

## บทที่ 4

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้าย่อม ป่าแดด สุเทพ

### องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฟ้าย่อม

#### ข้อมูลทั่วไป

ตำบลฟ้าย่อมได้รับการจัดตั้งขึ้นตามลักษณะการปกครองท้องที่เมื่อปี พ.ศ. 2430 มีพื้นที่ประมาณ 16 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 5 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งหมด 4,754 คน แยกเป็นชาย 2,377 คน หญิง 2,377 คน (เมื่อ พ.ศ. 2538)

#### แผนที่โดยสังเขป

ทิศเหนือ	จดเขตติดต่อ	ตำบลสันผีเสื้อ อ.เมืองเชียงใหม่ จ. เชียงใหม่
ทิศใต้	จดเขตติดต่อ	ถนนชุปเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่ - ลำปาง
ทิศตะวันออก	จดเขตติดต่อ	ลำน้ำแม่ลาว
ทิศตะวันตก	จดเขตติดต่อ	ลำน้ำปิง

ประชากรมีอาชีพเรียงตามลำดับ คือ รับจ้างทั่วไป ค้าขาย อุตสาหกรรมในครัวเรือน เกษตรกร รับราชการ ลูกจ้างและรัฐวิสาหกิจ

#### การจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าย่อม

อบต. ฟ้าย่อมได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 2 มีนาคม 2538 ด้วยสภาตำบลฟ้าฮ่ามมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี ดังนี้<sup>1</sup>

- ปีงบประมาณ 2535 มีรายได้ 147,217.64 บาท
- ปีงบประมาณ 2536 มีรายได้ 150,227.52 บาท
- ปีงบประมาณ 2537 มีรายได้ 290,581.38 บาท
- เฉลี่ย 3 ปี ได้ 196,003.85 บาท

จึงได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในปี 2538 เนื่องจากเข้าหลักเกณฑ์

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฟ้าฮ่าม

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม ประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งหมด 16 คน โดยเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง 6 คน และโดยการเลือกตั้ง 10 คน

การจัดการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม

สำนักงานปลัด อบต.ฟ้าฮ่าม มีพัฒนาการเป็นปลัด อบต. ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานปลัด อบต. ฟ้าฮ่าม

ส่วนการคลัง อบต. ฟ้าฮ่าม มีผู้ช่วยเสมียนตราอำเภอเมืองเป็นหัวหน้าส่วนการคลัง

ส่วนโยธา อบต. ฟ้าฮ่าม มีช่างโยธาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนอำเภอเมือง เป็นหัวหน้าส่วนโยธา

<sup>1</sup>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, “ข้อมูลสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2538,” หน้า 326.

ทั้ง 3 ตำแหน่งนั้น ทาง อบต. ฟ่าฮ่อม ขอขีมือตัวข้าราชการขออำเภอและขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยทำเรื่องขอผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ให้อนุมัติ

นอกจากนี้ อบต. ฟ่าฮ่อม ยังมีลูกจ้างชั่วคราวอีก 1 คน ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ทางบัญชี การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่อม

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้ง อบต. ทั้งหมด 617 แห่ง ทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 อบต.ฟ้าฮ่อมก็ได้รับการจัดตั้งในครั้งนั้น และได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. สมาชิกสภา อบต. ทั่วประเทศในเดือนพฤษภาคม 2538 หลังจากนั้นสภา อบต.ฟ้าฮ่อมก็เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกประกอบด้วยสมาชิก 2 ส่วน คือสมาชิกที่มาโดยตำแหน่ง ซึ่งมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอีก 4 คน และแพทย์ประจำตำบล อีกส่วนคือสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีทั้งหมด 5 หมู่บ้าน จำนวน 10 คน การจัดการเลือกตั้งก็ดำเนินการโดยอำเภอเมืองรวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านในตำบลได้รับทราบการเลือกตั้ง ทั้งนี้โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวประสานระหว่างชาวบ้านในตำบลกับ อำเภอ

ในส่วนของการสมัครและการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนในหมู่ของผู้สมัครนั้น แบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก มีการแข่งขันกันของผู้สมัครโดยหมู่ 1, 4, 5 มีผู้สมัครหมู่ละ 3 คน ผู้ที่สมัครต้องเป็นผู้ที่สนใจในกิจการของหมู่บ้านมาก่อน และเคยร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับหมู่บ้าน อาทิ กลุ่มเยาวชนประจำหมู่บ้าน อย่างผู้สมัครของหมู่ที่ 1 คนหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “เคยอยู่กลุ่มเยาวชนของหมู่บ้านเป็นทั้งประธานที่ปรึกษาของกลุ่มเยาวชน”<sup>2</sup>

<sup>2</sup>คุณจิราภรณ์ อยู่สาตร์, กรรมการบริหาร อบต. ฟ่าฮ่อม, 4 มิถุนายน 2539.

เหตุนี้จึงทำให้มีความสนใจเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาต้องมีความสนใจ  
 อย่างไรก็ตามบางคนก็ไม่ได้มีความสนใจเป็นพิเศษ แต่เนื่องจากเป็นคนที่เป็นที่รู้จักในหมู่เพื่อนบ้าน  
 จึงถูกเพื่อนบ้านมาขอให้ลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างสมาชิก หมู่ 4 ให้เหตุผลว่า “ไม่เคยสนใจมาก่อน  
 ชาวบ้านเขามาชวนให้ไปสมัครก็ไปสมัคร”<sup>3</sup>

ในการหาเสียงสนับสนุนนั้นได้อาศัยความสัมพันธ์กันมาก่อนกล่าวคือ ต้องเป็นที่รู้จัก  
 ของคนในหมู่บ้านอยู่ก่อนแล้ว และใช้วิธีไปร่วมงานพิธีต่าง ๆ อาทิ งานศพ งานบุญ นอกจากนี้  
 ยังอาศัยความเป็นญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง อย่างไรก็ตามพฤติกรรมของผู้สมัครจะถูกพิจารณาได้ง่าย  
 และชัดเจนจากชาวบ้านในหมู่บ้าน และผู้ที่ออกมาเลือกก็จะเป็นชาวบ้านในพื้นที่ดั้งเดิม กล่าวคือ  
 อยู่มานาน รู้จักกันดีมาก่อนจึงสามารถพิจารณาลักษณะคนที่จะเลือกได้ ผู้สมัครหมู่ 1 ที่ได้รับเลือก  
 ตั้งให้สัมภาษณ์ว่า “ใช้วิธีการฝากฝัง เจอกันก็ขอให้ช่วย คนที่หาเสียงก็คุ้นหน้าคุ้นตารู้จักกัน”<sup>4</sup>

นอกจากนี้ในตำบลฟ้าฮ่ามมีหมู่บ้านจัดสรรหลายแห่งซึ่งคนที่พักอยู่อาศัยในหมู่บ้านจัด  
 สรรจะเป็นผู้ที่ไม่ใช่คนในท้องถิ่น โดยมาจากที่อื่นเข้ามาซื้อแล้วก็เข้ามาอยู่อาศัย ส่วนใหญ่ไม่ได้มี  
 ความสัมพันธ์กับคนในหมู่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่จะรู้จักกันและมีความสัมพันธ์กันอยู่เพราะเป็น  
 คนในท้องถิ่น ผู้สมัครจึงไม่ได้เน้นคนที่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรร สมาชิกหมู่ 1 คนเดิม ให้สัมภาษณ์  
 ว่า “หมู่บ้านจัดสรรไม่ค่อยเข้ายุ่งเพราะเรามีความรู้สึกว่าขนาดมีการเลือกตั้งใหญ่เขายังไม่ออก  
 มา...เพราะฉะนั้นที่หาเสียงก็เป็นคนในท้องถิ่นที่ซึ่งเรารู้จัก”<sup>5</sup>

<sup>3</sup>วันดี ปินดุมมา, สมาชิกสภา อบต. ฟ้าฮ่าม, 11 มิถุนายน 2539.

