผลการศึกษา กรอบที่ 2 กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนคือการสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของ อบต. กลไกหรือตัวบ่งชี้การสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่เป็นทางการคือ

1. การประชาพิจารณ์โดยดูว่าฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนตำบลหรือไม่
2. การไต่สวนสาธารณะ เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชนได้มีการจัดเวทีเพื่อไต่สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร
3. การแสดงประชามติ เมื่อไม่สามารถหาฉันทามติในการดำเนินโครงการใดหนึ่งแล้ว อบต. ควรจัดให้มีการลงประชามติแทนการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยไม่เคารพความคิดเห็นของประชาชน

นอกจากกลไกที่เป็นทางการแล้วยังมีกลไกที่ไม่เป็นทางการที่ อบต. สามารถใช้ในการสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเช่นการจัดเวทีสาธารณะ การจัดประชุมโต๊ะกลมเพื่อฟังความคิดเห็นของตัวแทนประชาชนหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อหาแนวทางร่วมกัน จากการศึกษาพบว่าในระยะแรกของการกระจายอำนาจลงสู่ อบต. คือ ระหว่างปี 2538-2542 บทบาทของมหาดไทยยังไม่มีการปรับตัวมากนักคือไม่มีแผนปฏิบัติการระดับตำบลที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้รายงานไว้ข้างต้นในเรื่องการออกข้อบังคับตำบล แต่ในการเลือกตั้งในสมัยต่อมาคือหลังจากปี 2541 กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบและคำสั่งที่เน้นการปฏิบัติงานของ อบต. ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหารจัดการ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดซื้อวัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนโครงการพัฒนาที่ประชาชนเป็นผู้กำหนดความต้องการของตัวเอง

จากการสำรวจข้อมูลจากประธานบริหารฯในการที่ อบต. ได้สร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมว่าได้ทำในเรื่องใดบ้างในกิจกรรมการบริหารจัดการของ อบต. และได้ใช้กลไกใดบ้างในการกระตุ้นให้ประชาชนลุกขึ้นมามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญ จากการสำรวจพบว่ามิกิจกรรมหลักอยู่ 2 กิจกรรมที่ อบต. ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ก็เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการตามหนังสือสั่งการจากมหาดไทย คือ

1. ให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. ได้ ซึ่งได้รับการระบุไว้ในบันทึกของมหาดไทยถึง อบต. โดยที่ผ่านมาในการประชุมของสภา อบต. ทางฝ่ายบริหาร อบต. จะออกจดหมายเชิญสมาชิก อบต. มาประชุม โดยในจดหมายเชิญประชุมทางฝ่ายบริหาร อบต. ได้ระบุให้สมาชิก อบต. แต่ละท่านเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมด้วย

2. ให้ประชาชนมีส่วนในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยปี พ.ศ. 2541

ทั้งสองกลไกได้รับการปฏิบัติ เนื่องจากเป็นหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้กำหนดกรอบและขั้นตอนการวางแผนพัฒนาตำบล ฝ่ายบริหาร อบต. โดยสายงานก็ปฏิบัติตามที่มหาดไทยได้มีหนังสือมา แต่การทำตามหนังสือสั่งการโดยมิได้เข้าใจถึงสาระความเป็นไปเป็นมาของคำสั่ง ผลที่ออกมาจึงไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ของมหาดไทย ยกตัวอย่าง กรณีที่ 1 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภา อบต. ได้ ซึ่งทาง อบต. ก็ได้ทำตามคำสั่งดังกล่าว โดยให้สมาชิก อบต. บอกต่อแก่ลูกบ้านของตน ซึ่งฝ่ายบริหาร อบต. ก็ถือว่าได้ดำเนินการแล้วเพื่อให้ประชาชนมาร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. เมื่อปรากฏว่าไม่มีประชาชนมาเข้าร่วมประชุม ฝ่ายบริหาร อบต. ก็อธิบายว่าได้ทำหน้าที่แล้วคือได้ระบุไว้ในจดหมายเชิญประชุมแล้วว่าให้สมาชิก อบต. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในหมู่บ้านของตนเองมาเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา แต่ขึ้นกับสมาชิก อบต. แต่ละท่านจะส่งต่อข้อมูลเชิญชวนประชาชนหรือไม่ และเมื่อถามสมาชิก อบต. สมาชิก อบต. ก็บอกว่าได้ประกาศให้ประชาชนทราบถึงการประชุมก็ถือว่าได้ดำเนินการแล้ว ประชาชนไม่มาก็ไม่รู้จะทำอย่างไร ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหารจัดการแบบปฏิบัติตามคำสั่ง คือมีคำสั่งให้ทำก็ทำโดยผู้ทำไม่ได้เข้าใจและเห็นความสำคัญตลอดจนสาระของคำสั่ง ทำให้ขาดความริเริ่มที่จะคิดค้นวิธีการจัดการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามสาระของคำสั่ง ดังนั้นแม้มหาดไทยจะดำเนินการตามสาระใหม่ เช่น เรื่องการบริหารจัดการที่โปร่งใส การมีส่วนร่วม แต่ยังใช้วิธีการดำเนินการแบบเก่า สาระใหม่ที่ต้องการให้เกิดก็ไม่เกิดและไม่ได้ผล ดังเช่นที่ได้เกิดขึ้นกับ อบต. มหาดไทยได้มีความริเริ่มใหม่ในการนำนโยบายสร้างการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลให้เกิดในระดับ อบต. แต่ใช้วิธีการดำเนินการแบบเดิม คือออกเป็นหนังสือสั่งการมาถึงอำเภอ ถึงปลัด อบต. เพื่อให้ดำเนินการตามนโยบายโดยไม่ได้สร้างความเข้าใจกับผู้ดำเนินการในสาระของหนังสือสั่งการ ผลที่ออกมาคือ มีการดำเนินการตามการสั่งการของกระทรวง แต่ไม่ได้ผลตามเป้าหมายของนโยบาย เมื่อเป็นดังนั้นการศึกษานี้จึงได้ทดลองดำเนินการโดยสร้างความเข้าใจใหม่ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทย โดยประมวลข้อมูลทั้งหมดในหนังสือสั่งการของมหาดไทยแล้วอธิบายให้สมาชิก อบต. เข้าใจถึงประโยชน์ที่ประชาชนมาฟังการประชุมของ อบต. โดยชี้ให้เห็นว่าการไม่ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานต่างๆ ของ อบต. จากฝ่ายปกครอง (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) และจากชาวบ้านเกิดจากการที่ชาวบ้านและฝ่ายปกครองไม่รับทราบข้อมูลการทำงานของ อบต. ทำให้มีการพูดกันไปเข้าใจกันเอาเอง จนเกิดเป็นปัญหาคือความไม่เข้าใจและไม่ไว้วางใจ ถ้า อบต. สามารถเชิญชวน

ฝ่ายปกครองและชาวบ้านมาฟังการประชุมของ อบต. จะเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการรับรู้รับทราบวิธีการบริหารจัดการของ อบต. สมาชิก อบต. เห็นว่าหากเชิญชวนชาวบ้านมาร่วมฟังการประชุมแต่ไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้ร่วมแสดงความคิดเห็นชาวบ้านก็จะไม่มา แต่ถ้าให้แสดงความคิดเห็นก็ไม่ใช่การประชุมของสภา อบต. ดังนั้นสมาชิก อบต. จึงหาทางออกโดยการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นแต่ต้องเป็นนอกรอบ และจะต้องทำความเข้าใจกับชาวบ้านและฝ่ายปกครอง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ว่าการลงมติเป็นเรื่องอำนาจของสมาชิก อบต. เท่านั้น

หลังจากที่สมาชิก อบต. เข้าใจถึงประโยชน์ของการเชิญชวนให้ชาวบ้านมาร่วมฟังการประชุมของ อบต. แล้วว่าจะเป็นกลไกที่ช่วยลดความไม่เข้าใจของชาวบ้านและฝ่ายปกครองในการบริหารงานของ อบต. ตลอดจนเป็นการทำให้ชาวบ้านเข้าใจถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการของฝ่ายการเมือง มีข้อสังเกตว่าสมาชิก อบต. มีความคิดริเริ่มที่จะหาวิธีการที่จะให้ชาวบ้านมาร่วมฟังการประชุมของสภา โดยได้เสนอวิธีการดังนี้

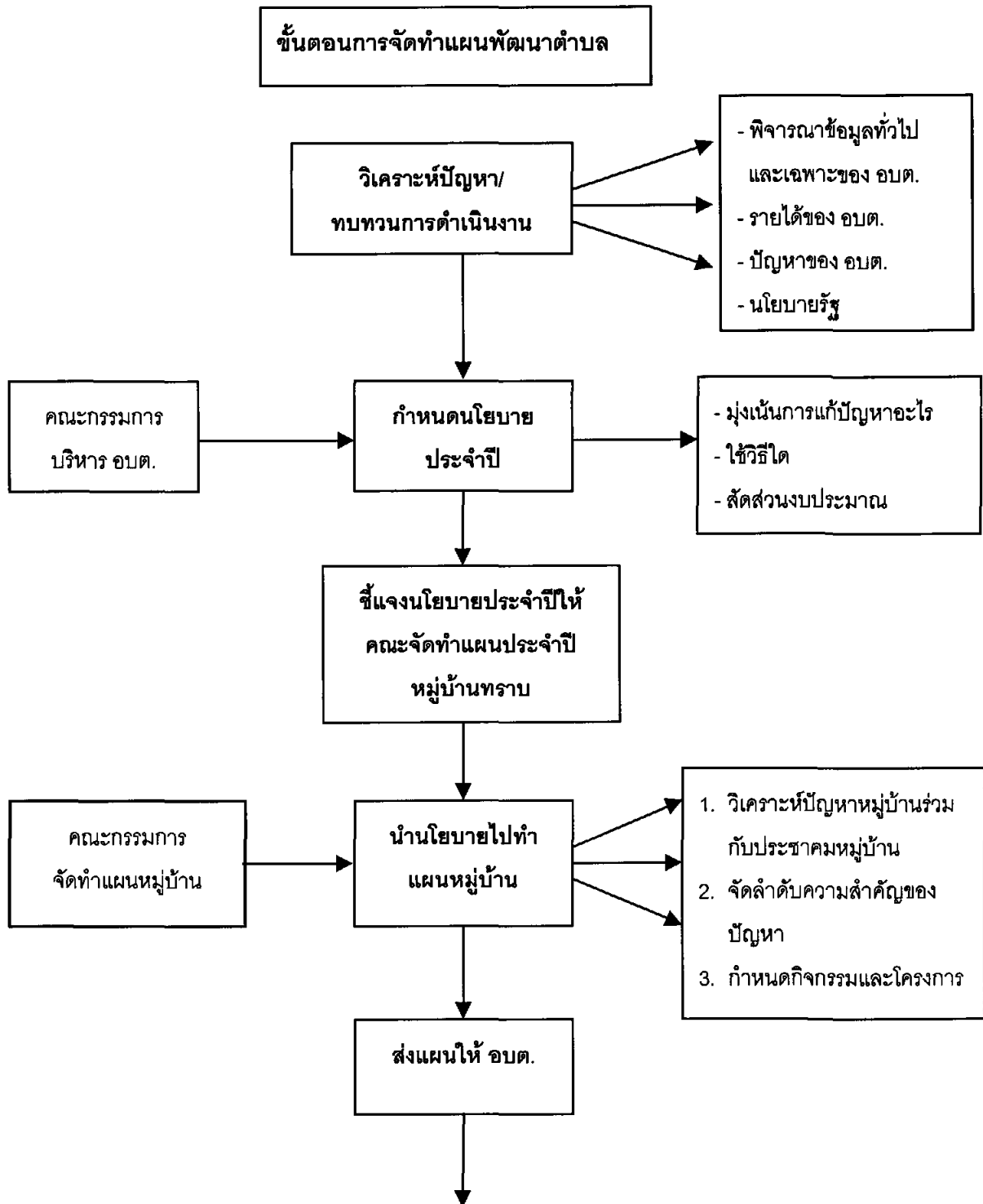
1. ใช้เสียงตามสายประกาศให้ชาวบ้านทราบทุกครั้งที่มีการประชุมสภา โดยบอกวาระการประชุมให้ทราบแต่ก็มีปัญหาว่าผู้ที่กุมเสียงตามสายในหมู่บ้านคือ ฝ่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งก็จะไม่ได้รับความร่วมมือในการกระจายเสียงให้ แต่ก็ได้มีการเสนอแนะให้ลองใช้วิธีอธิบายและเจรจาให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการเชิญเข้าร่วมรับฟังการประชุม

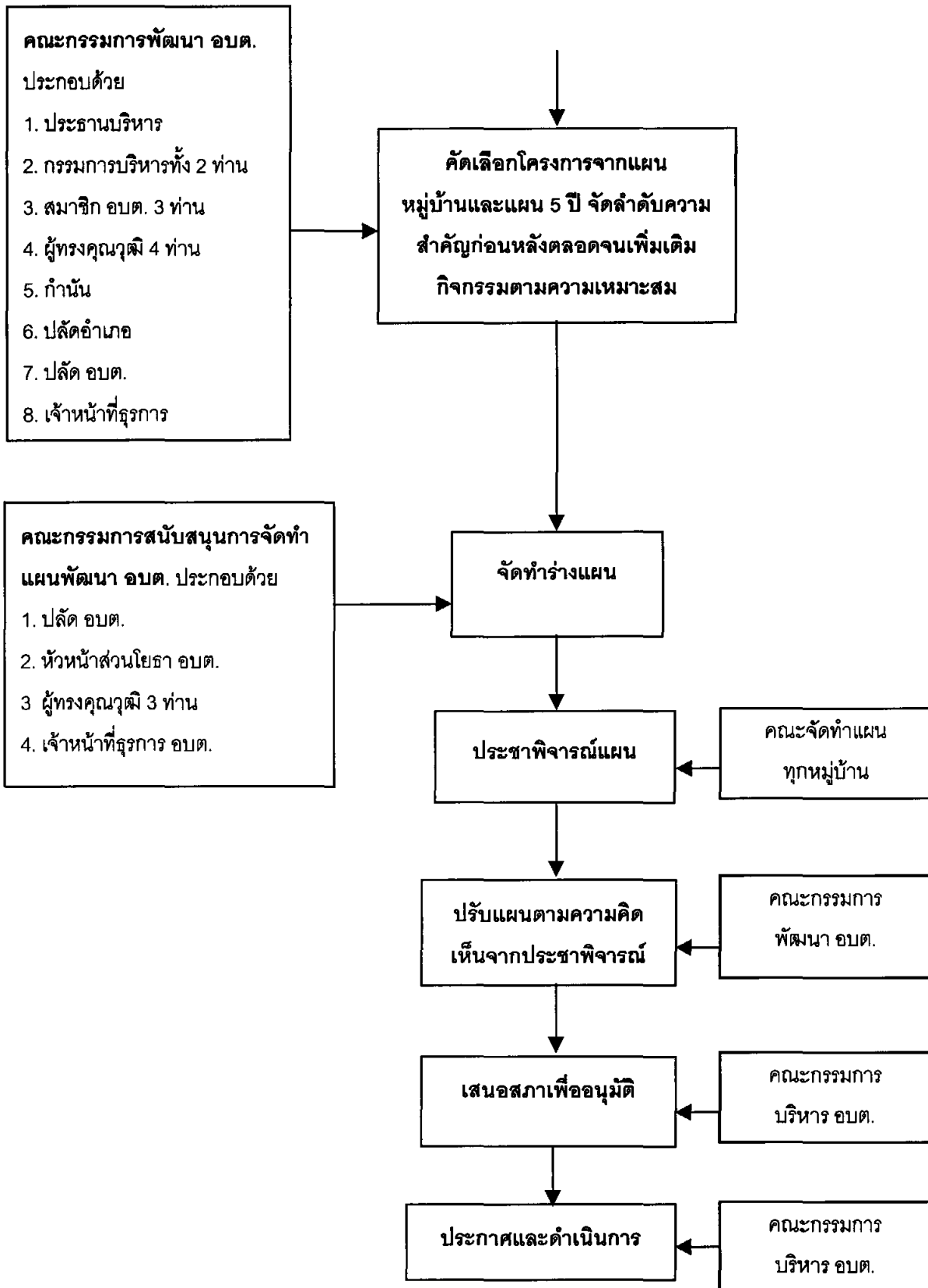
2. ให้ฝ่ายบริหารติดประกาศจดหมายเชิญเข้าร่วมฟังการประชุมสภา อบต. ในแผ่นติดประกาศของแต่ละหมู่บ้าน และให้สมาชิก อบต. แต่ละหมู่บ้านประสานงานกับผู้ใหญ่บ้านเพื่อกระจายข่าว

สำหรับกลไกการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 25 โดยกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและตำบลคือให้ประธานบริหาร อบต. ชุมพู่แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำแผนตำบล 3 ชุด รวม 11 คณะ (ดูเอกสารแนบท้าย II) ดังรายละเอียดการดำเนินการสรุปได้ดังนี้ คือ