<sup>4</sup>คุณจิราภรณ์ อยู่สาตร์, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่าม, 4 มิถุนายน 2539.

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน.



ลักษณะที่สอง ผู้สมัครมีเพียง 2 คน คือ หมู่ 2, 3 เพราะผู้สมัครเป็นคนที่มิชาวบ้าน รู้จักและเป็นผู้ที่ร่วมกิจกรรมชุมชน อย่างต่อเนื่อง ดังที่ สมาชิกหมู่ 3 ผู้หนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า : รู้จัก คนมาก เพราะเข้าช่วยเหลือเวลาว่างงานอะไรก็ช่วย เวลาไปทำอาหาร แบบมีงานสังคมในหมู่บ้าน งานอะไรก็ไป<sup>6</sup>

ลักษณะที่สองนี้ ทำให้คนอื่นที่คิดจะสมัครก็ไม่กล้าสมัครเพราะคิดว่าสู้ไม่ได้

สามารถสรุป ลักษณะทั้ง 2 ว่า ผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาฯ โดยการเลือกตั้ง ของ อบต. ฟ้าฮ่อมในครั้งแรกนี้มีลักษณะที่จะต้องเป็นที่รู้จักของชาวบ้านและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้าน แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกันของ ผู้สมัครกับชาวบ้านต้องมีในลักษณะส่วนตัว ผู้สมัคร กับชาวบ้านผู้มีสิทธิหรือออกเสียงจะรู้จักกัน ด้วยเหตุนี้ผู้ที่รับสมัครจะถูกชาวบ้านคัดเลือกได้ง่ายเพราะรู้ พฤติกรรมดีว่าเป็นคนอย่างไร จากการสังเกตจะพบว่าสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งจะพบ ปะพูดคุยกับชาวบ้านในหมู่บ้านที่ตนเป็นตัวแทนตลอดเวลา นอกจากนี้สมาชิกสภา อบต. ดังกล่าว โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นดั้งเดิมมานานพอสมควร จึงทำให้มีความสัมพันธ์กับ ชาวบ้าน และยังพบว่า ผู้ ที่ลงสมัครแต่ละหมู่บ้านต่างก็ลงสมัครเป็นการส่วนตัวไม่ได้มีการรวมตัว เป็นทีมระหว่างหมู่บ้าน

การดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่อม

การสัมภาษณ์พบว่า เมื่อสภา อบต.ฟ้าฮ่อมเปิดครั้งแรกนั้น สิ่งแรกที่จะต้องดำเนินการก็คือ การเลือกประธานสภา อบต. รองประธานสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร ในการเปิด ประชุมสภา อบต.ครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2538 มีนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ มาเป็น ประธานในการประชุมครั้งนี้ การเลือกประธานสภาอบต. ฟ้าฮ่อม นั้น สมาชิกสภา อบต. ส่วนใหญ่เลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5 ซึ่งเป็นบุคคลที่สมาชิกส่วนใหญ่นับถือ โดยเฉพาะสมาชิกที่มา

<sup>6</sup>คุณวาริน เวียดตัน, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่อม, 4 มิถุนายน 2539.

จากการเลือกตั้งส่วนรองประธานสภา อบต. สมาชิกสภา อบต. ก็เลือกสมาชิก หมู่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นรองประธาน อบต. และการเลือกคณะกรรมการบริหาร ปรากฏว่า มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้มีจำนวน 4 คน ในคณะกรรมการบริหารนี้ยังมีผู้ใหญ่บ้านเข้ามา 2 คน แต่เลขานุการสภา อบต. ฟ้าฮ่อม ก็เป็นผู้หญิง กล่าวคือเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

เป็นที่สังเกตว่า เนื่องจาก อบต. ฟ้าฮ่อม เป็น อบต. ที่มีขนาดเล็กทำให้จำนวนสมาชิกโดยตำแหน่งที่เป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีน้อย ส่วนแพทย์ประจำตำบล สังเกตแล้วจะพบว่าไม่ค่อยจะเป็นที่เชื่อถือของสมาชิกสภา อบต. คนอื่น ๆ เท่าใดนัก เนื่องจากมองว่าไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และหน้าที่ของแพทย์ประจำตำบลในสายตาสมาชิก อบต. คนอื่นก็มองว่าไม่ได้มีบทบาทหน้าที่อะไรเลยในปัจจุบัน

เมื่อมีการเลือกตำแหน่งต่าง ๆ กัน เรียบร้อยแล้ว สิ่งต่อไปที่ อบต. ฟ้าฮ่อม ต้องกระทำก็คือ การจัดทำข้อบังคับงบประมาณ ประจำปี 2538 แต่เนื่องจาก ปี 2538 ได้ล่วงเลยมาถึงเดือน พฤษภาคมแล้ว เมื่อมีการยกฐานะเป็น อบต. ในขณะนี้ ปีงบประมาณนั้นจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2537 ดังนั้นจึงเหลือเวลาเพียง 4 เดือนก็จะหมดปีงบประมาณ 2538 จึงเป็นงานเร่งด่วนของ อบต. ฟ้าฮ่อม ที่จะต้องรีบดำเนินการ แต่ว่าอุปสรรคที่ อบต. ฟ้าฮ่อม จะต้องเผชิญก็คือ ความไม่รู้ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ เพราะเจ้าหน้าที่จะมาดำเนินการต่าง ๆ ไม่มี ฉะนั้นทาง อบต. จะต้องดำเนินการเอง ในระยะแรกโดยมีทางอำเภอเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะด้านข้าราชการที่ลงมาช่วยเหลือในการทำข้อบังคับงบประมาณ จนกว่าทางอบต. ฟ้าฮ่อมจะมีพนักงานและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่เพียงแต่ข้อบังคับงบประมาณ ปี 2538 แล้วยังต้องทำข้อบังคับงบประมาณปี 2539 ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องทำตามระเบียบ กฎหมาย ที่กำหนดไว้ไม่ให้เกิดผิดพลาด

### การจัดทำข้อบังคับงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม

ก่อนที่จะมีการกำหนดลงไปข้อบังคับงบประมาณของ อบต. นั้นจะต้องมีการเลือกปัญหาและหาแนวทางและกำหนด โครงการซึ่งตรงนี้จะต้องผ่านการเสนอ โดยสมาชิกสภาอบต. ก่อนที่คณะกรรมการบริหารจะกำหนดลงในข้อบังคับงบประมาณเพื่อเสนอสภา อบต. อนุมัติ

### การกำหนดปัญหาของ อบต. ฟ้าฮ่าม

การกำหนดปัญหาของ อบต. ฟ้าฮ่าม ไม่ได้ถูกมอง โดยสมาชิกอบต. ว่าเป็นปัญหาของ ตำบล แต่จะถูกมองเป็นปัญหาของหมู่บ้านของสมาชิก อบต. ที่ตนเองเป็นตัวแทน จากการดูรายงานการประชุมของสภา อบต. ฟ้าฮ่ามสมาชิก อบต. แต่ละคนจะเสนอปัญหาของหมู่บ้านที่ตนเป็นตัวแทนเป็นสำคัญ การพิจารณางบประมาณในหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้างซึ่งเชื่อว่าเป็นหมวดที่สำคัญนั้น สมาชิก อบต. ฟ้าฮ่าม ไม่ได้พิจารณาเรื่องส่วนรวมเลย เพราะสมาชิก อบต. มองปัญหาส่วนรวมเป็นปัญหาที่สำคัญ อาทิ ปัญหาที่ทิ้งขยะของตำบล เรื่องขยะถือว่าเป็นปัญหาสำคัญในเขตตำบล ฟ้าฮ่ามและ ไม่เฉพาะแต่ตำบลฟ้าฮ่ามเท่านั้นที่มีปัญหาขยะ ในเขตตำบลใกล้เคียง เขตเทศบาลเมือง เชียงใหม่ก็มีปัญหาขยะเช่นกัน อย่างไรก็ตามลักษณะที่สำคัญของการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ ก็คือการเกลี่ยงบประมาณให้กระจายไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ให้เป็นที่พอใจ ของสมาชิก อบต. และหากโครงการที่ถูกสมาชิกสภา อบต. เสนอ ไม่สามารถจัดลงในข้อบังคับงบประมาณได้เพราะเงินไม่พอ ก็จะมีการบรรจุในปีงบประมาณต่อไป เนื่องจาก อบต. ฟ้าฮ่าม ซึ่งมีขนาดเล็กมีสมาชิกทั้งหมด 16 คน และส่วนใหญ่มีความคุ้นเคยกัน อีกทั้งปัจจัยที่สำคัญที่สมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งของแต่ละหมู่บ้าน ไม่ได้มีความขัดแย้งกับสมาชิก โดยตำแหน่งแต่จะมีความกลมเกลียวกัน โดยสมาชิก โดยตำแหน่ง คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน คิดว่าตนมีผู้ช่วยเพิ่มขึ้นคือสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง ฉะนั้นการเป็นตัวแทนชาวบ้านและความพยายามเสนอ โครงการเพื่อบรรจุในข้อบังคับงบประมาณสมาชิก อบต. โดยการเลือกตั้งส่วนใหญ่ให้ความเคารพเชื่อถือทางสมาชิก โดยตำแหน่งคือพ่อสมควร ความร่วมมือในฐานะตัวแทนของหมู่บ้านของคนและการต่อสู้จึงเกิดขึ้นน้อยมากระหว่างสมาชิก อบต. ในหมู่บ้านเดียวกัน การต่อสู้เพื่อให้ได้โครงการจึงเกิดขึ้นระหว่างหมู่บ้านมากกว่า แต่ อบต. ฟ้าฮ่าม ก็



ไม่ได้มีความขัดแย้งรุนแรงตรงนี้เนื่องจากแต่ละคนก็พอใจในโครงการที่จัดลงในหมู่บ้านของตน และก็ยินดีที่จะรอในบึงบประมาณต่อไป

ในการมองปัญหาของตำบลฟ้าฮ่าม สมาชิก อบต. จะเน้นมองปัญหาในหมู่บ้านของตน และในตำบลของตน โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารจะมีบทบาทตรงนี้ค่อนข้างมากเพราะส่วนใหญ่จะเป็นผู้เสนอประเด็นปัญหาให้สภา อบต. พิจารณาในการมองภาพในตำบลของตนเองนั้น กรรมการบริหารผู้หนึ่งให้ความเห็นว่า

“ยังเป็นชนบท... คือ สถานที่มันเจริญส่วนคนที่ได้รับการศึกษาก็มี  
หน้าที่การงานดี ส่วนคนที่ได้รับการศึกษาสูงก็ทำงานในเมืองมีเงินเดือนสูง.  
เป็นคนมีฐานะอยู่แล้วนั่นเรื่องอาชีพและรายได้ก็ไม่ต้องมีปัญหาแต่คนยากจนนี้  
มีปัญหาที่คิดอยู่เหมือนกัน<sup>7</sup>

และสมาชิกสภาคนหนึ่งมองชุมชนว่า “เริ่มอีกทีก็มีคนมาอยู่เยอะ คนมากหน้าหลายตา  
รถวิ่งมากขึ้น อย่างถนนหน้าบ้านจะเจียบ ตอนนี้รถวิ่งตลอด มีคนถิ่นอื่นมาอยู่เยอะ แต่คนท้องถิ่นก็  
ยังมีอยู่มาก รู้จักกัน”<sup>8</sup> ลักษณะของตำบลฟ้าฮ่าม ซึ่งติดกับเทศบาลเมืองเชียงใหม่กำลังเปลี่ยนแปลง  
ไปจากสังคมชนบท ซึ่งแต่เดิมทำอาชีพเกษตรกรรม ตอนนี้มีลักษณะเป็นสังคมที่อยู่ชานเมือง  
ประชาชนส่วนใหญ่ทำงานรับจ้างในเมืองมีหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นและมีคนจากที่อื่นเข้ามาอยู่ เกิด  
ปัญหาด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ ปัญหาที่ทิ้งขยะ ปัญหาทางระบายน้ำ ซึ่งแต่เดิมใช้  
ทางระบายน้ำที่มีมาแต่เดิมในการทำเกษตรกรรม (ลำเหมืองระบายน้ำเข้านา) แต่เนื่องจากที่ดินส่วน  
ใหญ่ไม่ได้ นำเกษตรกรรมแต่เปลี่ยนเป็นอยู่อาศัยโรงงาน ถนน จึงทำให้ ทางระบายน้ำที่มีมาแต่เดิม  
สิ้นเงินไป ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้สมาชิก อบต. ซึ่งอยู่ในพื้นที่ นำปัญหาเข้ามาสู่สภา  
อบต. ทางฝ่ายคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นฝ่ายบริหารกิจการประจำก็นำปัญหาต่าง ๆ มาปรึกษากัน

<sup>7</sup>คุณจิราภรณ์ อยู่สาสตร์, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่าม, 4 มิถุนายน 2539.

<sup>8</sup>คุณฉวีวรรณ รักธรรม, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่าม, 6 มิถุนายน 2539.



เพื่อหาทางแก้ไข ตั้งสมาชิกสภา อบต. และกรรมการบริหาร ที่มีที่อยู่ในหมู่บ้านมีความสัมพันธ์กับชาวบ้าน มีความรู้จักมักคุ้นกัน ดังนั้น การพบปะพูดคุยกันมีอยู่เป็นประจำตั้งสมาชิก อบต. ผู้หนึ่งกล่าวว่า “ก็ต้องออกสังคม ไม่เที่ยว ตะล่อน ๆ สืบบุญ สืบนี้ ส่วนมากจะไปงานบุญ งานศพ คุยกันก็รับได้รับข้อมูลมา”<sup>9</sup> แต่บางครั้ง ชาวบ้านที่เดือดร้อน ก็มาร้องเรียนเหมือนกันและเป็นหน้าที่ของสมาชิก อบต. โดยเฉพาะกรรมการบริหารที่นั่งทำงานอยู่ ณ ที่ทำการของ อบต. ฟ้าฮ่อม นั้น

“ตอนนี้ อบต. มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนของประชาชนในตำบล แล้วจะประชุมกันของฝ่ายบริหารว่าจะสามารถจัดการ ได้หรือไม่และถ้าได้จะจัดการอย่างไร ยกตัวอย่าง ชาวบ้านเคยร้องเรียนเรื่อง กลิ่นเหม็นเกิดจากโรงงานพ่นสี ทาง อบต. ก็เรียกเจ้าของโรงงานมาเพื่อขอให้ช่วยแก้ไขปัญหาการพ่นสีด้วย”<sup>10</sup>

ดังกล่าวแล้วว่า ปัญหาของหมู่บ้านจะสะท้อนออกมาจากสมาชิกสภา อบต. ของแต่ละหมู่บ้านซึ่งสมาชิก อบต. จะนำมายังคณะกรรมการบริหาร แต่ก็ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนด้วย :

“การกำหนดปัญหาถูกกำหนดโดยการร้องเรียนจากประชาชนภายในชุมชน ทั้งทางจดหมาย การร้องเรียนเอง ณ ที่ทำการ อบต. เองบ้าง และโดยผ่านผู้ใหญ่บ้าน อาทิเรื่อง ลำเหมืองต้นเงิน (ทางระบายน้ำเข้านา-ผู้วิจัย) นอกจากนั้นทางกรรมการบริหารเองและสมาชิกสภาอบต. เป็นคนที่อยู่ในพื้นที่ ย่อมรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกับประชาชนอื่น ๆ ในชุมชน เมื่อรับรู้ปัญหาแล้วก็จะนำปัญหานั้นเข้าสู่ที่ประชุมของคณะกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณาร่วมกันว่าจะจัดการแก้ไขกัน”<sup>11</sup>

<sup>9</sup>คุณประพันธ์ ติงวงศ์, รองประธานสภา อบต. ฟ้าฮ่อม, 11 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>10</sup>คุณจิราภรณ์ อยู่สาสตร์, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่อม, 23 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>11</sup>ก้านันเจริญ คำชัย, ประธานกรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่อม, 5 กุมภาพันธ์ 2539.