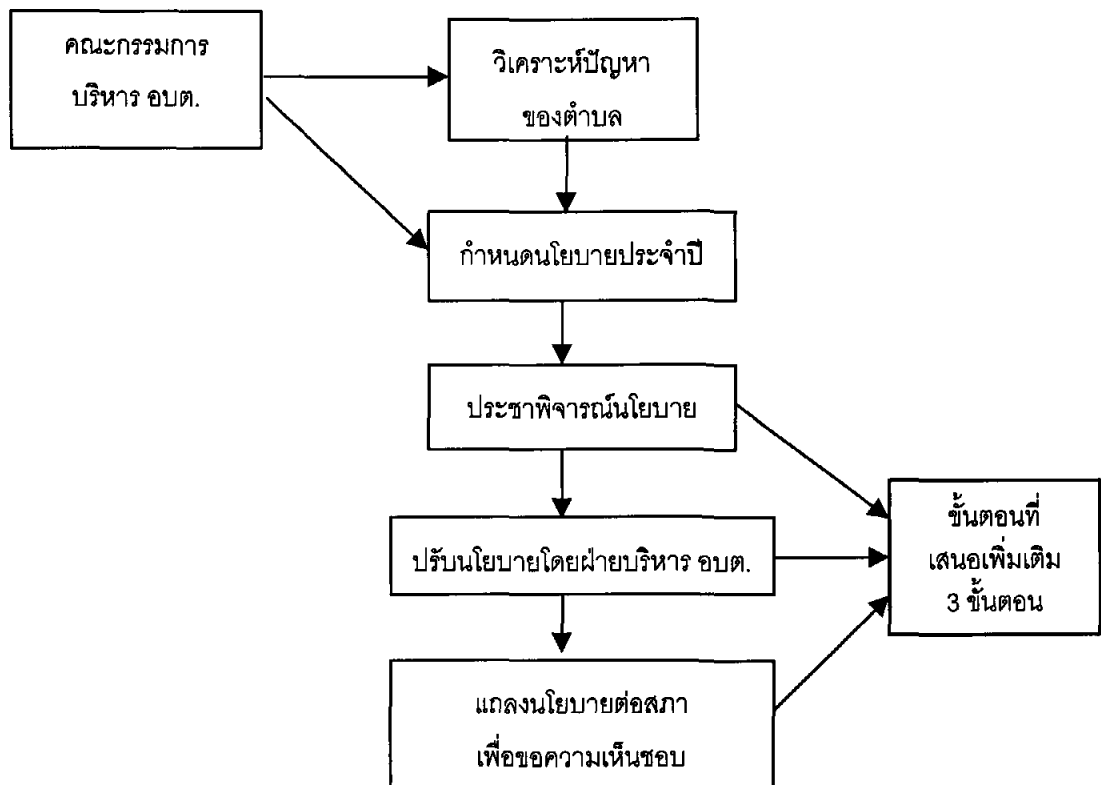
- 1) คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู 1 คณะ จำนวน 14 ท่าน
- 2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตำบลชมพู 1 คณะ จำนวน 7 ท่าน
- 3) อนุคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน 9 คณะ จำนวน 135 ท่าน พร้อมทั้งให้จัดทำแผนพัฒนาตำบล

ตามขั้นตอนในเอกสารแนบท้ายการจัดทำแผนตำบลของกองราชการส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทย (ดูเอกสารแนบท้าย II) ได้กำหนดขั้นตอนการทำแผนพัฒนาตำบลดังนี้





จากการศึกษาพบว่าสมาชิก อบต. ยังไม่เข้าใจขั้นตอนการทำแผนพัฒนาตำบล มีเพียงฝ่ายบริหารที่เข้าใจ เมื่อได้มีการรวบรวมหนังสือสั่งการของมหาดไทยทั้งหมดว่าด้วยขั้นตอนการทำแผนพัฒนาตำบล แล้วนำมาจัดลำดับความเข้าใจใหม่แล้วนำเสนอให้สมาชิก อบต. ทำความเข้าใจร่วมกันและระดมปัญหาในปีที่ผ่านมาว่าการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวได้ประสบปัญหาใดบ้าง ปรากฏว่าขั้นตอนตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยได้สร้างปัญหาในการกำหนดนโยบายประจำปี เพราะตามขั้นตอนในเอกสารแนะนำการทำแผนพัฒนาของมหาดไทยนโยบายจะกำหนดโดยคณะกรรมการบริหาร อบต. และไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร อบต. นำนโยบายที่กำหนดมาทำประชาพิจารณ์และแถลงในสภา อบต. จึงทำให้การวางแผนในระดับหมู่บ้านไม่สอดคล้องกับนโยบายที่ฝ่ายบริหาร อบต. ได้กำหนดและการละเลยขั้นตอนการแถลงนโยบายในสภา อบต. เพื่อขออนุมัติทำให้สมาชิก อบต. ไม่ทราบถึงนโยบายของฝ่ายบริหาร ทำให้นโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดคือประธานบริหารและคณะกรรมการบริหารอีก 2 คนกลายเป็นนโยบายของคนเพียง 3 คน และส่งผลให้สมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการทำแผนหมู่บ้านอาจไม่เห็นด้วย ซึ่งถ้าหากคณะจัดทำแผนหมู่บ้านและประชาคมตำบลไม่เห็นด้วยก็จะส่งผลให้การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านไม่สอดคล้องกับนโยบายของตำบล ดังเช่นการทำแผนของปีงบประมาณ 2543 ซึ่งฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายการพัฒนาอาชีพเป็นนโยบายหลักและการพัฒนาโครงการพื้นฐานเป็นเป้าหมายรอง แต่เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนหมู่บ้านส่งแผนมาที่อบต. โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้กลายเป็นเป้าหมายหลักและการพัฒนาอาชีพกลายเป็นเป้าหมายรอง ดังนั้นสมาชิกอบต. จึงเห็นว่าการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารสอดคล้องกับความต้องการของหมู่บ้านควรเพิ่มขั้นตอนการทำแผนเข้าไปอีก 3 ขั้นตอน ดังนี้



ในการทำงานประมาณปี 44 ซึ่งต้องจัดทำในเดือนสิงหาคม-กันยายน 2543 สมาชิก อบต. เห็นว่าควรดำเนินการตามขั้นตอนใหม่นี้

ผลจากการศึกษาในกรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ได้ข้อสรุปไม่ต่างจากกรอบที่หนึ่งคือ อบต. พร้อมทั้งจะเรียนรู้และมีศักยภาพในการที่จะนำหลักการมีส่วนร่วมไปใช้ในการวางแผนตำบลและทำงานประมาณตำบลหากได้รับการแนะนำอย่างถูกต้อง

กรอบที่ 3 กรอบของความโปร่งใส กลไกหลักของการชี้ให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่โปร่งใสก็คือ การที่ประชาชนสามารถได้รับและเข้าถึงข่าวสารข้อมูลต่างๆ อย่างสะดวก เชื่ออำนาจต่อการตรวจสอบของประชาชนในการไขข้อข้องใจที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ กลไกข้อมูลข่าวสารเป็นกลไกที่ทำให้ อบต. ต้องทำงานโปร่งใสตรงไปตรงมา เพราะทุกเรื่องที่ทำต้องสามารถเปิดเผยข้อมูลได้ ผลของการศึกษาในกรอบนี้พบว่าสมาชิก อบต. มีความเข้าใจในหลักการความโปร่งใสโดยไม่ต้องสร้างความสร้างความเข้าใจ สมาชิก อบต. ได้ร่วมกันเสนอกลไกในการพัฒนาความโปร่งใสของตำบลดังนี้

1. จัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยประชาชนที่มีข้อสงสัยในการดำเนินงานของ อบต. สามารถมาขอข้อมูลหลักฐานต่างๆ ได้ โดยจะมีการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านทราบสมาชิก อบต. เสนอว่าให้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการให้เกิดหน่วยงานนี้ขึ้น รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านรู้และเข้าใจ และใช้กลไกดังกล่าวในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร อบต. เพื่อสร้างความโปร่งใสและไว้เนื้อเชื่อใจ อบต. คณะทำงานนี้ประกอบด้วย สมาชิก อบต. ทั้งหมด 6 ท่าน คือ

- 1) ประธานบริหาร (นายทวน คงเมือง)
- 2) ประธานสภา (นายหล้า ทองมาลา)
- 3) กรรมการบริหาร (นายอุดม จันทร์เบ็ง)
- 4) สมาชิก อบต. (นายพรชัย ยาวุฒิ อบต. หมู่ 7)
- 5) สมาชิก อบต. (นายณรงค์ สายบุญ อบต. หมู่3)
- 6) สมาชิก อบต. (นายทวน มหายศ อบต. หมู่6)

2. จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต. โดยให้คณะทำงานชุดข่าวสารข้อมูลดำเนินการเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าว โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยตัวแทนของชาวบ้านโดยไม่ให้มีสมาชิก อบต. อยู่ในคณะกรรมการฯ เพื่อแสดงเจตนาและความตั้งใจของสภา อบต. ที่ต้องการให้มีการตรวจสอบจากประชาชน โดยคณะทำงานจะดำเนินการเชิญฝ่ายปกครอง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) มาประชุมปรึกษาหารือว่า ควรจะดำเนินการอย่างไรในการจัดตั้งคณะกรรมการชุดตรวจสอบความโปร่งใส ผลปรากฏว่าเมื่อถึงวันประชุมมีผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียวที่มาร่วมประชุมกับสมาชิก อบต. ซึ่งเข้าใจว่าสาเหตุเกิดจากความไม่เข้าใจในอำนาจการบริหารระหว่างฝ่ายปกครองคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับฝ่ายบริหารคือ อบต. เนื่องจาก การเลือกตั้งสมาชิก อบต. ตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2542 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะไม่อยู่ในโครงการสร้าง อบต. ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นในบทว่าด้วยพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิด

การไม่ให้ความร่วมมือของฝ่ายปกครองในกิจกรรมของฝ่ายบริหาร ผู้ใหญ่บ้าน 1 คนที่มาก็มาด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวและเป็นผู้ใหญ่บ้านที่เป็นคนรุ่นใหม่ หลังจากได้ทำความเข้าใจร่วมกันในโครงการ และแนวคิดการสร้างกลไกที่จะทำให้ประชาชนตรวจสอบ อบต. ได้ ปรากฏว่าผู้ใหญ่มีความพอใจในโครงการและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นมาก และแสดงความคิดเห็นว่าถ้าผู้ใหญ่บ้านคนอื่นได้รับฟังก็จะเข้าใจเช่นกัน ทางสมาชิกสภา อบต. บอกว่าก็ได้เล่าให้ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตนฟังแล้วแต่ก็ไม่ได้ผล ซึ่งเข้าใจว่าเป็นปฏิกิริยาของการไม่ให้ความร่วมมือ

สมาชิก อบต. ได้สร้างความพยายามใหม่ที่จะให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีส่วนร่วมในการสร้างกลไกการตรวจสอบ อบต. โดยบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน น่าจะเป็นแกนนำของการสร้างกลไกประชาชน ดังนั้นหากสามารถเชิญชวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปดูการดำเนินงานของสำนักงานข้อมูลข่าวสาร และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กรุงเทพฯ อาจจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจและลดการต่อต้านของฝ่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลงได้ ดังนั้นจึงได้มีการลงกรุงเทพฯ มาดูงานของคณะสมาชิก อบต. และ กำนันผู้ใหญ่บ้านจำนวน 26 ท่าน ผลจากการดูงานซึ่งมีการบรรยายสรุปจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทั้ง 2 หน่วยงาน คือ สขร. กับ ป.ป.ช. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารตำบลชมพูได้กลับไปจัดมุมบริการการให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยมีการจัดเอกสารต่างๆ และแบบฟอร์มสำหรับขอข้อมูลไว้บริการ สำหรับคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสในระดับตำบลยังไม่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เนื่องจากสมาชิก อบต. ได้รับคำแนะนำในช่วงของการมาดูงานที่กรุงเทพฯ ว่ายังไม่ควรทำเพราะไม่มีกฎหมายรองรับ ถึงอย่างไรก็ตาม คิดว่าเป็นความเข้าใจที่ไม่สอดคล้องกัน คือสำหรับ อบต. แล้วคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสตำบลเป็นเพียงกลไกการตรวจสอบไม่ใช่กลไกของการลงโทษทางกฎหมาย แต่เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นกลไกหลักในการสร้างกลไกประชาชนในการตรวจสอบ จึงต้องมีการทำความเข้าใจกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใหม่ ซึ่งทาง อบต. จะเป็นผู้ทำความเข้าใจเมื่อออกไปทำ อบต. สัญจรตามหมู่บ้าน

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ในการให้ผู้แทนชุมชนหรือประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างของตำบล หมู่บ้านละ 2 คน โดยให้ชุมชนหรือประชาคมหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเองและแต่งตั้งโดยประธานบริหาร อบต. ซึ่งตัวแทนทั้ง 2 คนดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการตรวจรับโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างในหมู่บ้านของตน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการสร้าง ความโปร่งใสในระดับตำบล ดังนั้น อบต. จึงตกลงกันว่าจะใช้กลไกดังกล่าวแทนคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสตำบลที่ฝ่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังไม่พร้อมในการให้ความร่วมมือ ดังนั้นในการออกไปทำ อบต. สัญจรได้มีการทำความเข้าใจกับประชาชนถึงกลไกเรื่องข้อมูลข่าวสาร และเรื่องกลไกการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ อบต. พร้อมกับได้มีการให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเองขึ้นมา โดยแต่ละหมู่บ้านก็เลือกตัวแทนของตัวเองขึ้นมา 2 คน มีข้อสังเกตว่าประชาชนไม่สนใจเท่าที่ควรในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการทำ อบต. สัญจรมีแต่คนสูงอายุที่มาร่วมประชุมและมาประมาณหมู่บ้านละ 50 คนทั้งๆ ที่ อบต. จัดให้มีการประชุมในภาคค่ำซึ่งคนเลิกงานแล้วซึ่งสะท้อนว่าประชาชนยังขาดความเข้าใจและสำนึกในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบทางการเมืองตามสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ผลจากการศึกษาพบว่าแม้ว่าจะมีความพยายามจาก อบต. ที่

เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ถ้าประชาชนไม่สนใจที่จะมีบทบาทในกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่โปร่งใสก็มีผลให้การพัฒนาธรรมาภิบาลเป็นไปได้อย่างมีข้อจำกัด

กรอบที่ 4 กรอบของประสิทธิภาพและกรอบของประสิทธิผล เรื่องประสิทธิภาพเป็นประเด็นที่ควรให้ความสำคัญเท่าๆ กับเรื่องประสิทธิผลหรือหลักความคุ้มค่า ด้วยเหตุผลว่าการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีจะตั้งค่านิ่งถึงการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพคือ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและเพิ่มประสิทธิภาพความรวดเร็วและรู้จักใช้ศักยภาพบุคคลากรอย่างเต็มที่ การศึกษานี้จึงได้ถือโอกาสศึกษาเรื่องประสิทธิภาพพร้อมกับเรื่องประสิทธิผล การศึกษาพบว่าสมาชิก อบต. ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการทำงานในเรื่องการทำแผนพัฒนาประจำปีซึ่งได้คุยกันไปแล้วในกรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีข้อสรุปร่วมกันไปแล้ว เรื่องรองมาเป็นปัญหาประสิทธิภาพที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบราชการ เช่น กรณีราคาประมูลกลางซึ่งกำหนดจากรัฐบาลกลางที่สูงกว่าราคาก่อสร้างจริงทำให้ อบต. ต้องเสียงบประมาณสูงเกินกว่าราคาที่เป็นจริงโดยเปล่าประโยชน์ ปัญหาที่พบอีกเรื่องก็คือการไม่มีกฎหมายรองรับในการลงโทษหรือปรับผู้ละเมิดในระเบียบกฎเกณฑ์ที่ทาง อบต. อาจจะริเริ่มออกเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับประเด็นประสิทธิภาพด้านงานบริการของ อบต. สมาชิก อบต. เห็นว่ายังไม่เป็นปัญหา แต่เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากชาวบ้านจึงได้มีการเสนอแนวคิดการออกสำรวจสอบถามและรับฟังจากชาวบ้านว่าเมื่อเขามาใช้บริการจาก อบต. แล้วมีอะไรบ้างที่ไม่เป็นที่ประทับใจ แล้วรวบรวมมาหาแนวทางแก้ไข

ผลการสำรวจพบว่าประชาชนบางส่วนก็ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเพราะเกรงใจแต่ไม่ใช่เกรงกลัวที่จะเผชิญหน้า ปัญหาที่ได้รับฟังมาจึงเป็นเหตุการณ์ในเรื่อง คำพูดของปลัด อบต. และชาวบ้านที่มาเสียภาษีซึ่งเป็นการกระเช้าเหี้ยมมากกว่าจะเป็นเรื่องความตั้งใจ* เมื่อเป็นดังนี้สมาชิก อบต. จึงใช้วิธีสำรวจการบริการของสำนักงานเพื่อที่จะปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม โดยได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน อบต. ในการหาแนวทางการปรับปรุงระบบงานบริการให้มีประสิทธิภาพขึ้น ตัวอย่างเช่น การขออนุญาตแบบก่อสร้างควรจะมีการกำหนดว่าจะได้รับการอนุมัติภายใน 5 วัน ถ้ามีเอกสารครบถ้วนตามกำหนด ได้มีการพูดถึงมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการรับเงินนอกระบบในการได้รับใบอนุญาตต่างๆ จาก อบต. ในหลาย อบต. มีการเสียเงินให้กับเจ้าหน้าที่ในการเขียนแบบเพื่อได้รับการอนุมัติก่อสร้าง แต่ผู้ขอก็ไม่ได้ปลูกตามแบบที่ได้รับอนุมัติซึ่งประธานบริหารเองก็ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการรับเงินนั้น ในกรณีเช่นนี้ ได้มีการเสนอว่าประธานบริหารต้องออกตรวจพื้นที่บ้าง แต่เนื่องจาก อบต. ชมภูไม่มีการกระทำดังกล่าวสมาชิกจึงไม่ได้หามาตรการป้องกัน

สำหรับหลักความคุ้มค่าหรือประสิทธิผลซึ่งจะเป็นการพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้ใช้จ่ายไปหรือไม่ การศึกษาจากกรณีประเมินโครงการที่ได้รับการอนุมัติที่ผ่านมาพบว่าการอนุมัติโครงการของ อบต. ที่ผ่านมาไม่ได้มีการพิจารณาในเรื่องความคุ้มค่าเป็นการอนุมัติในลักษณะของการแบ่งงบประมาณให้พยายามกระจายอย่างทั่วถึงมากกว่าการพิจารณาที่คำนึงถึงความจำเป็นและความคุ้มค่า บทเรียนที่สรุปได้จากการประเมินโครงการที่ผ่านมาคือ

* ซึ่งปลัด อบต. เป็นคนนอกจังหวัดทำให้การวิพากษ์วิจารณ์อาจทำได้ง่ายกว่า

- การใช้จ่ายเงินของ อบต. ไม่ได้คำนึงถึงหลักการใช้จ่ายที่มีประสิทธิผล ไม่ได้มีการเปรียบเทียบผลประโยชน์โครงการแต่ละโครงการที่คนส่วนข้างมากจะได้รับ ตัวอย่างสมมติเช่น ระหว่างโครงการก่อสร้างที่จอดรถให้กับสมาชิก อบต. และผู้ที่มาติดต่องาน กับโครงการการใช้เงินในการสร้างเสริมประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการของ อบต. ว่าอันไหนจะเป็นโครงการการใช้เงินที่คุ้มค่ากว่ากัน
- การพิจารณาอนุมัติโครงการต่างๆ ของแต่ละหมู่บ้านไม่ได้มีการประเมินโครงการ ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น ความยั่งยืนของโครงการและผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณแบบเบียดหัวแตกซึ่งเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ถือว่าไม่มีประสิทธิผล
- ไม่ได้มีการติดตามการใช้ประโยชน์ของโครงการที่อนุมัติไปแล้วว่าได้ใช้ประโยชน์สูงสุดคุ้มค่างบเงินที่ลงทุนไปหรือไม่ เพื่อหาแนวทางที่จะบริหารให้ใช้ประโยชน์สูงสุดจากเงินที่ลงทุนไป เช่น โครงการสร้างตลาดกลางของตำบลชมพู ซึ่ง อบต. จะต้องหาแนวทางที่จะใช้อาคารดังกล่าวมากกว่าที่เป็นอยู่ซึ่งยังไม่ได้รับการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

สมาชิก อบต. จะนำหลักการดังกล่าวข้างต้นไปให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาคมหมู่บ้าน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินโครงการเวลาทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือใช้เป็นแนวทางในเวทีประชาวิจารย์แผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับงบประมาณตำบล

กรอบที่ 5 และ 6 กรอบคุณธรรม และ กรอบความรับผิดชอบ (Accountability) หลักแห่งคุณธรรมและความรับผิดชอบเป็นเรื่องค่อนข้างจะเป็นนามธรรม เพราะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการปลูกฝังเป็นเรื่องการดูแลของสังคม จากการศึกษาพบว่าต้องเป็นเรื่องระยะยาว เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการรณรงค์และการปลูกฝังตั้งแต่เด็กที่สำคัญก็คือ หากมีการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรม คุณธรรมในสังคมจะได้รับการสร้างขึ้น เยาวชนรุ่นใหม่จะเติบโตในสภาพสังคมที่มีสิ่งแวดล้อมที่มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ และมีความเป็นธรรม เยาวชนที่เติบโตภายใต้สิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็จะมีคุณธรรมและกลับไปสร้างสังคมที่มีคุณธรรมต่อไปมันเป็นวัฏจักรของไก่และไข่ จากที่ศึกษานี้ได้ทดลองนำหลักการทั้ง 2 ไปทดลองปฏิบัติพบว่า หลักแห่งคุณธรรมควรได้รับการนำไปปฏิบัติในระดับโรงเรียนและควรเป็นโครงการในเชิงรณรงค์ สำหรับหลักความรับผิดชอบก็เช่นกัน ค่อนข้างจะเป็นนามธรรมเป็นเรื่องของหน้าที่พลเมือง ซึ่งควรได้รับการนำไปปฏิบัติโดยการให้การศึกษาให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่จะทำให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการช่วยกันแก้ปัญหาของส่วนรวม มหาดไทยได้มีความพยายามในการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมเช่นในเรื่องคุณธรรมได้กำหนดตัวชี้วัดไว้ 3 ตัว คือ ดูว่าคณะผู้บริหาร อบต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตไหม ดูว่ามีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่ และดูเรื่องประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีว่าต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80% ส่วนตัวชี้วัดความรับผิดชอบก็มี 3 ตัวเช่นกันคือ ดูการจัดทำข้อบังคับงบประมาณว่าได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ ดูว่าสมาชิก อบต. ขาดการประชุมไม่เกินร้อยละ 20 และดูว่า อบต. มีการจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล จะเห็นว่าตัวชี้วัดของมหาดไทยแทบจะไม่ได้สะท้อนเรื่อง

คุณธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคมและหน้าที่โดยซึ่งจากการหาแนวทางปฏิบัติจากสมาชิก อบต. ต่างเห็นว่า ถ้าสามารถทำให้กลไกการออกข้อบังคับตำบล กลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน กลไก การตรวจสอบความโปร่งใส และกลไกการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพดำเนินได้จนเป็นส่วนหนึ่งของ วัฒนธรรมทางการเมืองของตำบลแล้ว สังคมนั้นก็จะเป็นสังคมที่คนมีความรับผิดชอบและคุณธรรม มีการ ละอายต่อการกระทำที่มีขอบตอฏระเบียบ เนื่องจากหลักการดังกล่าวเป็นเรื่องที่ อบต. ให้ความเห็นว่าการหาก ชาวบ้านไม่สนใจที่จะลุกขึ้นมาตรวจสอบความไม่ชอบมาพากลของการบริหารงานของ อบต. ก็เป็นการยากที่ผู้ กระทำมิชอบจะลุกขึ้นมารับผิดชอบต่อกระทำมิชอบของตนเอง สมาชิกเห็นว่าวิธีการที่จะสร้างสังคมที่มี คุณธรรมและความรับผิดชอบจะต้องนำกลไกหลักของการสร้างธรรมาภิบาลทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นไป ปฏิบัติในระดับของโรงเรียนของชุมชนด้วย เพราะจะเป็นการปลูกฝังเด็กตั้งแต่เล็กให้คุ้นเคยกับการบริหารจัดการ ที่คนส่วนข้างมากมีส่วนร่วม และมีการตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความโปร่งใส การเข้าไปมี ส่วนร่วมและการตรวจสอบต้องได้รับการปลูกฝังให้ปฏิบัติจนกลายเป็นภาระหน้าที่ที่ทุกคนต้องรู้สึกเป็นความ รับผิดชอบที่จะต้องทำ ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีจิตสำนึกที่รู้สึกว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจในประเด็นสำคัญ ของฝ่ายบริหารที่มีผลต่อชุมชนและการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายการเมือง เป็นหน้าที่ที่ทุกคนต้องลุกขึ้นมาทำ จิตสำนึกดังกล่าวต้องเริ่มจากการสร้างเด็กในวันนี้ เพราะเด็กเหล่านี้จะเป็น ผู้ใหญ่ในวันข้างหน้า จะต้องอบรมให้พ่อแม่รู้จักการบริหารจัดการและปกครองครอบครัวแบบประชาธิปไตย และมีคุณลักษณะตามหลักการแห่งธรรมาภิบาล ลูกจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพ่อแม่ที่มีผลกระทบต่อลูก พ่อแม่ต้องรู้จักและเรียนรู้ที่จะสร้างบรรยากาศที่ลูกจะมีส่วนร่วมในเรื่องราวและกิจกรรมต่างๆ ของครอบครัว การดำเนินการดังกล่าวควรจะได้รับการพิจารณาในระดับนโยบายรัฐ และแนวทางปฏิบัติให้แก่ อบต. เป็น ผู้ปฏิบัติ และใช้งบ อบต. ในการดำเนินการ

ในแนวทางปฏิบัติของกรอบทั้งสองนี้สมาชิก อบต. มีวิสัยทัศน์และวางเป้าหมายระยะยาวเน้นการสร้าง สิ่งแวดล้อมสังคมที่มีธรรมาภิบาลให้กับคนรุ่นต่อไปซึ่งมีลูกหลานของสมาชิก อบต. ด้วย เปรียบเช่นเดียวกับการ สร้างตัวสร้างครอบครัวเพื่อลูกหลานเราจะได้ไม่ต้องยากจน ซึ่งสมาชิก อบต. มีแนวคิดที่จะสนับสนุนให้ทำ โครงการดังกล่าวข้างต้นในตำบลแต่ติดขัดที่ปัญหางบประมาณ

สรุปผลการศึกษา

จากการทดลองนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักมาทดลองศึกษาในการประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดีในระดับ อบต. พบว่ามีเพียง 4 หลักเท่านั้นที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ ในเชิงการบริหารจัดการที่สามารถ พัฒนาเป็นคู่มือที่นำไปปฏิบัติได้ สำหรับหลักที่ค่อนข้างเป็นนามธรรมและยากต่อการนำไปปฏิบัติจริงในเชิงการ ทำให้เป็นกลไกการบริหารจัดการคือ หลักแห่งคุณธรรมและหลักความรับผิดชอบต่อ ดังนั้นถ้ายึดกรอบของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น จะมีเพียง 4 หลักเท่านั้นคือ หลัก นิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ที่สามารถนำไปปฏิบัติและสร้างเป็น กลไกในเชิงบริหารจัดการได้ สำหรับอีก 2 หลัก คือ หลักแห่งคุณธรรมและหลักแห่งความรับผิดชอบต่อ เป็นเรื่อง

นามธรรมที่ต้องใช้การรณรงค์และการสร้างจิตสำนึก สำหรับการศึกษาในโครงการนี้ยังไม่สามารถสร้างเป็นกลไกในเชิงการบริหารจัดการได้ เนื่องด้วยเป็นเรื่องระยะยาวและโครงการมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาการศึกษาวิจัยภาคสนาม นอกจากนี้การศึกษายังพบว่าปัจจัยสำคัญในการที่ อบต. จะนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่โปร่งใสไปใช้ได้อย่างยั่งยืนนั้นขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยหลักคือ

1. กระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือสั่งการตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ให้ อบต. ดำเนินการซึ่งถือเป็นกลไกหลักในการผลักดันหลักการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลลงสู่ อบต. ที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติมากที่สุด เท่าที่ผ่านมามีกระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือสั่งการและระเบียบต่างๆ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ประชาชน ดังนี้

- หนังสือสั่งการ ให้ อบต. ออกข้อบังคับตำบลตามที่กฎหมายแม่กำหนด มีผลให้ อบต. รู้จักการออกข้อบังคับตำบลที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่
- หนังสือสั่งการให้มีการจัดตั้งประชาคมหมู่บ้านและตำบล ทำให้มีการจัดองค์กรและกลไกประชาชนทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบล
- หนังสือสั่งการให้มีการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและตำบลแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom up) ผลที่ออกมาคือ มีการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านโดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและเป็นแผนพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมีกระบวนการสำรวจปัญหาและวิเคราะห์ความต้องการของประชาชน โดยมีประชาคมหมู่บ้านเป็นกลไกสำคัญในการวางแผนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของ อบต.
- มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ อบต. ซึ่งเป็นการสร้างกลไกตรวจสอบความโปร่งใสในระดับหมู่บ้านผลที่ตามมาคือ มีการจัดตั้งตัวแทนหมู่บ้านละ 2 คนซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนหรือประชาคม ร่วมเป็นคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้าง
- มีโครงการคัดเลือก อบต. ต้นแบบระดับประเทศปี 2543 โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกอยู่ 3 ข้อ และหนึ่งใน 3 ข้อก็คือเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลโดยใช้หลักการทั้ง 6 หลักของธรรมาภิบาลเป็นเกณฑ์การคัดเลือก ส่วนเกณฑ์การคัดเลือกอีก 2 ข้อก็เป็นเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลและบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

แม้ว่ากลไกของกระทรวงมหาดไทยจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิผลในเชิงของการนำไปสู่การปฏิบัติของ อบต. แต่จากการศึกษาในระดับพื้นที่พบว่าผลของการนำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ในพื้นที่ตัวอย่างที่ อบต. ชมภู พบว่ามีช่องว่างของความเข้าใจในการนำไปปฏิบัติ ทำให้การดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยเป็นการดำเนินการที่ขาดเรื่องกระบวนการ ซึ่งกระบวนการในที่นี้ก็คือความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกต่อสิ่งที่ทำ ดังตัวอย่างที่ได้นำเสนอในงานวิจัยข้างต้น สิ่งที่จะช่วยให้ อบต. ดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยอย่างมีความเข้าใจ ความรู้และจิตสำนึกก็คือพี่เลี้ยง การศึกษานี้พบอย่างชัดเจนว่าสมาชิก อบต. มีความตื่นตัว และความสนใจที่จะเรียนรู้ และต้องการมีความรู้ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการทำงานของ อบต. ต้องการมีแนวความคิดใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาของตำบลและที่สำคัญก็คือ อบต. ต้องการมีวิธีทำงาน หรือ

แนวทางทำงานที่ลดความขัดแย้งในตำบล ดังนั้นเมื่อ อบต. ได้เรียนรู้ถึงแนวทางการสร้างความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นแนวทางที่จะช่วยลดความขัดแย้งในตำบล ซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้อสงสัยกลางแกลงใจในการดำเนินงานของ อบต. อบต. จึงมีความกระตือรือร้นในการที่จะคิดหาแนวทางที่จะประยุกต์หลักการธรรมาภิบาลมาใช้กับตำบลของตน ดังนั้น มหาตไทยจึงมีบทบาทอย่างยิ่งในการส่งเสริมธรรมาภิบาลระดับตำบลโดยการจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอคือ นายอำเภอ ให้มีความรู้ ความเข้าใจต่อหนังสือสั่งการทุกฉบับของกระทรวงมหาดไทยตลอดจนเข้าใจเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้นายอำเภอไปอบรมปลัด อบต. และให้ปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยง อบต. ในการดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย

2. ประชาชน จากการศึกษาพบว่าหลักการประยุกต์หลักการธรรมาภิบาลไปใช้ในระดับ อบต. เป็นการที่ อบต. สร้างเงื่อนไข กฎเกณฑ์ ข้อกำหนด และระบบการบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรม แต่ถ้าประชาชนไม่ตื่นตัว และไม่สนใจในสิทธิหน้าที่และมีสำนึกที่จะลุกขึ้นมีส่วนร่วมในการสร้างสังคมที่ดีก็เท่ากับไม่ใช้โอกาสที่ อบต. เปิดเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารกระทำการใดๆ ก็ได้เพราะไม่มีการตรวจสอบจากประชาชน ดังนั้น กลไกประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสร้างสังคมที่เป็นธรรมและโปร่งใส องค์การพัฒนาเอกชนมีประสบการณ์และศักยภาพในการสร้างประชาชนให้มีศักยภาพในการคิด วิเคราะห์ และรวมกลุ่ม เพื่อแก้ปัญหาและพึ่งตนเอง ทำให้ประชาชนมีความรู้ และมีความตื่นตัวในสิทธิของตนเอง และความเป็นธรรมในสังคม จากรายงานการศึกษาดังได้รายงานไว้ในข้างต้นพบว่า ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมใน อบต. สัญจร ประชาชนสนใจละครที่มากกว่าการมามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นให้กับ อบต. ทั้งนี้เข้าใจว่าประชาชนไม่เข้าใจ และไม่เห็นถึงบทบาทของตนเองในการมีส่วนร่วมที่จะสร้างสังคมที่ดี ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องมีการเร่งสร้างความเข้าใจและสำนึกให้ประชาชนโดยองค์การพัฒนาเอกชน เพราะลำพัง อบต. เองไม่มีศักยภาพในการไปสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนให้มีศักยภาพในการทำหน้าที่ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ควรเป็น เพราะ อบต. เองก็อยู่ในศักยภาพที่ไม่ต่างจากประชาชน ดังนั้น หากมีองค์การพัฒนาเอกชนเข้ามาช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนก็จะทำให้กลไกประชาชนไปผลักดันระบบบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลให้ดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้น รัฐควรจัดสรรงบประมาณที่จะให้้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถดำเนินการได้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าหลักการสำคัญที่สุดของการสร้างบ้านเมืองที่ดีที่มีความเป็นธรรมคือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นทั้งเงื่อนไขและหลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาลส่วนหลักอื่นๆ อีก 5 หลักคือ หลักนิติธรรม โปร่งใส คุ่มค่า ความรับผิดชอบ และจริยธรรมนั้นล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการ ผลการศึกษานี้จึงเสนอแนะให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ดังนั้นเพื่อให้ อบต. สามารถที่จะสร้างธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษานี้เสนอแนะว่า