## ปัญหาของตำบลฟ้าฮ่าม

การกำหนดปัญหากระทำโดยตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะการเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านของสมาชิก อบต. ทั้งที่เป็นสมาชิกจากการเลือกตั้งและโดยตำแหน่งการกำหนดปัญหาไม่อาจจะสอดคล้องความต้องการของชาวบ้านในหมู่บ้านได้ เนื่องจากสมาชิก อบต. ทั้งสมาชิกสภา อบต. และกรรมการบริหารเป็นคนในท้องถิ่น ที่ชาวบ้านรู้จักมักคุ้นดี จึงจำเป็นต้องสร้างผลงาน เพราะถ้าไม่มีผลงานในสมัยต่อไป ชาวบ้านอาจไม่เลือกอีกก็ได้ ฉะนั้นจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่แต่ละคนพยายามจะเสนอความต้องการของหมู่บ้านของตนเป็นหลัก จากการดูรายงานการประชุมสภา อบต. จะพบว่า สมาชิกสภา อบต. แต่ละคนจะเสนอปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านตนเป็นส่วนใหญ่ ประเด็นด้านการจัดการบริหารและเรื่องร้องเรียนที่ถูกเสนอเข้ามาพิจารณาและดูจะเป็นเรื่องส่วนรวม ในการประชุมมีไม่กี่เรื่องของการพิจารณาของสภา อบต. ฟ้าฮ่ามและฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญๆ ก็คือ ฝ่ายบริหารในแง่ที่เป็นผู้จัดทำข้อบังคับงบประมาณ ฝ่ายสภา อบต. โดยสมาชิกแต่ละคนจะพยายามเข้ามาพูดคุยกับฝ่ายบริหารให้สนใจในปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านตน อย่างไรก็ตามลักษณะเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่ามีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างคณะกรรมการบริหารและสภา อบต. เพราะในคณะกรรมการบริหารกรรมการแต่ละคนก็กระจายอยู่ตามหมู่บ้านต่าง ๆ ในคณะกรรมการ 7 คน มีตัวแทนของหมู่ 1 อยู่ 2 คน หมู่ 2 อยู่ 2 คน หมู่ 3 อยู่ 2 คน หมู่ 5 อยู่ 1 คน กรรมการบริหารทั้งหมดเป็นผู้ที่สมาชิกคนอื่นรู้จัก จึงสามารถพบปะพูดคุยกันได้ และเนื่องจากเป็น อบต. ที่มีขนาดเล็ก จำนวนสมาชิกไม่มาก จำนวนหมู่บ้านก็มีเพียง 5 หมู่บ้าน ตัวเลือกในสภา อบต. จะมาเป็นฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหารนั้นมีน้อย อย่างผู้ใหญ่บ้านก็มีเหลือ 4 คน เพราะกำนันเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารแล้ว เมื่อผู้ใหญ่บ้านถูกเลือกเข้าไปในคณะกรรมการบริหาร เหลือผู้ใหญ่บ้าน 2 คน ในสภา อบต. คนหนึ่งก็เป็นประธานสภา อบต. ส่วนสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งก็มี 10 คน ต้องถูกเลือกไปเป็นกรรมการบริหาร 4 คนตามกฎหมาย แนวโน้มของการกระจายไปหมู่บ้านต่าง ๆ จึงมีมาก แต่ละหมู่บ้านอย่างน้อยก็มีตัวแทนในฝ่ายบริหารหรือไม่ก็รู้จักผู้ที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ฉะนั้นจึงไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดในการเสนอปัญหาเพื่อสนองตอบความต้องการของตน นี่อาจจะเป็นเหตุผลที่ทำให้ไม่มี

การต่อสู้แย่งชิงกันรุนแรงนักในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณและการบริหารงานอย่างอื่น ดังกล่าวไปแล้วว่าในแต่ละหมู่บ้านสมาชิกโดยตำแหน่งและ โดยการเลือกตั้งไม่มีความขัดแย้งกันแต่จะร่วมมือเพื่อเป็นตัวแทนของหมู่บ้านตนเองมากกว่า เนื่องจากพื้นที่ตำบลฟ้าฮ่ามมีขนาดเล็กทำให้สภาพทางภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกัน ลักษณะของพื้นที่มีลักษณะเป็นชานเมือง ถนนสายชูปเปอร์ไฮเวย์ เชียงใหม่ ลำปาง ทำให้พื้นที่ส่วนที่ติดถนนมีความเจริญ เพราะมีตึกเกิดขึ้นตามข้างถนนดังกล่าวและมีการทำธุรกิจต่าง ๆ ส่วนพื้นที่ภายในก็เป็นที่อยู่อาศัย เนื่องจากติดกับเขตเทศบาลเมือง จึงมีหมู่บ้านจัดสรรหลายแห่ง พื้นที่ที่เป็นเกษตรกรรมซึ่งอยู่ภายในตำบลก็มีไม่มากนัก ทิศตะวันตกติดแม่น้ำปิง ฉะนั้นเวลาฤดูฝนจึงมักจะมีน้ำล้นท่วมเข้าในหมู่บ้านเสมอ นอกจากนี้ยังมีถนนผ่านกลางตำบล คือ เส้นเชียงใหม่-พร้าว ทำให้แยกหมู่ 4 และหมู่ 5 ออกไปมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จากการก่อสร้างบ้านเรือน ก่อสร้างถนน แต่ไม่ดูแลรักษาลำเหมือง (ทางระบายน้ำและลำเลี้ยวน้ำเข้านา-ผู้วิจัย) ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมเสมอ และจากการที่พื้นที่เกษตรกรรมว่างเปล่า หรือที่สาธารณประโยชน์มีน้อย ประกอบกับการเพิ่มประชากรเข้ามาอยู่ในตำบลมากขึ้นกว่าแต่ก่อนทำให้เกิดปัญหาขยะ กรรมการผู้หนึ่งให้ความคิดเห็นว่า “ปัญหาที่สำคัญ คือ ลำเหมืองตื้นเงินไม่สามารถระบายน้ำได้ทันทั่วทั้งในฤดูฝน ทำให้เกิดน้ำท่วม”<sup>12</sup>

นอกจากนี้ปัญหาเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์โดยการก่อสร้าง กรรมการบริหารคนเดิมให้ความเห็นต่อว่า “เมื่อมีการก่อสร้างถนนสายชูปเปอร์ไฮเวย์สายดังกล่าว ได้ถมลำเหมืองที่จะลงไปยังแม่น้ำปิงประกอบกับไม่ได้ขุดลอกลำเหมือง”<sup>13</sup>

กรรมการหมู่ 2 ได้กล่าวถึงปัญหาลักษณะเดียวกัน “เวลาที่มีการประชุมก็เสนออยู่คิดว่าชาวบ้านตอนนี้มีปัญหาน้ำท่วมตั้งแต่ ‘กม’ ไม้ ‘มต’ มระยะ 4-5 ปี หลัง เวลาฝนตกที่มันท่วมข้างเป็นเดือน ๆ กว่าจะแห้ง”<sup>14</sup>

<sup>12</sup> คุณจิราภรณ์ อยู่สาตร์, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่าม, 23 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>14</sup> คุณบุญเทียม สุภา, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่าม, 4 มิถุนายน 2539.