1. มหาตมไทยควรจัดอบรมให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัด อบต. ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการปฏิบัติงานโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การอบรมดังกล่าวควรได้รับการหยิบยกให้เป็นเรื่องที่ควรได้รับความสำคัญในอันดับต้นๆ ของการจัดสรรงบประมาณ ควรมีการคัดเลือกผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีประสบการณ์เรื่องการมีส่วนร่วมมาเป็นผู้ฝึกอบรม

2. หนังสือสั่งการของมหาดไทยทุกฉบับก่อนนำไปสู่การปฏิบัติ ควรจะมีการอบรมนายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอให้มีความเข้าใจและมีทักษะในการนำไปปฏิบัติ และให้นายอำเภออบรมปลัด อบต. เพื่อให้ปลัด อบต. สามารถเป็นที่เลี้ยงให้ อบต. ในการดำเนินการตามหนังสือสั่งการได้

3. รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้องค์กรที่ไม่ใช่รัฐเพื่อนำไปจัดสรรงบประมาณให้องค์กรพัฒนาเอกชน ในการดำเนินการเสริมสร้างกลไกประชาชนให้มีศักยภาพและสำนึกที่จะร่วมกันสร้างสังคมที่โปร่งใสและเป็นธรรม

มีข้อสังเกตจากการศึกษาว่าสมาชิก อบต. ให้ความสนใจในการศึกษานี้มากสังเกตได้ว่าสมาชิกมาร่วมประชุมทุกครั้งโดยมิได้ขาดเลยและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและในการหาแนวทางปฏิบัติ ดังนั้น หากมีการนำกระบวนการศึกษาไปปฏิบัติก็น่าจะได้รับการตอบสนองที่ดี

เอกสารแนบท้าย I:

ข้อมูลพื้นฐานด้านเศรษฐกิจสังคมของ อบต. ชมภู

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรแยกตามอายุ

หมู่ที่	1		2		3		4		5		6		7		8		9		รวม
	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	
จำนวนครัวเรือน	117		262		99		447		163		204		255		166		89		1802
แยกเป็น ชาย / ผู้หญิง (คน)	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	
อายุน้อยกว่า 1 ปีเต็ม	2	3	2	3	1	1	8	6	2	1	3	1	3	3	2	2	1	2	46
อายุ 1 ปี - 1 ปี	3	3	4	11	1	0	10	13	8	1	4	4	12	11	6	4	2	2	99
อายุ 2 ปีเต็ม - 5 ปี	4	7	14	18	5	7	14	11	16	14	18	10	14	12	11	13	4	3	196
6 ปีเต็ม - 11 ปี	17	21	34	30	14	15	55	51	21	30	28	30	44	48	28	20	15	12	513
12 ปีเต็ม - 14 ปี	8	11	22	22	12	14	24	19	19	13	16	12	26	22	15	15	5	8	283
15 ปีเต็ม - 17 ปี	22	15	23	25	12	11	43	45	14	23	9	10	21	16	16	16	6	8	335
18 ปีเต็ม - 49 ปี	120	127	250	270	89	108	413	391	204	200	195	211	235	250	148	153	73	68	3,505
50 ปีเต็ม - 59 ปี	14	19	25	32	19	17	58	52	25	26	28	39	35	40	20	18	11	13	491
60 ปีเต็มขึ้นไป	30	25	61	73	21	25	112	108	33	46	46	62	54	67	42	41	12	15	873
รวมจำนวนชาย/หญิง	220	231	435	484	174	198	737	696	342	354	345	381	444	469	288	282	129	131	6,340
รวมจำนวนทั้งหมด	451		919		372		1,433		696		726		913		570		260		6,340

ที่มา: กชช 2 ค. ตำบลชนบท อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 2 ความรู้/การศึกษา

ระดับการศึกษา	หมู่บ้าน / จำนวนคน									รวม	ร้อยละ
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
จบการศึกษามัธยมศึกษา	196	412	35	765	380	420	522	280	78	3,088	74.5
จบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า	25	128	18	76	28	65	45	75	27	487	12
จบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า	28	67	9	48	25	30	22	30	28	287	7
จบอนุปริญญาหรือเทียบเท่า	22	32	6	27	19	18	18	13	19	174	4
จบปริญญาตรีหรือสูงกว่า	18	12	4	27	8	12	12	12	2	107	2.5
รวม	289	651	72	943	460	545	619	410	154	4,143	100

ที่มา: กขท. 2 ค. ตำบลชมภู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 3 สภาพแรงงาน/การออกไปทำงานนอกตำบล

หมู่ที่	1		2		3		4		5		6		7		8		9		รวม	
	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ	ช	ญ		
จำนวนครัวเรือน	57	72	72	25	82	32	64	56	34	30	30	30	30	30	30	30	30	30	452	
แยกเป็น ผู้ชาย / ผู้หญิง (คน)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
อายุน้อยกว่า 15 ปี	8	12	5	7	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
อายุ 15 - 18 ปี	48	54	62	47	32	21	68	72	28	32	50	52	54	61	27	33	31	22	794	
อายุมากกว่า 18 ปีเต็ม	56	66	67	54	35	22	68	72	28	32	50	52	54	61	32	37	35	28	849	
รวม ชายและหญิง(คน)	122	121	121	57	140	60	102	115	69	63	63	63	63	63	63	63	63	63	849	

ที่มา: กขท. 2 ค. ตำบลชมภู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 4 แหล่งน้ำในหมู่บ้าน

แหล่งน้ำในหมู่บ้าน	หมู่ 1	หมู่ 2	หมู่ 3	หมู่ 4	หมู่ 5	หมู่ 6	หมู่ 7	หมู่ 8	หมู่ 9	รวม
บ่อน้ำบาดาลสาธารณะ	1	1	2	2	1	1	1	2	1	12
บ่อน้ำบาดาลส่วนตัว	13	45	23	172	68	42	15	37	69	484
บ่อน้ำตื้นสาธารณะ	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2
บ่อน้ำตื้นส่วนตัว	54	210	54	112	47	100	195	96	16	884
รวม	68	256	80	287	116	143	211	135	86	1,382

ที่มา: กชช. 2 ค. ตำบลชนมภู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 5 รายได้ทั้งหมดของหมู่บ้านจากการเก็บภาษีต่าง ๆ ในปีที่แล้ว

หมู่บ้าน	รายได้จากการเก็บภาษีเงินได้ (บาท)
1	20,500
2	35,352
3	3,721
4	34,350
5	12,091
6	8,215
7	36,000
8	8,864
9	8,435
รวม	167,528

ที่มา: กชช. 2 ค. ตำบลชนมภู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

การคมนาคมและการสื่อสาร

- ในตำบลมีถนนลาดยางผ่านทุกหมู่บ้าน และมีรถรับจ้างวิ่งบริการอย่างสม่ำเสมอ
- พาหนะ และการสื่อสารในตำบลแยกเป็นหมู่บ้าน

ตารางที่ 6 พาหนะที่ใช้ในหมู่บ้าน

หมู่บ้าน	1		2		3		4		5		6		7		8		9		รวม	
	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน		
ครัวเรือน (คร.) /จำนวน (คัน)																				
รถจักรยานยนต์	34	37	62	71	32	36	241	252	20	22	36	38	128	132	48	53	12	13		1,267
รถมอเตอร์ไซด์	85	90	212	220	80	84	312	341	108	112	172	181	211	231	125	125	68	69		2,826
รถจักรยาน	78	92	149	155	99	110	258	262	62	68	115	122	98	102	65	65	30	32		1,962
รถอื่นต้น	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-
รถบรรทุก,รถเก๋ง	8	8	18	22	6	6	31	38	7	8	17	17	44	45	13	15	15	15		333
รวม	205	227	441	468	217	236	842	893	197	210	340	358	481	510	251	258	125	129		6,388

ที่มา: กทข. 2 ค. ตำบลสมบุญ อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 7 การสื่อสาร

การสื่อสารที่ใช้ในหมู่บ้าน	หมู่ 1		หมู่ 2		หมู่ 3		หมู่ 4		หมู่ 5		หมู่ 6		หมู่ 7		หมู่ 8		หมู่ 9		รวม	
	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน	คร.	คัน		
โทรศัพท์ประจำบ้าน	30		120		43		400		80		40		180		80		-			973
โทรศัพท์เคลื่อนที่	4		15		3		15		5		6		12		7		3			70
วิทยุสื่อสารความถี่	-		10		1		-		2		2		3		-		1			19
รวม	34		145		47		415		87		48		195		87		4			1,062

ที่มา: กทข. 2 ค. ตำบลสมบุญ อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 8 การดำเนินงานทางราชการเกษตร

การดำเนินงานทางราชการเกษตร (ครัวเรือน)	หมู่ 1	หมู่ 2	หมู่ 3	หมู่ 4	หมู่ 5	หมู่ 6	หมู่ 7	หมู่ 8	หมู่ 9	รวม
1 เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร	30	120	43	400	80	40	180	80	-	973
2 เป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพทางการเกษตร	4	15	3	15	5	6	12	7	3	70
3 การใช้แหล่งดินเพื่อการผลิต										
3.1 กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	7	-	40	90	-	86	-	106	-	329
3.2 สหกรณ์	29	68	10	57	10	28	32	18	12	264
3.3 สกส.	12	15	20	19	4	12	50	4	4	140
3.4 ธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารออมสิน	-	5	5	4	-	4	5	3	-	26
3.5 อื่น ๆ (พหุคำญาติพี่น้อง)	-	-	-	-	-	-	9	1	-	10
4. มีโรงสี ทั้งหมด(แห่ง)	-	2	-	2	-	2	1	-	-	-
4.1 ขนาดเล็กไม่เกิน 20 แรงม้า	-	2	-	2	-	2	1	-	-	14
4.2 ขนาดกลาง 20-50 แรงม้า	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.3 ขนาดใหญ่มากกว่า 50 แรงม้า	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. ครัวเรือนประกอบกิจการเกษตรในบริเวณบ้านหรือหัวไร่ปลายนา เพื่อบริโภคและมีบางส่วนเหลือขาย	33	130	75	295	120	100	198	86	45	1,082
6. ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพการเพาะปลูก เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน	56	250	65	330	103	120	172	128	56	1,280
7. ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพการเกษตรแบบผสมผสาน (ทฤษฎีใหม่)	-	18	12	23	-	28	-	48	7	136

ที่มา: กชช. 2 ค. ตำบลสมัญ อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 9 สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจ	หมู่ 1	หมู่ 2	หมู่ 3	หมู่ 4	หมู่ 5	หมู่ 6	หมู่ 7	หมู่ 8	หมู่ 9	รวม
1. ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพมากกว่า 1 อาชีพรายได้ต่อครัวเรือน (บาท/ปี)	74 60,000	224 60,000	92 60,000	365 65,000	137 50,000	168 55,000	198 60,000	157 150,000	77 80,000	1,492
2. ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเพียงอย่างเดียว รายได้ต่อครัวเรือน (บาท/ปี)	43 48,000	38 40,000	7 50,000	82 50,000	26 40,000	30 45,000	55 55,000	9 50,000	12 50,000	302
3. อัตราค่าจ้างทั่วไป (บาท/วัน)	50	150	150	150	130	150	150	150	120	

ที่มา: กชช. 2 ค. ตำบลสมบุญ อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 10 สิทธิที่ทำการ

สิทธิที่ทำการ	หมู่ 1	หมู่ 2	หมู่ 3	หมู่ 4	หมู่ 5	หมู่ 6	หมู่ 7	หมู่ 8	หมู่ 9	รวม
1. ครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและไม่ต้องเช่า	110	212	24	170	60	142	119	128	32	997
2. ครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินของตนเองและต้องเช่าเพิ่มบางส่วน	7	10	16	15	21	10	35	-	24	138
3. ครัวเรือนไม่มีที่ดินทำกินของตนเองต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด	22	18	39	90	32	35	18	32	23	309
4. ในหมู่บ้านมีพื้นที่รวมทั้งหมด (จำนวนไร่)	764	1,800	341	1,261	989	987	2,000	778	756	9,676
แบ่งเป็นพื้นที่การเกษตร (จำนวนไร่)	350	1,230	264	854	654	450	1,564	628	630	6,624

ที่มา: กชช. 2 ค. ตำบลสมบุญ อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

ตารางที่ 11 ด้านสุขภาพอนามัย

สุขภาพอนามัย	หมู่ 1	หมู่ 2	หมู่ 3	หมู่ 4	หมู่ 5	หมู่ 6	หมู่ 7	หมู่ 8	หมู่ 9	รวม
1. คนในหมู่บ้านมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และการช่วยเหลือเกิดฉุกเฉินจากรัฐ หรือการประกันสังคม(คน)	88	225	48	329	116	189	157	131	29	1,312
2. ในหมู่บ้านมีเด็กกำพร้า หรือเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน หรือเด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ (คน)	1	-	-	1	1	-	-	1	-	4
3. ในหมู่บ้านมีคนที่พักทางรังการหรือทางสมยอม	2	4	-	5	6	1	4	3	2	27
4. ในหมู่บ้านที่มีครอบครัวลักษณะหย่า หม้าย หรือแยกทาง (จำนวนครอบครัว)	2	8	-	12	1	3	4	4	2	36

ที่มา: กชช 2 ค. ตำบลชนบท อำเภอสตารี่ จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2542

เอกสารแนบท้าย II:

ข้อบังคับตำบล

เรื่อง

การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่น
การพนัน พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนตำบลชมภู
อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

สารบัญ
ข้อบังคับตำบล

**เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542**

ขององค์การบริหารส่วนตำบลชมภู
อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

	หน้า
1. บันทึกหลักการและเหตุผล	1
2. ข้อบังคับตำบล เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่น การพนัน พ.ศ. 2542	2-4
3. สำเนารายงานการประชุมเพื่อพิจารณา ร่างข้อบังคับตำบล เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542 ขององค์การบริหารส่วนตำบลชมภู	5-8



บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างข้อบังคับตำบล
เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542

หลักการ

จัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน เพื่อเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล และมอบให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมดังกล่าวเรียกเก็บเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบล

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการตามอำนาจหน้าที่ และอำนวยความสะดวกสาธารณะแก่ประชาชน ประกอบกับเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว สมควรมอบให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมดังกล่าวเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบล จึงจำเป็นต้องตราข้อบังคับตำบลนี้

สำเนา

ข้อบังคับตำบล

เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 71 มาตรา 76 มาตรา 80 และมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 องค์การบริหารส่วนตำบลชุมภูง จังตราข้อบังคับตำบลนี้ ขึ้นไว้โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอสารภีดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบังคับตำบลนี้ เรียกว่า " ข้อบังคับตำบล เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542 "

ข้อ 2 ข้อบังคับตำบลนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 เดือน มกราคม พ.ศ. 2542

ข้อ 3 ให้ยกเลิกข้อบังคับตำบล เรื่อง การกำหนดอัตราการเรียกเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม เพิ่มขึ้น พ.ศ. 2540

ข้อ 4 ในข้อบังคับตำบลนี้

" เจ้าหน้าที่ " หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่จัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

ข้อ 5 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เสียภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละสิบของภาษีธุรกิจเฉพาะที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ชำระภาษีธุรกิจเฉพาะที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งให้เจ้าหน้าที่พร้อมกับการชำระภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

กรณีการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นการค้าหรือหากำไร ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีธุรกิจเฉพาะที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น

ข้อ 6 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรซึ่งได้ซื้อขายหรือให้บริการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้เรียกเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้เรียกเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

/ ให้ผู้มีหน้าที่.....

ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ชำระภาษีมูลค่าเพิ่มที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งให้เจ้าหน้าที่พร้อมกับการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

ข้อ 7 ให้ผู้ได้รับอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านค้าขายสุราตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราเพิ่มขึ้นอีกร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

ให้ผู้ได้รับอนุญาตขายสุรา เสียค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง พร้อมกับการเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

ข้อ 8 ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้มีการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันเพิ่มขึ้นอีกร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน เสียค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง พร้อมกับการเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ข้อ 9 การจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8 มอบให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเรียกเก็บแทน ดังนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามข้อ 5 มอบให้กรมสรรพากร สำหรับภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไรตามมาตรา 91/2(6) แห่งประมวลรัษฎากรมอบให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

(2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามข้อ 6 มอบให้กรมสรรพากร

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามข้อ 7 มอบให้กรมสรรพสามิต

(4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ตามข้อ 8 มอบให้กรมการปกครอง

ข้อ 10 เมื่อกรมสรรพากรและกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบให้เรียกเก็บภาษีแทนตามข้อ 9 เรียกเก็บภาษีเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบล และได้หักค่าใช้จ่ายตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้ส่งมอบภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งจำนวน แก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป

ข้อ 11 เมื่อกรมสรรพสามิตและกรมการปกครองซึ่งได้รับมอบให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมแทนตามข้อ 9 เรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบล และได้หักค่าใช้จ่ายตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้ส่งมอบค่าธรรมเนียมทั้งจำนวนแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

/ ข้อ 12 แบบพิมพ์.....