ปัญหาต่อมาก็คือปัญหาขยะเนื่องจากมีคนอาศัยอยู่ในเขตตำบลฟ้าฮ่ามมากขึ้น ประกอบกับพื้นที่ว่างเปล่าที่จะเป็นที่ทิ้งขยะ ไม่มีทำให้ความเดือดร้อนอย่างมากและเป็นปัญหา ดังสมาชิกสภาอบต. หมู่ 5 คนหนึ่ง กล่าวว่าปัญหาสำคัญ “ปัญหาแรก คือ ปัญหาขยะ เขาโกรธกันว่าไม่มีที่ทิ้ง แต่ก็ไปปรึกษาทางคณะกรรมการบริหาร แต่เขาก็บอกว่ายังไม่มีที่ทิ้ง”<sup>15</sup>

และประธานสภา อบต. ก็ให้ทัศนะเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวว่า “ปัญหาจริงๆ แล้ว คือ ปัญหาขยะซึ่งมีพอสมควร”<sup>16</sup>

ปัญหาสำคัญ ประการที่สามคือ เรื่องถนนภายในตำบล สมาชิกสภา อบต. กล่าวถึงปัญหาถนนที่จะต้องทำให้เป็นคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ เป็นโครงการที่แต่ละหมู่บ้านต้องการและทำให้เป็นรูปธรรม สิ่งที่พิสูจน์ตรงนี้จะเห็นในข้อบังคับงบประมาณ ซึ่งจะกล่าวในภายหลัง

ฉะนั้น ปัญหาและความต้องการที่แสดงออกมานั้นเป็นเรื่องทางด้านน้ำท่วม เกิดจากทางระบายน้ำ ที่ทิ้งขยะ และถนน นโยบายทาง อบต. ฟ้าฮ่ามจะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าก่อน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของชาวบ้านและเพื่อให้ชาวบ้านเห็นผลงานและความสำคัญของอบต. ฟ้าฮ่าม

ดังกล่าวแล้วว่าสมาชิกสภา อบต. และที่เป็นกรรมการบริหารเป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นมีความรู้จักกับชาวบ้านส่วนใหญ่จึงทราบปัญหาและได้รับการร้องเรียนจากชาวบ้านด้วยแล้ว ก่อนที่จะแก้ปัญหาด้วยการบรรจุในข้อบังคับงบประมาณก็จะดำเนินการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างอื่นไปก่อน

<sup>15</sup> คุณวันดี ปิ่นตุมมา, สมาชิกสภา อบต. ฟ้าฮ่าม, 11 มิถุนายน 2539.

<sup>16</sup> ผู้ใหญ่มั่นส มีรัตน์, ประธานสภา อบต. ฟ้าฮ่าม, 7 มิถุนายน 2539.



### การดำเนินงานคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม

คณะกรรมการบริหารเป็นฝ่ายบริหารตามกฎหมาย ที่ดำเนินงานประจำต่าง ๆ สำหรับ อบต. ฟ้าฮ่าม นั้นมีที่ทำการสภาตำบลเดิม แต่นำมาปรับปรุง โดยปรับปรุงห้องประธานกรรมการบริหาร และมีห้องรวมสำหรับกรรมการบริหารอื่น ๆ ที่นั่งทำงาน ซึ่งจะมีกรรมการบริหารมานั่งทำงานทุกวัน เว้นวันหยุดราชการโดยเฉพาะที่มาจากกาเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน จะมาเมื่อมีเรื่องที่ต้องตัดสินใจหรือมีการประชุม แต่เนื่องจากว่าสมาชิกเหล่านี้อยู่ในท้องถิ่นสามารถจะตามตัวมาได้ง่าย

เลขานุการคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้ไปทำงานบนอำเภอที่เรียกว่าไปฝึกงาน กล่าวคือ ไปช่วยผู้ช่วยเสนาบดีอำเภอซึ่ง อบต. ฟ้าฮ่ามยึดตัวเป็นหัวหน้าส่วนการคลังซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำรูปเล่มข้อบังคับงบประมาณ นอกจากนี้ยังไปทำหน้าที่เก็บภาษีของ อบต. เองโดยมีลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ช่วยเหลือด้วย นอกจากฝึกงานของที่เป็นหน้าที่ของ อบต. เองแล้วก็ไปทำงานของอำเภอเองตามแต่เจ้าหน้าที่ของอำเภอใช้

การทำงานของคณะกรรมการบริหารอาจแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก คืองานประจำงานที่ทำก็รับเรื่องราวร้องทุกข์ของชาวบ้านซึ่งเมื่อมีกรรมการบริหารนั่งประจำ ณ ที่ทำการ อบต. แล้ว ชาวบ้านก็จะรู้ว่าจะสามารถมาพบเพื่อร้องเรียนได้ อย่งการที่ชาวบ้านมาร้องเรียนเรื่องกลิ่นเหม็นที่เกิดจากโรงงานพ่นสี นอกจากนี้ ยังคอยชี้แนะชาวบ้านที่มาสอบถามเรื่องการภาษีที่เป็นภาษีของ อบต. และจะเป็นตัวประสานระหว่างชาวบ้านกับอำเภอด้วย อีกหน้าที่หนึ่งคือ อบต. ฟ้าฮ่ามได้รับสิทธิการเป็นผู้ดูแลตลาดสภาตำบลเดิม ซึ่งเป็น

“จึงเข้ารับผิดชอบการดูแลตลาดสดประจำตำบล คือ ตลาดชะงาว”<sup>17</sup>

เมื่อ อบต. เข้ารับผิดชอบก็ต้องดูแลปรับปรุงให้ดีขึ้น

สิ่งแรกที่ อบต. เข้าจัดการ คือ การจัดระเบียบภายในตลาดใหม่ กล่าวคือ การจัดที่ทางขายของให้เป็นระเบียบ การแข่งแต่เดิมมีการแข่งพื้นที่ และมีการแข่งโต๊ะขายของด้วย ทำให้มีราคาแพง ทาง อบต. ถือว่าเป็นพื้นที่ของ อบต. จะเอาไปหาประโยชน์เข้าตัวเองไม่ได้ อบต. ให้คนที่ไม่ได้ขายของแล้วทิ้งโต๊ะ ไม้เปล้าออกไปแล้วให้คนขายจริงอยู่”<sup>18</sup>

นอกจากนี้ อบต. ยังทำการปรับปรุงสภาพของตลาด ทั้งมีการเปลี่ยนสายไฟ หลอดไฟใหม่ มีการออกกฎสำหรับตลาด คือการเก็บค่าธรรมเนียม มีการออกตัวราคาต่าง ๆ ตามขนาดโต๊ะ เพื่อให้อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงให้กรรมการ อบต. คนหนึ่งรับผิดชอบในการออกไปเก็บค่าเช่าโต๊ะทุกวัน แล้วนำเงินไปฝากธนาคารเป็นรายได้ของ อบต.

ลักษณะที่สอง การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ปัญหาในทางสาธารณะสามารถแยกออกได้อีก

ดังนี้

1. การที่คณะกรรมการบริหารแก้ไขไปก่อนเฉพาะหน้าโดยยังไม่จัดทำในข้อบังคับงบประมาณ อาทิ การแก้ไขปัญหาหน้าท่วมขังโดย

<sup>17</sup> คุณจีราภรณ์ อยู่สาสตร์, กรรมการบริหาร อบต. พื้ฮ่อม, 23 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน.