ข้อ 12 แบบพิมพ์ หลักเกณฑ์ วิธีการยื่นแบบและการชำระภาษีและค่าธรรมเนียมตามข้อบังคับ
ฉบับนี้ให้เป็นไปตามที่ส่วนราชการ ตามข้อ 9 กำหนด

ข้อ 13 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ชำระภาษีและค่าธรรมเนียมตามข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8 ต้องระวางโทษ
ปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

ข้อ 14 ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลลพบุรี เป็นผู้รักษาการต
ข้อบังคับฉบับนี้ และมีอำนาจวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบังคับฉบับนี้

ประกาศ ณ วันที่ 27 เดือนเมษายน พ.ศ. 2542

(ลงชื่อ) กฤษณี คำต่อ

(นางสาวกฤษณี คำต่อ)

ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลลพบุรี

เห็นชอบ

(ลงชื่อ) นพคุณ รัฐผไท

(นาย นพคุณ รัฐผไท)

นายอำเภอสารภี

สำเนา

รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู สมัยวิสามัญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542

สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1/2542

วันที่ 27 เดือนเมษายน พ.ศ.2542

ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู

เริ่มประชุมเวลา 09.00 น.

รายชื่อผู้เข้าประชุม

- | | |
|-------------------------|--|
| 1. นายเกษม ชมชื่น | ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 2. นายวิเชียร อินแก้ว | เลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 3. นายชาติ วิสัย | กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 4. นายสมพร เกษพรหม | กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 5. นายณรงค์ สายบุญ | กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 6. นายสุพัตร ชันแก้ว | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 7. นายองอาจ กล้าหาญ | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 8. นายทองคำ ใจทน | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 9. นายชาญยุทธ บุญมี | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 10. นายอินตา กาวีอิน | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 11. นายสอน สมใจดี | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 12. นางนงลักษณ์ แสงบุญ | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 13. นางอำไพ พันธุ์ดี | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 14. นางอำไพ ยะจา | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 15. นายอินสอน ยืนธรรม | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 16. นายจวน สุกัณทา | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 17. นายหล้า ทองมาลา | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 18. นายตาน จองคำ | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 19. นายนวล หอยประหลาด | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |
| 20. นายบุญมา สิทธิวัฒน์ | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู |

รายชื่อผู้ไม่เข้าประชุม

1. นางสาวกฤษณี คำต่อ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู
2. นายนิเวศน์ พรหมมินทร์ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

1. นายสมชาติ วงศ์ไผ่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขมภู
2. นายชาญชัย ผาแสนเกิน หัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้เข้าประชุม	20	คน
ผู้ไม่เข้าประชุม	2	คน
ผู้เข้าร่วมประชุม	2	คน

ระเบียบวาระการประชุม

- ระเบียบวาระที่ 1 เรื่อง ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
- ระเบียบวาระที่ 2 เรื่อง รับรองรายงานการประชุมครั้งที่ผ่านมา
- ระเบียบวาระที่ 3 เรื่อง คณะกรรมการบริหารฯ
- ระเบียบวาระที่ 4 เรื่อง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- ระเบียบวาระที่ 5 เรื่อง พิจารณา
 - โครงการเงินกู้พิเศษภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542
 - พิจารณาร่างข้อบังคับตำบล เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542 (3 วาระรวดเดียว)
- ระเบียบวาระที่ 6 เรื่อง อื่น ๆ (ถ้ามี)

ระเบียบวาระที่ 1 เรื่อง ประธานสภาฯ แจ้งให้ที่ประชุมทราบ

นายเกษม ชมชื่น ประธานสภาฯ ได้แจ้งระเบียบวาระให้ที่ประชุมทราบและได้กล่าวขอบคุณสมาชิกที่มาร่วมประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน ก่อนกล่าวเปิดประชุม

ระเบียบวาระที่ 2 เรื่อง รับรองรายงานการประชุมครั้งที่ผ่านมา

มติ ที่ประชุมรับรอง

- โครงการเงินกู้พิเศษภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542

ฯลฯ

- พิจารณาร่างข้อบังคับตำบล เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542 (3 วาระรวดเดียว)

นายเกษม ชมชื่น ประธานสภาฯ ได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า คณะกรรมการบริหารฯ ได้เสนอร่าง ข้อบังคับตำบล เรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน พ.ศ. 2542 มาเพื่อให้สภาฯ ได้พิจารณาและขอให้สภาฯ พิจารณา 3 วาระรวดเดียว ซึ่งประธานสภาฯ ได้ปรึกษาที่ประชุมก่อนจะลงมติว่า สมควรจะอนุมัติให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวหรือไม่นั้น ควรให้ฝ่ายกรรมการบริหารฯ ได้อธิบายถึงรายละเอียดของร่างข้อบังคับตำบลฯ เสียก่อนจะเหมาะสมหรือไม่ ปรากฏว่าไม่มีสมาชิก ท่านใดคัดค้าน ดังนั้น ประธานสภาฯ จึงได้อนุญาตให้นายณรงค์ สายบุญ เลขานุการคณะกรรมการบริหารฯ อธิบายรายละเอียดร่างข้อบังคับฯ โดยนายณรงค์ ได้ขออนุญาตต่อประธานสภาฯ ให้นายสมชาติ วงศ์ไผ่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้อธิบายแทน ซึ่งนายเกษม ประธานสภาฯ อนุญาตให้ปลัดองค์การฯ เป็นผู้อธิบายแทนได้ โดยปลัดองค์การฯ ได้ อธิบายรายละเอียดของร่างข้อบังคับฯ ว่า เหตุผลของการจัดทำร่างข้อบังคับฯ ฉบับนี้ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร(ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2541 ซึ่งมีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงให้กรมที่ดินจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไรเพื่อกรมสรรพากร ตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2542 เป็นต้นไป ดังนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงมีหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตราข้อบังคับดังกล่าวโดยเร่งด่วน หรือนานาได้ตราข้อบังคับตำบลเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แล้วก็ให้เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องสอดคล้องกับประมวลรัษฎากร ซึ่งกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลชมพูเป็นกรณีที่ได้ออกข้อบังคับไว้แล้วจึงต้องแก้ไขข้อบังคับฯ ให้ถูกต้อง โดยยกเลิกข้อบังคับฯ ฉบับเดิม แล้วใช้ข้อบังคับฉบับใหม่ที่เสนอมานี้ เมื่อนายสมชาติ วงศ์ไผ่ ปลัดองค์การฯ ได้ อธิบายจบ นายเกษม ประธานสภาฯ ได้กล่าวต่อที่ประชุมว่า ก่อนที่จะพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ขอให้ที่ประชุมลงมติก่อนว่าสมควรอนุมัติให้พิจารณาร่างข้อบังคับฉบับนี้ 3 วาระรวดเดียว ตามที่คณะกรรมการบริหารฯ เสนอมาหรือไม่ ปรากฏว่ามีสมาชิก เห็นสมควรให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวเป็นเอกฉันท์ ดังนั้น การพิจารณาร่างข้อบังคับฉบับนี้จึงพิจารณา 3 วาระรวดเดียว เมื่อได้มติแล้ว นายเกษม ประธานสภาฯ จึงได้มีการพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ โดยได้ซักถามในที่ประชุมว่า หลังจากที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้อธิบายจบแล้วสมาชิก ท่านใดมีข้อสงสัยประการใดให้สอบถามได้ ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกท่านใดสอบถาม ประธานสภาฯ จึงได้ขอมติต่อที่ประชุมว่า เห็นสมควรรับหลักการในวาระที่ 1 นี้หรือไม่

มติ ที่ประชุมมีมติรับหลักการเป็นเอกฉันท์

เมื่อรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว ประธานสภาฯ จึงให้มีการพิจารณาในวาระที่ 2 ขึ้นแปรญัตติ โดยให้ที่ประชุมเป็นกรรมการเต็มสภา โดยประธานได้ซักถามต่อที่ประชุมว่า สมาชิกท่านใดมีความประสงค์จะขอแปรญัตติก็ให้เสนอมาได้ ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกท่านใดเสนอคำแปรญัตติ ประธานสภาฯ จึงขอมติต่อที่ประชุมว่า เห็นสมควรจะให้ผ่านวาระที่ 2 หรือไม่

มติ ที่ประชุมมีมติให้ผ่านวาระที่ 2 เป็นเอกฉันท์

เมื่อที่ประชุมมีมติให้ผ่านวาระที่ 2 แล้ว ประธานสภาฯ ได้ขอมติต่อที่ประชุมว่า เห็นสมควรจะให้ตราเป็นข้อบังคับตำบลในวาระที่ 3 หรือไม่

มติ ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้ตราเป็นข้อบังคับตำบล โดยให้นำเสนอนายอำเภอเพื่อลงนามเห็นชอบและให้ประกาศใช้ตามระเบียบฯ ต่อไป

ระเบียบวาระที่ 6 เรื่อง อื่น ๆ

ฯลฯ

ตรวจถูกต้อง

เกษม ชมชื่น

(นายเกษม ชมชื่น)

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ปิดประชุมเวลา 12.00 น.

วิเชียร อินแก้ว

(นายวิเชียร อินแก้ว)

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้บันทึก



ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่ออนุรักษ์ให้เป็นไปตามความในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 25 มติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู จากการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ประจำปี 2542 ครั้งที่ 1 วันที่ 5 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 และมีมติคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู จากการประชุมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู ครั้งที่ 12 /2542 ประจำปี 2542 วันที่ 6 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 จึงประกาศแต่งตั้งดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู ประกอบด้วย

- | | | |
|--|-----------------------------|---------------------------------|
| (1) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู | | เป็น ประธานกรรมการ |
| (2) กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชมพูทุกคน | | เป็น กรรมการ |
| (3) นายจำรัส จันติมา | ตำแหน่ง สมาชิกสภา อบต. ชมพู | เป็น กรรมการ |
| (4) นายบุญเรือง ลีทธิวัฒน์ | ตำแหน่ง สมาชิกสภา อบต. ชมพู | เป็น กรรมการ |
| (5) นายบุญทวี ตาคำวัน | ตำแหน่ง สมาชิกสภา อบต. ชมพู | เป็น กรรมการ |
| (6) นายสายันต์ สมบุญบัติ | ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็น กรรมการ |
| (7) นายอินสอน โยคำ | ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็น กรรมการ |
| (8) นายประหยัด ราชโสม | ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็น กรรมการ |
| (9) นายชุมพล อินทร์ชัย | ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็น กรรมการ |
| (10) ว่าที่ร้อยโทบุญชา พลชมพู | ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็น กรรมการ |
| (11) กำนันตำบลชมพู | | เป็น กรรมการ |
| (12) ปลัดอำเภอสารภีผู้ประสานงานประจำตำบลชมพู | | เป็น กรรมการ |
| (13) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู | | เป็น กรรมการและเลขานุการ |
| (14) เจ้าหน้าที่ธุรการ องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู | | เป็น กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

2. ให้คณะกรรมการฯ ตาม 1 มีหน้าที่ปฏิบัติตามความในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 26 โดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 5 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542

ท.ท. คงเมือง

(นายทวน คงเมือง)

ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู



ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่ออนุรักษ์ให้เป็นไปตามความในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 27 และมีมติของคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู จากการประชุมคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู ครั้งที่ 1 /2542 ประจำปี 2542 วันที่ 3 เดือนกันยายน พ.ศ. 2542 จึงประกาศแต่งตั้งดังนี้

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู ประกอบด้วย

- | | | |
|---|------|---------------------|
| (1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู | เป็น | ประธานกรรมการ |
| (2) หัวหน้าส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู | เป็น | กรรมการ |
| (3) หัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู | เป็น | กรรมการ |
| (4) นายรัชต์ ถุ่มจันทร์ ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็น | กรรมการ |
| (5) นางคำปวน โยคำ ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็น | กรรมการ |
| (6) นายสมศักดิ์ โสภารัตนกุล ตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็น | กรรมการ |
| (7) เจ้าหน้าที่ธุรการ องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู | เป็น | กรรมการและเลขานุการ |

2. ให้คณะกรรมการฯ ตาม 1 ปฏิบัติหน้าที่ตามความในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 28 โดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 13 เดือนกันยายน พ.ศ. 2542

ทวน คงเมือง

(นายทวน คงเมือง)

ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู



ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลชมภู
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

ตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อให้เป็นแนวทางการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ทำ ทั้งยังใช้เป็นแนวทางการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และจากหน่วยงานอื่นที่จะนำมาพัฒนาตำบลอีกทางหนึ่งด้วย นั้น

เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้อง ตรงตามกฎระเบียบของทางราชการ และครอบคลุมปัญหาทุกด้านของตำบล อาศัยอำนาจตามความในข้อ 29 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 จึงแต่งตั้งบุคคลดังมีรายชื่อข้างท้ายนี้เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

1.1 บ้านหนองป่าสะแก หมู่ที่ 1 ตำบลชมภู ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| (1) นายสมยศ ปินตา | เป็น ประธานคณะกรรมการ |
| (2) นายสมศักดิ์ แดงอ้าย | เป็น รองประธานคณะกรรมการ |
| (3) นายประสิทธิ์ ชำของ | เป็น คณะกรรมการ |
| (4) นายมี พหลาญ | เป็น คณะกรรมการ |
| (5) นายอินคำ ป่าชัย | เป็น คณะกรรมการ |
| (6) นายจรรย์ ไชยวงศ์ | เป็น คณะกรรมการ |
| (7) นางฟองจันทร์ เกษพรหม | เป็น คณะกรรมการ |
| (8) นางศรีลา หลวงลา | เป็น คณะกรรมการ |
| (9) นายสมพร เกษพรหม | เป็น คณะกรรมการ |
| (10) นายจันแก้ว ไชยวงศ์ | เป็น คณะกรรมการ |
| (11) นางพิกุลทอง หล้าเขี้ยว | เป็น คณะกรรมการ |
| (12) นางริชนี อุตสาสาร | เป็น คณะกรรมการ |
| (13) นายจันนาค มุถแก้ว | เป็น คณะกรรมการ |
| (14) นายสุพจน์ บุญเจริญ | เป็น คณะกรรมการ |
| (15) นายพลากร แก้วดวงแสง | เป็น เลขานุการคณะกรรมการ |

1.2 บ้านพญาชมภู หมู่ที่ 2 ตำบลชมภู ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| (1) นายอนันต์ ฟองจันทร์ | เป็น ประธานคณะกรรมการ |
| (2) นายสมศักดิ์ ไชยแก้ว | เป็น รองประธานคณะกรรมการ |
| (3) นายอินจันทร์ กันทวงศ์ | เป็น คณะกรรมการ |
| (4) นางแก้วพล กล้าหาญ | เป็น คณะกรรมการ |

/ (5) อินตนะ.....

- | | |
|--------------------------|-----------------------------|
| (5) นายอินสอน สิทธิ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (6) นายสมพร มีงาน | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (7) นายบุญส่ง จาตระกูล | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (8) นายทองสุข เกษพรหม | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (9) นายลำดวล ไชยวงศ์ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (10) นางมะลิวัลย์ ตนผ่อง | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (11) นายบุญรัตน์ ศาติด | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (12) นายทอง เกษมณี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (13) นายประชัน ชินารักษ์ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (14) นายอุทัย ชินารักษ์ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (15) นายสุเวศน์ จำกัต์ | เป็น เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

1.3 หมู่ที่ 3 ตำบลชมพู ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|-----------------------------|
| (1) นายอินทร์ทอง สมธรรม | เป็น ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (2) นายสุจิตร์ ก้อนแก้ว | เป็น รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (3) นายหน่อ ไชยวงศ์ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (4) นายทวน คงเมือง | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (5) นายบุญรัตน์ ญาณเบียง | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (6) นายอินตา กาวีอิน | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (7) นายประสงค์ บุญชู | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (8) นางจันทร์ทอง สมธรรม | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (9) นายสายันท์ เตชะ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (10) นายชัยวัฒน์ กาวีอิน | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (11) นางจันทร์ดี ไทรินทร์ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (12) นายจรวพร คงเมือง | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (13) นายวุธ อุดสุภา | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (14) นายอินแก้ว ไทแก้ว | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (15) นายณรงค์ สายบุญ | เป็น เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

1.4 หมู่ที่ 4 ตำบลชมพู ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|-----------------------------|
| (1) นายศรีภูมิ พรหมมินทร์ | เป็น ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (2) นางสาววัลย์ คำโพธิ์ | เป็น รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (3) นายสนอง วรรณดี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (4) นายกันทวิ วงศธานี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (5) นายคำมูล วงศธานี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (6) นายเกษม ชัยมาคค | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (7) นายสนั่น สุภรรมาขาว | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (8) นายสามารถ มณีวรรณ | เป็น คณะอนุกรรมการ |

(9) นางเหนือทอง.....

- | | |
|---------------------------|-----------------------------|
| (9) นางเหรียญทอง ใจทน | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (10) นาสุคำ จักรคำ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (11) นางอึ้งอ้อย แสนปัญญา | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (12) นายวีรชน ตนพยอม | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (13) นายอุดม จันทร์เปิง | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (14) นายสุทัศน์ วงศธานี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (15) นายสถาพร คำตัน | เป็น เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

1.5 หมู่ที่ 5 ตำบลเขมม ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| (1) นายสำเนา จินะคำปา | เป็น ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (2) นายบุญรอด นามแก้ว | เป็น รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (3) นายบุญเรือง สิทธิวัฒน์ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (4) นางศรีพรรณ พิมพ์า | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (5) นายสุภาพ สุทิน | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (6) นายนิคม แสงไฟ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (7) นายมานพ ปันตา | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (8) นางบัวผัด นามแก้ว | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (9) นายวิเชียร ชัยมงคล | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (10) นายประภากร อินทวงศ์ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (11) นายประเทือง บุญศรี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (12) นายบุญเลื่อน สมใจดี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (13) นายคนอง เก่งผิว | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (14) นางสาวดารารัตน์ ใจทน | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (15) นางสุพิน มหายศ | เป็น เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

1.6 หมู่ที่ 6 ตำบลเขมม ประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| (1) นายประมวล ชินารักษ์ | เป็น ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (2) นายประทวน มหายศ | เป็น |
| (3) นายเนนคม ทาทอง | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (4) นายชัยวัฒน์ ใจมา | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (5) นายเสถียร อะมัว | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (6) นายบุญธรรม ขาคำ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (7) นางอัมไพ ยะจา | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (8) นายธีระ ศรีนยาบ | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (9) นายประพัฒน์ ชัยมงคล | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (10) นายสุวรรณ บุญมี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (11) นายประเสริฐ สมใจดี | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (12) นางอัมพร กันธตุ่น | เป็น คณะอนุกรรมการ |
| (13) นายพนันท์ อินตะมา | เป็น คณะอนุกรรมการ |

(14) นายศรี.....

(14) นายศรี มุลดี	เป็น คณะอนุกรรมการ
(15) นางยุหลา สุทิน	เป็น
1.7 <u>หมู่ที่ 7 ตำบลขมภู</u> ประกอบด้วย	
(1) นายเกษม ชมชื่น	เป็น ประธานคณะอนุกรรมการ
(2) นายจำรัส จันติมา	เป็น รองประธานคณะอนุกรรมการ
(3) นายแสวง กันทกะตุ่น	เป็น คณะอนุกรรมการ
(4) นายอนันต์ สุทิน	เป็น คณะอนุกรรมการ
(5) นายประทีป สมบุญ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(6) นายบุญธรรม จันทากอง	เป็น คณะอนุกรรมการ
(7) นางพิพัฒน์ วรรณเลิศ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(8) นายประยูร ภูมิรัตน์	เป็น คณะอนุกรรมการ
(9) นายสมพร จันติมา	เป็น คณะอนุกรรมการ
(10) นายมานพ บันทัน	เป็น คณะอนุกรรมการ
(11) นายฉวีล กันทะนะ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(12) นางลัดดา ชมชื่น	เป็น คณะอนุกรรมการ
(13) นายส.อ. พงษ์ พรหมประสิทธิ์	เป็น คณะอนุกรรมการ
(14) นางลมัย ทนชัย	เป็น คณะอนุกรรมการ
(15) นายพงษ์ ยาวุฒิ	เป็น เลขานุการคณะอนุกรรมการ
1.8 <u>หมู่ที่ 8 ตำบลขมภู</u> ประกอบด้วย	
(1) นายสมพร สายมณี	เป็น ประธานคณะอนุกรรมการ
(2) นายศุภกิจ ก่องคำ	เป็น
(3) นายสุรศักดิ์ ชัยแก้ว	เป็น คณะอนุกรรมการ
(4) นายกำล้า ทองมาลา	เป็น คณะอนุกรรมการ
(5) นายถาวร ไชยชนะ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(6) นางสาวพัทธรณี เบิงศรี	เป็น คณะอนุกรรมการ
(7) นายวิชาญ ไชยวุฒิ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(8) นางคำปวง โทคำ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(9) นายประทวน แวนจันทร์	เป็น คณะอนุกรรมการ
(10) นายสุรชัย สาคู	เป็น คณะอนุกรรมการ
(11) นายธวัช ประดิษฐ์พันธ์	เป็น คณะอนุกรรมการ
(12) นางศรีพรรณ สุภาศรี	เป็น คณะอนุกรรมการ
(13) นายมานะ ปันหา	เป็น คณะอนุกรรมการ
(14) นายเสน่ห์ เตชะ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(15) นายสุทัย อินตะมา	เป็น
1.9 <u>หมู่ที่ 9 ตำบลขมภู</u> ประกอบด้วย	
(1) นายदान จอคำ	เป็น ประธานคณะอนุกรรมการ
(2) นายเกษม เงาม่อง	เป็น รองประธานคณะอนุกรรมการ

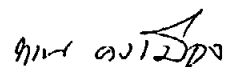
(3) นายแอ๊ด สิทธิวัฒน์	เป็น คณะอนุกรรมการ
(4) นายทวี ตาคำวัน	เป็น คณะอนุกรรมการ
(5) นายถนอม เพ็ญบุญ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(6) นายสำราญ เพ็ญบุญ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(7) นายบุญชูชัย จงกล้า	เป็น คณะอนุกรรมการ
(8) นายทวีศักดิ์ หรมเมืองมา	เป็น คณะอนุกรรมการ
(9) นางเบื่องคำ กองขาม	เป็น คณะอนุกรรมการ
(10) นายจำนงค์ ไนจิตร	เป็น คณะอนุกรรมการ
(11) นางศรีเนย สมกานต์	เป็น คณะอนุกรรมการ
(12) นายเรียง อนุวงศ์	เป็น คณะอนุกรรมการ
(13) นายพิณิจ วงศ์งาน	เป็น คณะอนุกรรมการ
(14) นางศรีเพ็ญ เกี้ยวคำ	เป็น คณะอนุกรรมการ
(15) นายบุญมา สิทธิวัฒน์	เป็น เลขานุการคณะอนุกรรมการ

1. ให้คณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ตาม 1 มีหน้าที่ดังนี้

- 1.1 วิเคราะห์ปัญหา จัดกลุ่ม และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาร่วมกับประชาคมกาหมู่บ้าน
- 1.2 กำหนด โครงการ/กิจกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาหมู่บ้านพร้อมจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม โดยแบบฟอร์มของโครงการให้เป็นไปตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด
- 1.3 ส่งแผนพัฒนาหมู่บ้านให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา

จึงประกาศมาเพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ 13 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542



(นายทวน คงเมือง)

ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชมภู

การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล

กันยายน 2542

หลักการและเหตุผล

1. พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 กำหนดให้ คณะผู้บริหาร อบต. ต้อง
 - 1.1 จัดทำแผนพัฒนาตำบล
 - 1.2 บริหารกิจการของ อบต.ให้เป็นไปตามแผน
2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

หลักการที่สำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาของ อบต.

1. ให้ อบต.มีวิสัยทัศน์เป็นเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนา
2. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ อบต.
3. ใช้แผนเป็นแนวทางการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

องค์ประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนา อบต.

1. ประเภทของแผนพัฒนา อบต.
 - 1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนระยะยาว (10 - 15 ปี) ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ (เป้าหมายระยะยาว) กับแนวทางดำเนินงานมีขั้นตอนการจัดทำ ดังนี้
 - ก) ประชุมคณะกรรมการพัฒนา อบต. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนประชาคมหมู่บ้านตำบล ผู้แทนกลุ่ม อาชีพ กลุ่มต่างๆ ในตำบล เป็นต้น เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ของตำบลร่วมกัน
 - ข) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา และคณะกรรมการพัฒนา อบต. กำหนดแนวทางพัฒนาและกำหนดเป้าหมายย่อย ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์
 - ค) นำร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น
 - ง) เสนอขอรับอนุมัติตามขั้นตอน
 - 1.2 แผนพัฒนา อบต. 5 ปี จะเริ่มจัดทำช่วงต่อไปในปี 2545 - 2549 โดยเป็นแผนที่ประกอบจาก 2 ส่วน คือ
 - แผนพัฒนาหมู่บ้าน 5 ปี (ประชาชนเสนอความต้องการ)
 - โครงการ/งาน/กิจกรรม จากนโยบายของผู้บริหาร หรือจากการวิเคราะห์ปัญหา/กำหนดโครงการของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผน

ดังนั้นแผน 5 ปี จึงเป็นแผนที่มาจากผู้บริหารร่วมกับประชาชนเสนอความต้องการโดยมีขั้นตอนการจัดทำพอสรุปได้ดังนี้

ก) จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน 5 ปี โดยคณะกรรมการจัดทำแผนระดับหมู่บ้านที่ อบต. แต่งตั้ง โดยให้สอดคล้องกับเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ของตำบล

ข) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา อบต. วิเคราะห์ข้อมูล กำหนดโครงการให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของตำบล

ค) คณะกรรมการสนับสนุนฯ และคณะกรรมการพัฒนา อบต. วิเคราะห์แผนพัฒนาหมู่บ้าน และจัดทำร่างแผนพัฒนา อบต. 5 ปี

ง) นำร่างแผนฯ ให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์

จ) เสนอขอรับอนุมัติตามลำดับ

1.3 แผนพัฒนา อบต.ประจำปี จะมีรายละเอียดถึงขั้นระบุสถานที่กิจกรรมและงบประมาณที่จะใช้จ่ายจริงๆ โดยโครงการต้องอยู่ในแผนพัฒนา อบต. 5 ปี โดยมีขั้นตอนการจัดทำดังนี้

- กำหนดนโยบายประจำปี/วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน
- คัดเลือกโครงการจากแผน 5 ปี
- จัดลำดับความสำคัญ/จัดทำร่างแผน
- นำร่างแผนฯ ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น
- เสนอขอรับอนุมัติตามขั้นตอน

2. องค์กรจัดทำแผนพัฒนา อบต.

2.1 คณะกรรมการพัฒนา อบต. ประกอบด้วย

- ประธานกรรมการบริหาร อบต.
- กรรมการบริหาร อบต.ทุกคน
- สมาชิกสภา ไม่เกิน 3 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลไม่เกิน 5 คน
- กำนัน
- ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบล
- ปลัด อบต.
- หัวหน้าสำนักงานปลัดหรือที่ประธาน อบต.มอบหมาย

มีหน้าที่

(1) กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับปัญหาของ อบต.และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

(2) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนา และติดตามประเมินผลแผนพัฒนา

(3) ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา

2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา อบต. ประกอบด้วย

- ปลัด อบต.
- รองปลัด หน.สำนักงานปลัดและ หน.ส่วนทุกคน
- ผู้มีความรู้ด้านการวางแผนพัฒนา ไม่เกิน 3 คน
- พนักงานส่วนตำบลที่ได้รับมอบหมาย

มีหน้าที่

- (1) กำหนดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของ อบต.
- (2) วิเคราะห์และประสานแผนงานโครงการของท้องถิ่น
- (3) จัดทำร่างแผนพัฒนา

3. องค์การประสานแผนพัฒนา อบต.

3.1 ศูนย์ประสานการพัฒนา อบต.ประกอบด้วย

- ประธานกรรมการบริหาร อบต. ทุกคนในอำเภอเดียวกัน
- ปลัด อบต. ทุกคนในอำเภอเดียวกัน

ตำแหน่งประธานศูนย์/รองประธานศูนย์ เลือกมาจากประธานกรรมการบริหาร อบต.

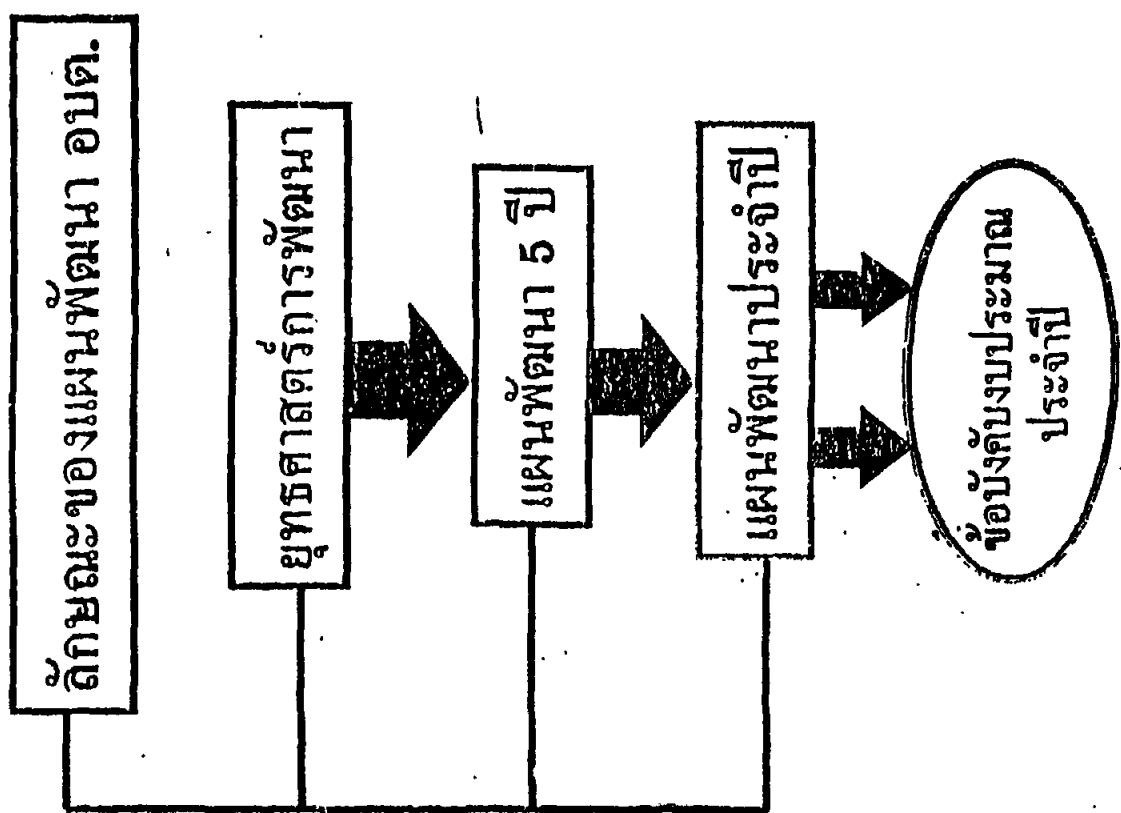
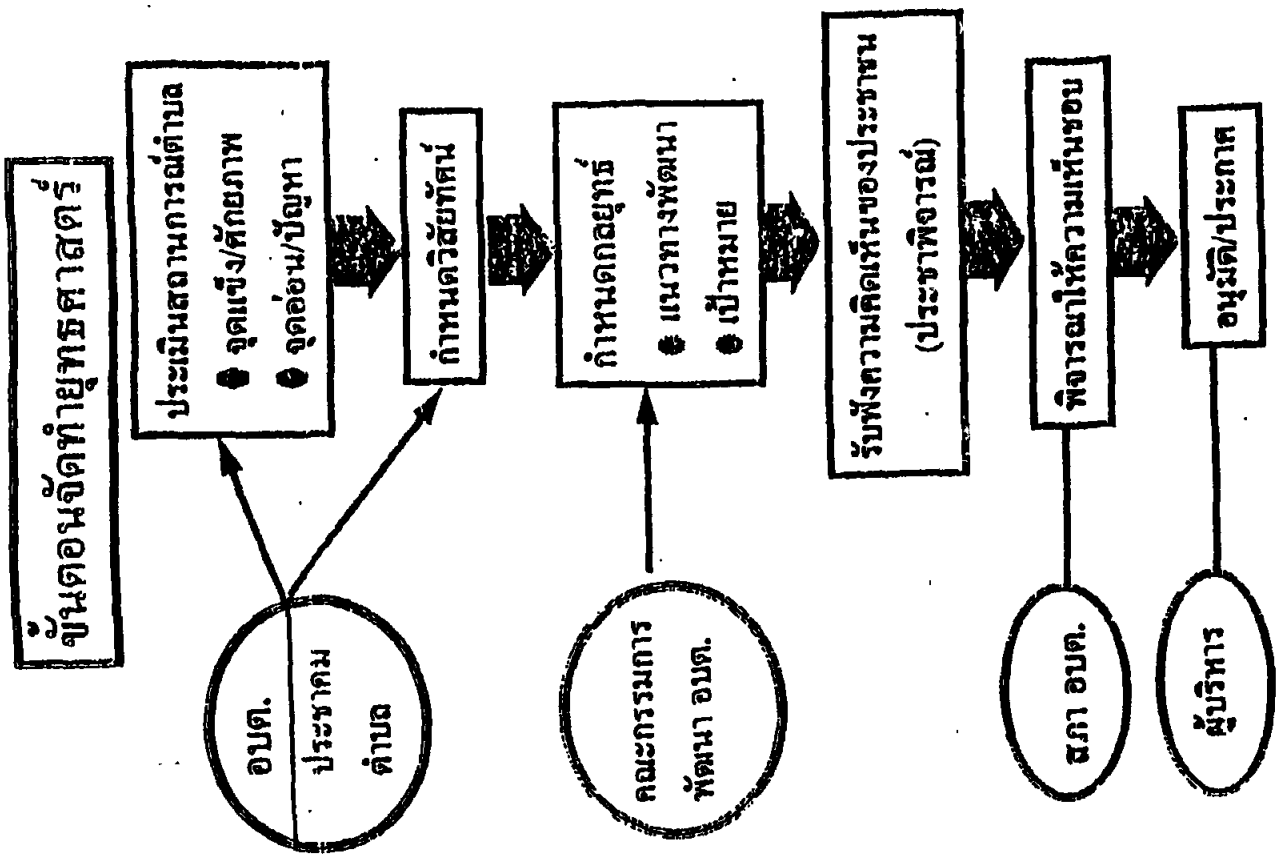
ตำแหน่งเลขา/ผู้ช่วยเลขาศูนย์ เลือกมาจาก ปลัด อบต.

มีหน้าที่ ตรวจสอบวิเคราะห์ประมาณแผนงาน/โครงการของ อบต. และให้ความเห็นร่างแผน 5 ปี แผนประจำปีของ อบต.

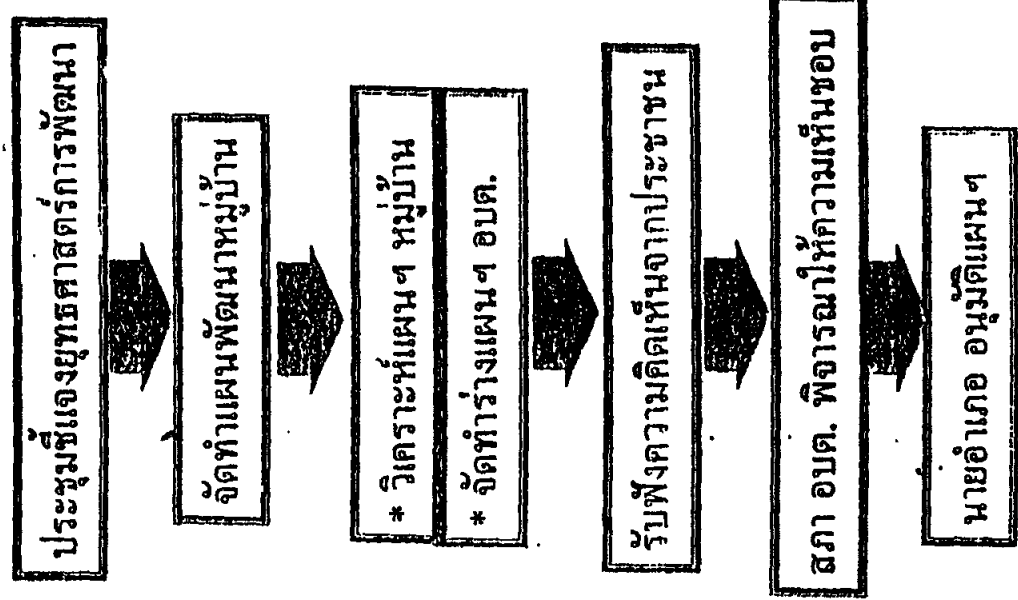
3.2 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย นายก อบจ.

นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด ประธานศูนย์ประสานการพัฒนา อบต ปลัด อบจ. ปลัดเทศบาล ทุกเทศบาล และเลขาศูนย์ประสานพัฒนา อบต.

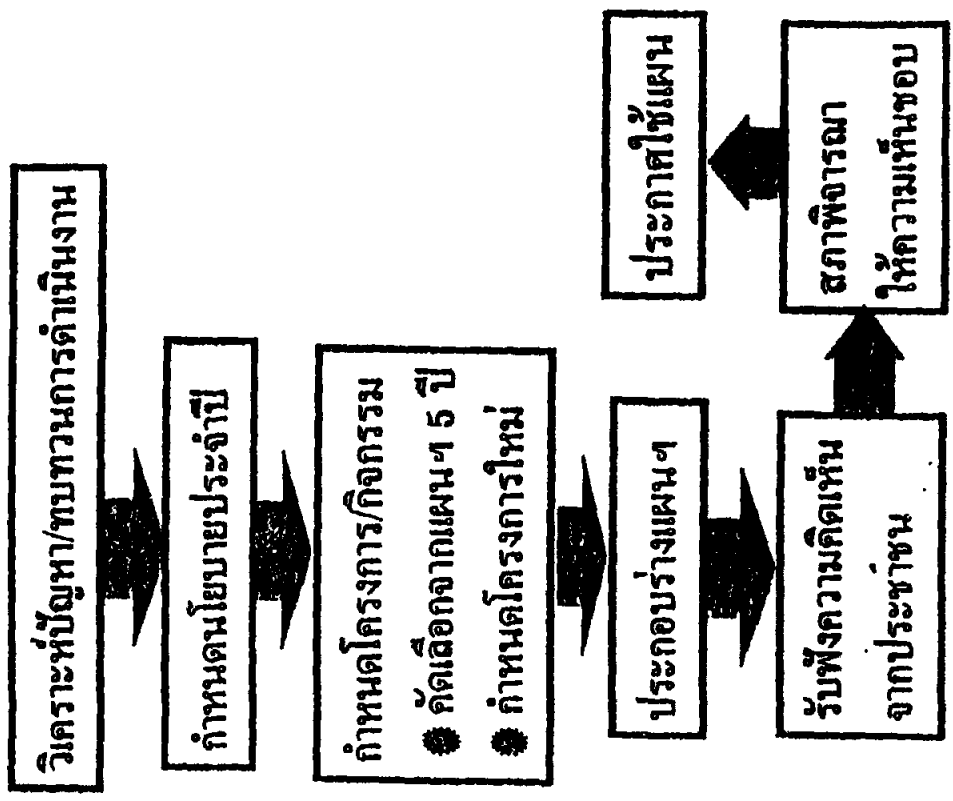
มีหน้าที่ ตรวจสอบ วิเคราะห์ประสานแผนงาน/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพิจารณาให้ความเห็นร่างแผนพัฒนา อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา



ขั้นตอนจัดทำแผนพัฒนา 5 ปี



ขั้นตอนจัดทำแผนฯประจำปี





ระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2543

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ
องค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสม

อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 8 ทวิ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ
ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

"ข้อ 8 ทวิ ในกรณีที่มีผู้แทนชุมชน หรือประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการตามข้อ 22
ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสียหายโดยจงใจ โดยประมาทเลินเล่อ โดยมีเจตนาทุจริต
โดยปราศจากอำนาจ ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย"

ข้อ 4 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของข้อ 22 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย
การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

"ข้อ 22 คณะกรรมการตามข้อ 21 แต่ละคณะให้ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน
และกรรมการอย่างน้อยสองคน โดยให้แต่งตั้งจากกรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการ หรือ
ข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ถ้าประธานกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานกรรมการบริหาร
แต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งดังกล่าวข้างต้นทำหน้าที่ประธานกรรมการแทน สำหรับการซื้อการจ้าง
โดยวิธีสอบราคา ประกวดราคา และวิธีพิเศษ ให้ประธานกรรมการบริหารแต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือ
ประชาคม ที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่จะซื้อหรือจ้างครั้งนั้น และมีได้เป็นสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบล ตามข้อเสนอของชุมชนหรือประชาคมในเขตพื้นที่ดำเนินการ เข้าร่วมเป็น
คณะกรรมการด้วยอย่างน้อยคณะละสองคน"

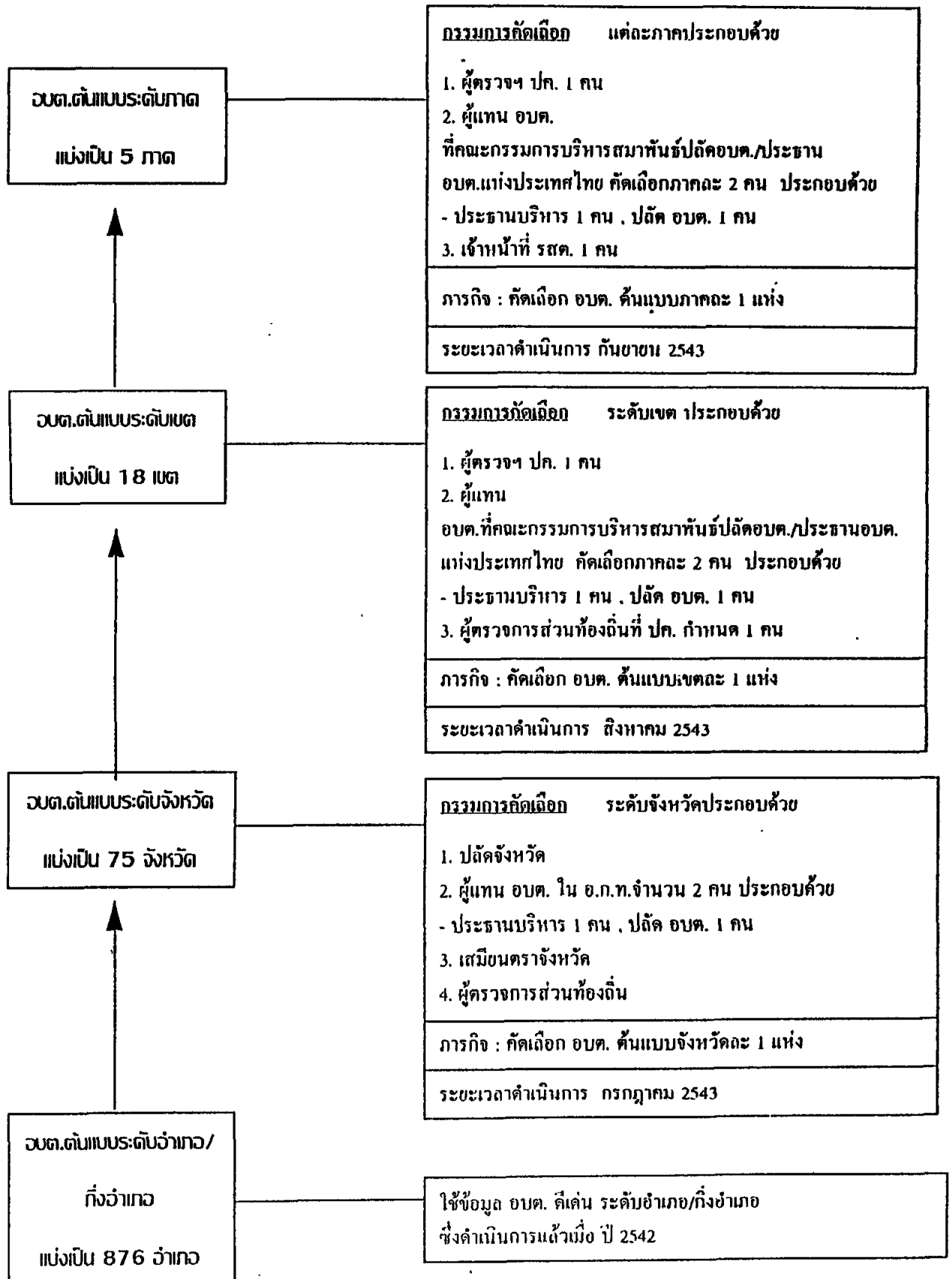
ข้อ 5 การพัสดุใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จในวันทีระเบียบนี้ใช้บังคับ
ให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

ประกาศ ณ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543

(นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์)
รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ รักษาการแทน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 117 ตอนพิเศษ 23 ง
วันที่ 15 มีนาคม 2543

ขั้นตอนดำเนินการโครงการคัดเลือก อบต. ต้นแบบ ประจำปี 2543



โครงการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบระดับประเทศ
ประจำปี 2543

1. หลักการและเหตุผล

ตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้ส่งผลให้สภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 6,747 แห่งทั่วประเทศ โดยวัตถุประสงค์ในการยกฐานะดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยร่วมแรงร่วมใจกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ดังนั้น เพื่อเป็นการกระตุ้นให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในองค์กรให้มีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้สามารถรองรับภารกิจและงบประมาณที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542 ตลอดจนได้มีตัวอย่างสำหรับใช้ปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น ดังนั้น กรมการปกครองจึงได้จัดทำโครงการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบระดับประเทศ ประจำปี 2543 ขึ้น

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อกระตุ้นให้ อบต.ทั่วประเทศมีการตื่นตัวในการปฏิบัติงานและปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น

2.2 เพื่อให้ อบต. ได้มีตัวอย่างในการปฏิบัติงานและสามารถบริหารงานของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.3 เพื่อส่งเสริมมาตรฐานในการบริหารงานและการให้บริการประชาชนของ อบต. ให้เป็นไปตามหลักการบริหารงานที่ดี(ธรรมรัฐ) 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

2.4 เพื่อพัฒนาศักยภาพในการบริหารงานแก่ อบต. ทั่วประเทศ ให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน

2.5 เพื่อจูงใจให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไปได้ร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

3. เป้าหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบระดับประเทศ ภาคละ 1 แห่ง รวม 5 แห่ง ดังนี้

1. ภาคเหนือ จำนวน 1 อบต.
2. ภาคใต้ จำนวน 1 อบต.
3. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 1 อบต.
4. ภาคกลาง จำนวน 1 อบต.
5. ภาคตะวันออก จำนวน 1 อบต.

- (2) ประธานกรรมการบริหาร อบต. ภาคละ 1 คน เป็นกรรมการ
 - (3) ปลัด อบต. ภาคละ 1 คน เป็นกรรมการ
 - (4) เจ้าหน้าที่จากกองราชการส่วนตำบล ภาคละ 1 คน เป็นกรรมการ/เลขานุการ
- คณะกรรมการ ตามข้อ (2)และ(3) สมาชิกผู้บริหาร อบต.และปลัด อบต. เป็นผู้คัดเลือก

5. หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือก ประกอบด้วย 3 หัวข้อ คือ

- 1) การบริหารงานที่ดีตามหลักสากลธรรมรัฐ ได้แก่
 - 1.1) หลักนิติธรรม
 - 1.2) หลักคุณธรรม
 - 1.3) หลักความโปร่งใส
 - 1.4) หลักการมีส่วนร่วม
 - 1.5) หลักความรับผิดชอบ
 - 1.6) หลักความคุ้มค่า
- 2) การปฏิบัติตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ได้แก่
 - 2.1) การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน
 - 2.2) การแก้ไขปัญหาการว่างงาน
 - 2.3) การแก้ไขปัญหาเสพติด
 - 2.4) การเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน
- 3) บทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (ประชาคม) ได้แก่
 - 3.1) การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - 3.2) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 3.3) การส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น
 - 3.4) การพัฒนาสตรี เด็ก คนชรา และบุคคลด้อยโอกาส
 - 3.5) การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย
 - 3.6) การส่งเสริมรายได้แก่ประชาชน
 - 3.7) การส่งเสริมการศึกษา

6. รางวัล

- 6.1 อบต.ต้นแบบ ระดับจังหวัด
 - 1) รางวัลชนะเลิศ ได้รับโล่ จังหวัดละ 1 รางวัล รวม 75 รางวัล
 - 2) รางวัลรองชนะเลิศ อันดับหนึ่ง ได้รับประกาศนียบัตร จังหวัดละ 1 รางวัล รวม 75 รางวัล
 - 3) รางวัลรองชนะเลิศ อันดับสอง ได้รับประกาศนียบัตร จังหวัดละ 1 รางวัล รวม 75 รางวัล
- 6.2 อบต.ต้นแบบ ระดับเขต
 - 1) รางวัลชนะเลิศ ได้รับโล่ เขตละ 1 รางวัล รวม 18 รางวัล

4. วิธีดำเนินการ

4.1 ส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้พิจารณาคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ เพื่อให้คณะกรรมการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการคัดเลือก

4.2 จังหวัดดำเนินการตามโครงการคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับจังหวัด โดยดำเนินการ

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกระดับจังหวัด ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------------|---------------------|
| (1.1) ปลัดจังหวัด | เป็นประธาน |
| (1.2) ประธานกรรมการบริหาร อบต.1 คน | กรรมการ |
| (1.3) ปลัด อบต. 1 คน | กรรมการ |
| (1.4) เสมียนตราจังหวัด | กรรมการ |
| (1.5) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น | กรรมการและเลขานุการ |
- คณะกรรมการตามข้อ(1.2)และ(1.3) มาจากผู้แทนประธานกรรมการบริหาร อบต.และผู้แทนปลัด อบต.ในอ.ก ท จังหวัด

(2) พิจารณาคัดเลือกจาก อบต.ดีเด่นระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอที่ดำเนินการแล้ว ในปี 2542 เพื่อเป็น อบต.ต้นแบบระดับจังหวัดเป็นอันดับแรก หากมิได้ดำเนินการไว้ ให้อำเภอ/กิ่งอำเภอ พิจารณาคัดเลือก อบต.ที่เห็นว่าเหมาะสมและรายงานคณะกรรมการคัดเลือก อบต.ระดับจังหวัดเพื่อดำเนินการคัดเลือกโดยใช้เกณฑ์การพิจารณาตามที่กรมการปกครองกำหนด

(3) ดำเนินการให้แล้วเสร็จและรายงานผลการพิจารณาคัดเลือกให้กรมการปกครองทราบ ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2543

4.3 การดำเนินการคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับเขต

4.3.1 คณะกรรมการคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับเขต ประกอบด้วย

- | | |
|---|--------------------|
| (1) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองประจำเขต | เป็นประธาน |
| (2) ประธานกรรมการบริหารอบต. ในเขตนั้น 1 คน | เป็นกรรมการ |
| (3) ปลัด อบต. ในเขตนั้น 1 คน | เป็นกรรมการ |
| (4) ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นที่กรมการปกครองกำหนด 1 คน | เป็นกรรมการ/เลขา ฯ |

คณะกรรมการตามข้อ (2)และ(3) สมาชิกผู้บริหาร อบต.และปลัด อบต.เป็นผู้คัดเลือก

4.3.2 พิจารณาคัดเลือกจาก อบต.ต้นแบบระดับจังหวัด ภายในเขตพื้นที่ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามที่กรมการปกครองกำหนด

4.3.3 ดำเนินการให้แล้วเสร็จและรายงานผลการพิจารณาคัดเลือกให้กรมการปกครองทราบ ภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2543

4.4 การพิจารณาคัดเลือก อบต.ต้นแบบ ระดับประเทศ (5 ภาค ๆ ละ 1 อบต.)

พิจารณาคัดเลือกจาก อบต.ต้นแบบระดับเขต โดยมีคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย

(1) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ที่หัวหน้าสำนักงาน

- | | |
|---|------------|
| ผู้ตรวจราชการ ฯ พิจารณาคัดเลือกภาคละ 1 คน | เป็นประธาน |
|---|------------|

2) ราววัลรองชนะเลิศอันดับหนึ่ง ได้รับประกาศนียบัตร เขตละ 1 ราววัล รวม 18 ราววัล

3) ราววัลรองชนะเลิศอันดับสอง ได้รับประกาศนียบัตร เขตละ 1 ราววัล รวม 18 ราววัล

6.3 อบต.ต้นแบบระดับประเทศ

1) ราววัลชนะเลิศ ได้รับโล่ห์ ภาคละ 1 ราววัล รวม 5 ราววัล

2) ราววัลรองชนะเลิศ อันดับหนึ่ง ได้รับประกาศนียบัตร ภาคละ 1 ราววัล รวม 5 ราววัล

3) ราววัลรองชนะเลิศ อันดับสอง ได้รับประกาศนียบัตร ภาคละ 1 ราววัล รวม 5 ราววัล

7. งบประมาณ

ของกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง แผนงานพัฒนาเมือง งานสนับสนุนสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ ประจำปีงบประมาณ 2543 เป็นเงิน 1,258,290 บาท (หนึ่งล้านสองแสนห้าหมื่นแปดพันสองร้อยเก้าสิบบาทถ้วน) ดังนี้

7.1 ค่าราววัล จำนวน 294 ราววัล เป็นเงิน 124,700 บาท ได้แก่

1) ค่าโล่ห์ รวม 98 ราววัล เป็นเงิน 85,500 บาท ได้แก่

1.1) ราววัล อบต.ต้นแบบระดับจังหวัด 75 ราววัล

1.2) ราววัล อบต.ต้นแบบระดับเขต รวม 18 ราววัล

1.3) ราววัล อบต.ต้นแบบระดับประเทศ ภาคละ 1 ราววัล รวม 5 ราววัล

2) ค่าประกาศนียบัตรและค่าอัดกรอบวิทยาศาสตร์ รวม 196 ราววัล เป็นเงิน 39,200 บาท

7.2 ค่าพานะ ค่าเช่าที่พัก ค่าเบี้ยเลี้ยง คณะกรรมการระดับจังหวัด ระดับเขตและระดับภาค เป็นเงิน 938,390 บาท (ไม่รวมคณะกรรมการ ฯ ซึ่งเป็นผู้แทนของ อบต. ให้เบิกค่าใช้จ่ายจากต้นสังกัด)

7.3 ค่าวัสดุ เครื่องเขียน แบบพิมพ์ สำหรับส่วนกลางและจังหวัด เป็นเงิน 195,200 บาท

8. สถานที่ดำเนินการ

8.1 องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ ระดับจังหวัด 75 แห่ง

8.2 องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ ระดับเขต 18 แห่ง

8.3 องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ ระดับภาค 5 แห่ง

9. ระยะเวลาดำเนินการ

ระหว่างเดือน มิถุนายน - กันยายน 2543

10. ผู้รับผิดชอบ

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง

11. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

11.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีความตื่นตัวและพยายามปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น

11.2 องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถให้บริการแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมี


ประสิทธิภาพ

11.3 ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีขวัญ กำลังใจ และมีความ
สามัคคีร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น

11.4 ส่งเสริมให้การติดตามและนิเทศ การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัด
อำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

11.5 ทำให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย

(ลงชื่อ)

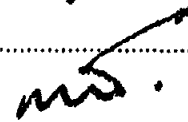
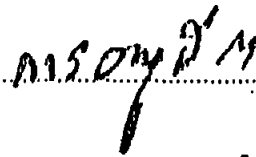


ผู้เสนอโครงการ

(นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย)

ผู้อำนวยการกองราชการส่วนตำบล

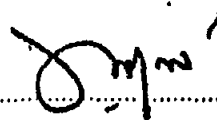
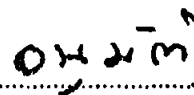
ความเห็นของรองอธิบดีกรมการปกครอง



(นายสาโรช คัชมาตย์)

รองอธิบดีกรมการปกครอง

คำอนุมัติของอธิบดีกรมการปกครอง



(นายปริญญา นาคฉัตริย์)

อธิบดีกรมการปกครอง

**แนวทางดำเนินการคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับจังหวัด
ตามโครงการคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับประเทศ ประจำปี 2543**

สรุปขั้นตอนการดำเนินงานคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับจังหวัด

- 1 ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก อบต. ระดับจังหวัด ประกอบด้วย
 - 1.1 ปลัดจังหวัด เป็นประธาน
 - 1.2 เสมียนตราจังหวัด เป็นกรรมการ
 - 1.3 ผู้แทนประธานกรรมการบริหาร อบต.ใน อ.ก.ท.จังหวัด เป็นกรรมการ
 - 1.4 ผู้แทนปลัด อบต. ใน อ.ก.ท.จังหวัด เป็นกรรมการ
 - 1.5 ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ/เลขานุการ
- 2 คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือก โดยพิจารณาคัดเลือกจาก อบต.ดีเด่นระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่ดำเนินการแล้วเมื่อปี 2542 เป็นอันดับแรก หากอำเภอ/กิ่งอำเภอใดมิได้ดำเนินการไว้ ให้คณะกรรมการคัดเลือกระดับจังหวัด แจ้งให้อำเภอ/กิ่งอำเภอนั้น พิจารณาคัดเลือก อบต.ในเขตอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่เห็นว่าเหมาะสมและรายงานให้คณะกรรมการคัดเลือกระดับจังหวัดทราบและดำเนินการคัดเลือกโดยใช้เกณฑ์ตามที่กรมการปกครองกำหนด
- 3 คณะกรรมการคัดเลือกระดับจังหวัด รายงานผลการพิจารณาคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับจังหวัด อันดับหนึ่ง อันดับสองและอันดับสาม พร้อมแบบรายงานประเมินผลและข้อมูลของ อบต.ต้นแบบ ทั้งสามอันดับ จำนวน 1 ชุด (เฉพาะอันดับหนึ่ง ให้จัดส่ง 5 ชุด) ให้กรมการปกครองทราบภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2543
4. กรมการปกครองได้จัดสรรงบประมาณให้จังหวัด เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการ ดังนี้
 - 4.1 ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการคัดเลือกระดับจังหวัด ได้แก่
 - 1) ค่าวัสดุ เครื่องเขียน แบบพิมพ์ จัดสรรตามจำนวนอำเภอ ๆ ละ 200 บาท
 - 2) ค่าพาหนะเดินทางของคณะกรรมการ จังหวัดละ 3 คน ๆ ละ 100 บาท ต่ออำเภอ
 - 3) ค่าเบี้ยเลี้ยงของคณะกรรมการ จัดสรรให้ตามจำนวนอำเภอ ๆ ละ 1 วัน ตามอัตราที่ทางราชการกำหนด
 - 4.2 ค่าใช้จ่ายสำหรับคณะกรรมการคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับเขต ได้จัดสรรให้เฉพาะจังหวัดที่เป็นผู้ประสานของคณะกรรมการคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับเขต ได้แก่

เขตที่ 1 ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี	เขตที่ 2 ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
เขตที่ 3 ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา	เขตที่ 4 ได้แก่ จังหวัดชลบุรี
เขตที่ 5 ได้แก่ จังหวัดชัยภูมิ	เขตที่ 6 ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ

เขตที่ 7 ได้แก่ จังหวัดเลย

เขตที่ 9 ได้แก่ จังหวัดลำพูน

เขตที่ 11 ได้แก่ จังหวัดสุโขทัย

เขตที่ 13 ได้แก่ จังหวัดนครปฐม

เขตที่ 15 ได้แก่ จังหวัดระนอง

เขตที่ 17 ได้แก่ จังหวัดพัทลุง

เขตที่ 8 ได้แก่ จังหวัดหนองบัวลำภู

เขตที่ 10 ได้แก่ จังหวัดน่าน

เขตที่ 12 ได้แก่ จังหวัดชัยนาท

เขตที่ 14 ได้แก่ จังหวัดสมุทรสงคราม

เขตที่ 16 ได้แก่ จังหวัดกระบี่

เขตที่ 18 ได้แก่ จังหวัดตราด

โดยงบประมาณตามข้อ 4.2 นี้ จัดสรรให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ซึ่งร่วมเป็นกรรมการ/เลขานุการของคณะกรรมการคัดเลือก อบต.ต้นแบบระดับเขต และจะเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกให้กับคณะกรรมการคัดเลือก ดังกล่าว เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับ

- 1) ค่าเบี้ยเลี้ยง จังหวัดละ 1 วัน ตามอัตราที่ทางราชการกำหนด
- 2) ค่าเช่าที่พัก จังหวัดละ 1 คืน ๆ ละ 800 บาท
- 3) ค่าพาหนะเหมาจ่ายในพื้นที่ จังหวัดละ 1,400 บาท

อนึ่ง งบประมาณที่จัดสรรให้ตามข้อ 4.1 และ 4.2 นั้น สามารถถัวจ่ายกันได้และหากจังหวัดได้รับงบประมาณที่จัดสรรให้ล่าช้า ให้ยืมเงินตรองราชการไปพลางก่อน

5. ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง นั้น ได้จัดสรรให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายโดยตรงแล้วและค่าใช้จ่ายสำหรับคณะกรรมการคัดเลือกที่เป็นผู้แทนของ อบต. ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร และ ปลัด อบต. ให้เบิกค่าใช้จ่ายจากต้นสังกัด

6. สำหรับรางวัลที่จะมอบให้แก่ อบต.ต้นแบบระดับจังหวัด อันดับหนึ่ง อันดับสองและอันดับสาม กรมการปกครองจะจัดส่งตามมาภายหลัง

แบบรายงานการประเมินผล

ตามโครงการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบระดับประเทศ ประจำปี 2543

องค์การบริหารส่วนตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....

หัวข้อการประเมินผล	คะแนนเต็ม	คะแนนที่ได้	หมายเหตุ
1. การบริหารงานที่ดี(ตามหลักสากลธรรมรัฐ)	150		
1.1 <u>ยึดหลักนิติธรรม</u> โดยพิจารณา	15		
1) อบต.มีการออกข้อบังคับตำบลเพื่อปฏิบัติงานตามหน้าที่อย่างน้อย 1 ฉบับ	5		
2) ข้อบังคับตำบลของ อบต. ได้รับการยอมรับจากประชาชน ปราศจากการต่อต้านและฝ่าฝืน	5		
3) อบต.ปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน เป็นต้น	5		
1.2 <u>ยึดหลักคุณธรรม</u> โดยพิจารณา	30		
1) คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนหรือถูกฟ้องร้อง ในข้อหาทุจริต	10		
2) การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค เช่น มีบัตรคิวหรือออกหน่วย อบต.เคลื่อนที่ครบทุกหมู่บ้าน เป็นต้น	10		
3) ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่ อบต.ต้องจัดเก็บเองคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย โดย จัดเก็บได้เฉลี่ยร้อยละ 80 ขึ้นไป.	10		
1.3 <u>ยึดหลักความโปร่งใส</u> โดยพิจารณา	30		
1) อบต.เผยแพร่ผลงานที่สำคัญให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เช่น แผนพัฒนา อบต. ข้อบังคับตำบล สถานะทางการคลัง ผลการประชุมของคณะกรรมการบริหาร อบต. เป็นต้น	10		
2) ฝ่ายบริหารรายงานผลงานต่อสภาทราบไม่น้อยกว่าปีละ 2 ครั้ง	10		
3) ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา อบต. อย่างต่อเนื่อง	10		

1.4 ยึดหลักมีส่วนร่วม โดยพิจารณา	30		
1) อบต.จัดทำแผนพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น ร่วมเป็นกรรมการจัดทำแผน ร่วมเสนอปัญหา/ความต้องการ ร่วมเสนอความคิดเห็นร่างแผนก่อนประกาศใช้ เป็นต้น	10		
2) อบต. แต่งตั้งผู้แทนประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่น้อยกว่าคณะละ 2 คน	10		
3) อบต. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอความคิดเห็น เช่น มีตู้รับฟังความคิดเห็นหรือเชิญคณะที่ปรึกษา อบต. เข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น	10		
1.5 ยึดหลักความรับผิดชอบ โดยพิจารณา	30		
1) อบต. จัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมาย	10		
2) การประชุมสภา อบต. ในรอบปีที่ผ่านมา มีสมาชิกขาดการประชุมเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 20	10		
3) อบต. นำโครงการในแผนพัฒนา มาจัดทำข้อบังคับงบประมาณ มากกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนา	10		
1.6 ยึดหลักความคุ้มค่า โดยพิจารณา	15		
1) โครงการที่ อบต. ดำเนินการ เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่	5		
2) จัดกิจกรรมเพื่อรณรงค์ให้ประชาชนใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า	5		
3) อบต. สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าประมาณการรายจ่าย ในข้อบังคับงบประมาณ เฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ในทุกโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง	5		
2. การปฏิบัติตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล	150		
2.1 การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	30		
1) ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ	10		
2) ส่งเสริมการจัดตั้งร้านค้าชุมชนหรือตลาดนัดชุมชน	10		
3) สนับสนุนการจัดเวทีชาวบ้าน	10		
2.2 การแก้ไขปัญหาการว่างงานในท้องถิ่น	40		
1) สํารวจจัดเก็บข้อมูลผู้ว่างงานในตำบล	10		
2) นำข้อมูลผู้ว่างงานไปใช้ประโยชน์	10		

3) ส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมแก่ประชาชน	10		
4) ดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่มีการจ้างแรงงานในพื้นที่	10		
2.3 การแก้ไขปัญหายาเสพติด	40		
1) มีกิจกรรมรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด	10		
2) จัดตั้งอาสาสมัครชุมชนเพื่อหาข่าว	10		
3) มีกิจกรรมสนับสนุนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	10		
4) ไม่มีคดียาเสพติดเกิดขึ้นใน อบต.	10		
2.4 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	40		
1) สนับสนุนการรวมกลุ่มและการจัดเวทีชาวบ้าน เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ในชุมชน เช่น จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ ฯลฯ	10		
2) สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ เช่น จัดสรรงบประมาณให้กลุ่มแม่บ้าน/กลุ่มอาชีพ การฝึกอบรม เป็นต้น	10		
3) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการบริหารงานของ อบต เช่น ร่วมจัดทำแผนพัฒนา อบต ร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น	10		
4) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของ อบต ให้ประชาชนทราบ เช่น ปิดประกาศ ทำเอกสารเผยแพร่ ประชุมชี้แจง เป็นต้น	10		
3. บทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (ประชาคม)	200		
3.1 การป้องกันและระงับโรคติดต่อ	30		
1) จัดกิจกรรมเพื่อป้องกันโรคติดต่อ	15		
2) ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดกิจกรรม	15		
3.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	30		
1) จัดกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	15		
2) ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดกิจกรรม	15		
3.3 การส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น	30		
1) จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมและสนับสนุนประเพณีท้องถิ่น	15		
2) ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดกิจกรรม	15		

3.4 <u>การพัฒนาการเมืองการปกครอง</u>	30		
1) จัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย	15		
2) ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดกิจกรรม	15		
3.5 <u>การพัฒนาสตรี เด็ก คนชราและคนด้อยโอกาส</u>	30		
1) จัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาสตรี เด็ก คนชราและ บุคคลด้อยโอกาส	15		
2) ผลของการจัดกิจกรรมเกิดประโยชน์แก่ประชาชน	15		
3.6 <u>การส่งเสริมรายได้แก่ประชาชน</u>	30		
1) จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมรายได้แก่ประชาชน	15		
2) ผลของการจัดกิจกรรมเกิดประโยชน์แก่ประชาชน	15		
3.7 <u>การส่งเสริมการศึกษาแก่ประชาชน</u>	20		
1) จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการศึกษา	10		
2) ผลของการจัดกิจกรรมเกิดประโยชน์แก่ประชาชน	10		
รวม	500		

ลงชื่อ

()

ประธานคณะกรรมการ

ลงชื่อ

()

คณะกรรมการ

ลงชื่อ

()

คณะกรรมการ

ลงชื่อ

()

คณะกรรมการ

ลงชื่อ

()

คณะกรรมการ