“ความร่วมมือทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอบต. ระคมชาวบ้าน ช่วยขุดลอกลำเหมืองที่คืนเงินเพื่อบรรเทาชั่วคราว โดยงานดังกล่าว ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทอย่างมากในการประชาสัมพันธ์และการขอความร่วมมือจากชาวบ้าน”<sup>19</sup>

แต่อย่างไรก็ตามกรรมการบริหารคนเดิมกล่าวต่อไปว่า :

“ลำเหมืองหลังจากช่วยกันขุดลอกโดยความร่วมมือของชาวบ้าน ช่วยระบายน้ำได้บ้างแล้วแต่เมื่อถึงฤดูฝนลำเหมืองที่ขุดลอกไปนั้นก็ไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน แต่ถ้ายังไม่มีการขุดลอกลำเหมืองจริง ๆ และการแก้ไขปัญหาดตรงบริเวณถนนซูปเปอร์ไฮเวย์”<sup>20</sup>

ดังกล่าวไปแล้วการก่อสร้างบ้านเรือนและการก่อสร้างถนนสายใหญ่ นั้นมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงการไหลของน้ำ คือน้ำไม่สามารถระบายได้เหมือนเดิม ในส่วนของการแก้ไข ปัญหาขณะนั้น เนื่องจากการแก้ไขเกิดความสามารถของ อบต. มาก ด้วยเหตุผลที่กรรมการบริหาร คนหนึ่งกล่าวว่า

“การที่ไม่ทำที่ทิ้งขยะเพราะมันไม่มีที่ทิ้งอย่างเอกชนมารับเก็บไป และที่ทิ้งเขาก็มาประมูลได้ ถ้าจะให้ อบต. จัดเก็บเองก็หาที่ทิ้งไม่ได้ ต้องหารถ หาคคนขับ หาคคนเก็บขยะ และค่าซ่อมบำรุง เรื่องมันเยอะ”<sup>21</sup>

ดังนั้นปัญหาขยะก็ยังค้างอยู่การจัดเก็บขยะก็อาศัยเสียค่าบริการเก็บขยะที่มีเอกชนมารับ จัดเก็บและไปหาที่ทิ้งเอาเองตามแต่จะหาที่ทิ้งได้ หรือถ้าใครมีที่ดินว่างอยู่ก็จัดการฝังหรือเผาเอง แต่

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>21</sup> คุณบุญเทียม ตุภา, กรรมการบริหาร อบต. พ้าอำม, 13 มิถุนายน 2539.

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ อบต. จัดการได้ตรงนี้ที่เห็นเป็นตัวอย่างก็คือการจัดการห้ามไม่ให้ชาวบ้านมาทิ้งขยะในที่สาธารณะเพื่อไม่ส่งกลิ่นรบกวนแก่ชาวบ้านที่อยู่ใกล้เคียง โดยดำเนินการ

“อบต. ยังแก้ไขปัญหากับการทิ้งขยะบริเวณหน้าป่าช้าในตำบล เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะประโยชน์ของตำบล แต่เดิมมีประชาชนบางคนนำขยะมาทิ้งบริเวณดังกล่าว ส่งกลิ่นรบกวนชาวบ้านที่อยู่แถวนั้นและดูไม่สะอาดตา เมื่อ อบต. เกิดขึ้น ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้เข้ามา ณ ที่ทำการเพื่อขอให้จัดการกับขยะบริเวณดังกล่าว”<sup>22</sup>

การแก้ไขปัญหโดยคณะกรรมการบริหาร ได้ประชุมกันแล้วตกลงให้นำเงินสะสมตั้งแต่เป็นสภาตำบลมาจ้างรถขนไปทิ้งและออกกฎข้อบังคับตำบล ห้ามนำขยะมาทิ้งบริเวณดังกล่าว โดยติดป้ายขนาดใหญ่ ผลที่ปรากฏได้ผล เพราะมีชาวบ้านแถวนั้นเป็นหูเป็นตา (ช่วยดูแลสอดส่อง - ผู้วิจัย) เมื่อมีผู้นำมาทิ้งก็จะมาบอกกรรมการบริหาร อบต. ที่นั่งอยู่ ณ ที่ทำการเพื่อไปแจ้งให้ผู้มาทิ้งเสียค่าปรับ

2. ในการแก้ไขปัญหาเพื่อสนองต่อความต้องการของชาวบ้าน หรือ ประชาชนในท้องถิ่นกระทำในการทำโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรจุลงในข้อบังคับงบประมาณของ อบต. เป็นงานหลักที่คณะกรรมการบริหารจะดำเนินงาน

การจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี

<sup>22</sup> คุณจิราภรณ์ อยู่สาตร์, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่อม, 23 กุมภาพันธ์ 2539.



### การจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี

การจัดทำข้อบังคับงบประมาณของ อบต.ฟ้าฮ่าม สมาชิกอบต.ฟ้าฮ่าม ทั้งสมาชิกสภา อบต. และส่วนที่เป็นกรรมการบริหารจะทำการยื่นความต้องการของคน โดยส่วนใหญ่จะเป็น โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่เข้าสู่ที่ประชุมจะมีการพูดคุยกันก่อนในบางส่วน โดยเฉพาะสมาชิกที่อยู่ในส่วนของกรรมการบริหาร จากนั้นก็จะเรียกประชุมสมาชิกสภาทั้งหมดที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการบริหาร ในบางครั้งก็มีการแจ้งจากคณะกรรมการบริหาร ไปยังสมาชิกสภา อบต. เพื่อสอบถามความต้องการของหมู่บ้านว่าในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณครั้งนี้จะเสนอ โครงการอะไรลงไป

การประชุมสภา อบต. ไม่ได้มีแบบแผนนัก เนื่องจาก อบต. ฟ้าฮ่ามมีสภา อบต. ที่มีสมาชิกน้อยโดยส่วนใหญ่จะประชุมกันไม่ต้องมีการเสนอญัตติอย่างเป็นทางการนัก แต่เวลาทำ รายงานการประชุมเลขานุการสภาอบต. จะต้องทำให้มีญัตติตามระเบียบ การประชุมส่วนใหญ่จะ ประชุมภายในวันเดียว ในการประชุมจะมีการเสนอความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน โดยส่วนใหญ่ แล้วสมาชิกสภา อบต. จะรับรองข้อเสนอของแต่ละหมู่บ้านและจัดสรรเงินรายได้ของ อบต. กระจาย ไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ เป็นที่พอใจ หากไม่สามารถทำได้ในข้อบังคับครั้งนี้ก็จะมีการจะจัดลงในข้อ บังคับฉบับต่อไป บทบาทระหว่างสมาชิก โดยตำแหน่งมีมากกว่า เพราะสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จะปรึกษากับผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่ง โดยส่วนใหญ่จะร่วมมือกัน เพื่อเสนอ ความต้องการของหมู่บ้านคนมากกว่าจะขัดแย้งกัน

เมื่อสภา อบต. พิจารณาเสร็จ เลขานุการสภา อบต. ก็จะส่งรายงานการประชุมที่มีการจัด สรรงบประมาณ เพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้ เลขานุการคณะกรรมการบริหารนำไปจัดทำข้อ บังคับงบประมาณให้เป็นรูปเล่ม ทางคณะกรรมการบริหารไม่ได้เป็นผู้นำเสนอร่างข้อบังคับก่อน เพราะทำไม่ได้ เนื่องจากไม่มีความรู้ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณให้เป็นรูปเล่มไม่ว่าจะเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือสมาชิก อบต. คนอื่นที่มาจากการเลือกตั้งไม่เคยทำงานลักษณะนี้มาก่อน และมีกฎระเบียบต่าง ๆ มาก ซึ่งจะต้องทำไม่ได้ผิดพลาด ฉะนั้นบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึง

อยู่ที่การเป็นผู้นำของแต่ละหมู่บ้านร่วมกับสมาชิกสภาอบต. ที่มาจากการเลือกตั้งในการเสนอความต้องการ ของหมู่บ้าน ทั้งนี้รวมทั้งสมาชิกสภา อบต. ที่เป็นกรรมการบริหารทั้งมาโดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้ง จึงต้องอาศัยข้าราชการที่ยึดตัวมา คือ หัวหน้าส่วนการคลัง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำข้อบังคับ การดำเนินหลังจากเลขานุการคณะกรรมการ นำมาให้หัวหน้าส่วนการคลังจัดทำข้อบังคับให้เป็นรูปเล่มแต่ก็ต้องพบว่า มีหลายโครงการที่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะขาดรายละเอียดของโครงการรวมทั้งโครงการบางอย่างผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่ก็เป็นพวกถนนที่ไม่ได้มาตรฐานตามระเบียบ ก็ต้องนำกลับมาให้ทางคณะกรรมการบริหารมาทำการแก้ไข การแก้ไขก็ต้องให้แต่ละหมู่บ้านรับผิดชอบในหมู่บ้านที่มีสมาชิกสภาอบต..เป็นกรรมการก็จะร่วมมือกับผู้ใหญ่บ้านไปตรวจสอบข้อมูลแล้วเสนอไปยังหัวหน้าส่วนการคลัง หมู่บ้านอื่นที่ไม่มีตัวแทนในกรรมการบริหารต้องมีสมาชิกสภาอบต. กับผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ก็ต้องออกไปตรวจสอบโครงการก่อนนำเสนอไปยังคณะกรรมการบริหาร เพื่อส่งไปให้หัวหน้าส่วนการคลังต่อไป

เนื่องจากไม่มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนของการจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี ทำให้การจัดทำข้อบังคับงบประมาณมีปัญหา สมาชิกสภา อบต. และกรรมการบริหารทราบแต่เพียงว่าจะต้องทำข้อบังคับงบประมาณและทราบว่าตนจะต้องเสนอ โครงการของหมู่บ้านของตนเข้าไป ฉะนั้นเมื่อจะต้องจัดทำข้อบังคับงบประมาณเพราะทางอำเภอและจังหวัดแจ้งว่าในบัญชีเงินฝากของ อบต. มีเงินรายรับเข้ามาคณะกรรมการบริหารก็จะเปิดการประชุมสภา อบต. แล้วสมาชิกสภาอบต.แต่ละคนก็จะเสนอ โครงการเข้ามาจากนั้นจึงให้ทางเลขานุการคณะกรรมการบริหารนำไปให้หัวหน้าส่วนการคลังจัดทำเป็นรูปเล่ม ลักษณะดังกล่าวจะขาดการตรวจสอบข้อมูลมาก่อนจึงต้องมีการให้ทางสมาชิกสภาแต่ละหมู่บ้านไปสำรวจใหม่ ความจริงหากมองแล้วไม่น่าจะมีปัญหา แต่การก่อสร้างบางอย่างมีแบบมาตรฐานซึ่งหากไม่ได้มาตรฐานก็ไม่สามารถดำเนินการสร้างได้อย่างเช่น ถนน

ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากไม่มีช่างโยธาและปลัด อบต. มาประจำเป็นของ อบต.ฟ้าฮ่ามเอง ทำให้คณะกรรมการบริหารต้องเข้ามาดำเนินการทำงานเองทั้งการตรวจสอบข้อมูลโครงการและให้

ทางเลขานุการคณะกรรมการบริหาร นำไปจัดทำกับทางหัวหน้าส่วนการคลังซึ่งก็คือผู้ช่วยเสมียนตราอำเภอซึ่งถูกยืมตัวมาทำงานให้ แต่เนื่องจากทั้งช่างโยธาและปลัด อบต. ซึ่งยืมตัวช่างโยธาของส่วนอำเภอของ อบจ. และพัฒนากรโดยส่วนใหญ่มีงานมากจึงไม่มีเวลามากในการไปทำงาน อบต. การทำงานจึงมีอุปสรรคมากโดยเฉพาะช่างโยธาเห็นชัดในคำกล่าวของกรรมการบริหารผู้หนึ่งว่า

“เมื่อแรกไม่มีช่างโยธาเอง เวลาจะสร้างอะไรก็ต้องรอช่างโยธาอำเภอถ้าไม่ว่างก็ช้าหรือไม่เช่นนั้นเขาให้ทาง อบต. หาช่างในตำบลมาวัด แต่ถ้าช่างที่หามาวัดเขาจะมาวัดก็จะต้องไต่ถามถ้าไม่ได้งานเขาก็ไม่มา งานมันก็เลยล่าช้าตรงนี้... ถ้ามีเจ้าหน้าที่ของตนเองมันก็จะง่ายเข้า”<sup>23</sup>

ในความเป็นจริงแล้วทางคณะกรรมการบริหารจะต้องนำเสนอข้อบังคับงบประมาณให้ทางสภาอบต.พิจารณาอนุมัติ การกำหนดความต้องการนั้นจะกระทำโดยแผนพัฒนาตำบล แต่ทางอบต. พี่อำม สมาชิกสภา อบต. และทางคณะกรรมการบริหาร จะมีการประชุมร่วมกัน เพื่อกำหนดความต้องการก่อนนำไปจัดทำข้อบังคับ ซึ่งก็จะถือตรงนั้นว่าเป็นมติของสภา อบต. แล้ว ซึ่งมันก็จะทำให้เกิดปัญหาเมื่อจะต้องย้อนกลับมาดำเนินการดังที่กล่าวว่าการก่อสร้างบางอย่างมันไม่ได้มาฐานที่ระเบียบกำหนด สมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหาร จึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการไปตรวจสอบข้อมูลของโครงการหมู่บ้านคนมาก่อน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากไม่มีความรู้ทางด้านช่างจึงทำให้ประสบปัญหา ช่างโยธาจึงมีความสำคัญมาก เพราะโครงการหรือความต้องการของแต่ละคนที่เสนอมາจะเห็นในภายหลังว่าเป็นการก่อสร้างถนนเป็นส่วนใหญ่มากกว่าการจัดทำอย่างอื่น ฉะนั้นกว่าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะออกมาเสนอให้นายอำเภออนุมัติล่าช้าและต้องแก้หลายครั้ง

<sup>23</sup> คุณวาริน เวียดนาม, 14 มิถุนายน 2539.



อย่างไรก็ตามแม้มีอุปสรรคดังกล่าว แต่ข้อบังคับงบประมาณประจำปีก็สามารถออกมา มีผลบังคับใช้และดำเนินการตามข้อบังคับงบประมาณประจำปีได้ทันที เนื่องจากการใช้จ่ายที่ถูก กำหนดลงในข้อบังคับงบประมาณประจำปี จะต้องมีเงินอยู่ในบัญชีจริง จึงจะจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้

ก่อนจะไปพิจารณารายจ่ายต่าง ๆ ที่กำหนดในข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. ฟ้าย่อม ในระยะเริ่มแรกของการจัดทำข้อบังคับนี้ มาพิจารณาถึงรายได้ที่ทาง อบต. ฟ้าย่อม ได้รับ เพราะรายได้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเพราะจะต้องเป็นของตนเองที่จะบริหารจัดการได้เองนั่นต้องมี เพียงพอจะดำเนินการสนองตอบต่อความต้องการด้านต่าง ๆ ของชาวบ้านในตำบลได้

#### รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าย่อม

ดังกล่าวไปแล้วว่ารายได้ของ อบต. เป็นส่วนที่สำคัญเพราะจะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ สามารถแก้ไขให้สำเร็จลงไปได้ รายได้ของ อบต. ฟ้าย่อมในครั้งแรกเมื่อก่อตั้งไม่ได้จัดเก็บเองแต่จะ ได้รับการโอนจากทางหน่วยงานอื่นโดยโอนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนของภาษีท้องถิ่น อาทิ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย ค่าอาชญาบัตร และในส่วนของหน่วยงานอื่น อาทิ ที่ดินในส่วนของค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งถือเป็นรายได้ที่สำคัญ เงินรายได้จากภาษีเหล่านี้จะถูกโอนเข้ามาเป็นของ อบต. เพื่อจัดเข้าเป็นรายได้ของ อบต. ในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกของ อบต. นั้น ยังคงให้หน่วยต่าง ๆ ดังกล่าวจัดเก็บให้ไปก่อน ในระยะปี 2538 นั้น ภาษีและค่าธรรมเนียมทุกอย่างจะจัดเก็บโดยหน่วยงานดังกล่าว ต่อมาในปี 2539 กรมการปกครองได้แจ้งว่าให้ทาง อบต. สามารถจัดเก็บภาษีป้ายเอง ซึ่งรายได้ของ อบต. ฟ้าย่อมในปี 2538 และปี 2538 แสดง ในตารางที่ 1



ตารางที่ 2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม

หมวด/ประเภท/รายละเอียด	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2538 (บาท)	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2539 (บาท)	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) (บาท)
1. หมวดภาษีอากร	769,000	1,122,800	1,700
ภาษีบำรุงท้องที่	107,000	267,000	-
ภาษีโรงเรือน	225,500	228,000	40,000
ภาษีป้าย	183,600	237,000	40,000
ภาษีสุรา	56,569	84,800	45,000
ภาษีสรรพสามิต	197,300	296,000	45,000
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	-	10,000	-
2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต	-	1,870,000	4,453,800
ค่าธรรมเนียม โรงฆ่าสัตว์	-	-	-
ค่าปรับการผิดสัญญา	-	-	-
ค่าธรรมเนียม โรงพักสัตว์	-	-	-
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรม	-	1,870,000	4,370,000
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้าง อาคาร	-	-	68,000
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตกฎหมาย ป่าไม้	-	-	9,300
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบ การค้าขาย	-	-	6,500

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

หมวด/ประเภท/รายละเอียด	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2538 (บาท)	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2539 (บาท)	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) (บาท)
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	86	65,500	-
ค่าเช่าที่ดิน	-	-	-
ค่าเช่าคอกเป็ย	86	3,500	-
ค่าเช่าตลาด	-	30,000	-
ค่าเช่าห้องแถว	-	30,000	-
4. หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค	-	-	-
กิจการประปา	-	-	-
5. หมวดรายได้จากกิจการเกี่ยวกับ การพาณิชย์	-	-	-
6. หมวดเงินอุดหนุน	131,754	158,100	1,174,100
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	131,754	158,100	1,174,100
7. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	4,900	6,000	-
ค่าขายแบบแปลน	4,800	6,000	-
เงินที่มีผู้อุทิศให้	100	-	-
8. เงินได้อื่น ๆ	-	-	-
เงินกู้	-	-	-
เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม	-	-	-
รวมรายรับทั้งสิ้น	906,709	3,250,400	5,797,900

ที่มา ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2538

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2539

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 1)

ข้อองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม อ.เมือง จ.เชียงใหม่

พบว่าในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 รายได้ทั้งหมด 906,709 บาท เป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง 779,955 บาท ทั้งนี้เป็นภาษีของท้องถิ่น 769,969 บาท ในปีแรกของการก่อสร้างนี้ อบต. ฟ้าย่อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 131,754 บาท ซึ่งจะเห็นว่ารายได้ของท้องถิ่นที่เป็นภาษีจำนวนมากกว่าเงินอุดหนุน และเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของ อบต. ฟ้าย่อม แต่ทั้งนี้ ในปีแรกนี้รายได้จากภาษีอากรนั้น หน่วยงานอื่นเป็นผู้จัดเก็บให้ อบต. ฟ้าย่อมทั้งหมด

ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 รายได้ทั้งหมด 3,250,400 บาท เป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง 3,062,300 บาท ทั้งนี้เป็นภาษีของท้องถิ่น 1,122,800 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 1,370,000 บาท รายได้จากทรัพย์สินของ อบต. ฟ้าย่อม 63,500 บาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 158,100 บาท จึงเห็นได้ว่า รายได้ที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น ที่เห็นได้ชัดคือ ในเขตตำบลฟ้าย่อม อย่างไรก็ตามรายได้นี้ก็มีได้เป็นรายได้ที่สามารถคาดการณ์ได้ในแต่ละปี

ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) รายได้ทั้งหมด 5,797,900 บาท เป็นภาษีของท้องถิ่น 170,000 บาท แต่ที่เพิ่มมาก็คือ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 4,370,000 บาท และที่เพิ่มมาคือค่าธรรมเนียมที่กำหนดให้เป็นของ อบต.คือ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร 68,000 บาท ค่าธรรมเนียมนี้ ตาม พรบ. ควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 ที่ให้ถือ อบต. เป็นท้องถิ่นตามกฎหมายใน พรบ. นอกจากนั้นยังมีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามกฎหมายป่าไม้ 9,300 บาท และ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบการค้าแร่รังเกียจ 6,500 บาท ส่วนที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม คือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 1,174,000 บาท

อบต. ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและมีที่ดินราคาแพงอย่างจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะในเขตอำเภอเมืองนี้ราคาที่ดินมีราคาแพงเมื่อเป็นเช่นนี้ จะเห็นว่ารายได้ที่ถือว่ามีจำนวนมาก คือ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมกันแล้วเป็นเงินถึง 6,240,000 บาท



ในส่วนรายได้ที่เป็นภาษีหลักนั้นมีจำนวนรองลงมาคือ 2,062,769 บาท ส่วนเงินอุดหนุนเงินแล้ว 1,463,954 บาท จึงเห็นว่าที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นเองมีจำนวนมากกว่าเงินอุดหนุน เพียงแต่ว่า รายได้จำนวนมากมาจากส่วนที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ และไม่ใช้รายได้ประจำจึงค่อนข้างจะมีผลกระทบต่อรายได้ของ อบต. ในกรณีที่ไม่มีภาษีที่ดิน

ในส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนี้ ซึ่งจัดมาผ่านกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้แบ่งการใช้เงิน โดยแบ่งงบประมาณด้านการพัฒนา 65 % ด้านการบริหาร 35 % โดยงบประมาณด้านการพัฒนานั้นให้ใช้ในด้าน

1. ขุดลอกหนองคลองบึง
2. สร้างฝาย
3. ขุดลอกแหล่งน้ำคั้นเงิน
4. ถนน

ในส่วนของงบประมาณด้านบริหารจะนำมาใช้ด้านการพัฒนาหมดก็ได้ ในเรื่องของรายได้ของ อบต. กรรมการบริหารผู้หนึ่งให้ความเห็นน่าสนใจว่า

“ในส่วนของรายได้ของ อบต. ที่มาจากภาษี ตอนนี้ เก็บได้มากกว่า 50 % เนื่องจากคนที่ไม่เคยเสียภาษีมาก่อน อบต. ก็ได้สำรวจได้มากขึ้น ส่งอำเภอก็ได้มาก นอกจากนั้นสามารถดูแลและประชาสัมพันธ์ให้ช่วยกันเสียภาษียังช่วยชี้แจงข้อสงสัยผู้เสียภาษี นอกจากนี้ยังช่วยชี้แจงข้อสงสัยของผู้เสียภาษี นอกจากนี้ยังช่วยอำนวยความสะดวกในการเสียภาษี อาทิ บางคนมาติดต่อบุคลากรของ อบต. ในเรื่องการเสียภาษี”<sup>24</sup>

<sup>24</sup>คุณจิราภรณ์ อยู่สาสตร์, 4 มิถุนายน 2539.

นี่เป็นความคิดเห็นในส่วนของการเก็บภาษีของสมาชิก อบต. เองที่ได้เข้าไปมีบทบาทในการเก็บภาษี ซึ่งมีผลดีสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง และเป็นผู้ที่ชาวบ้านรู้จักกว้างขวาง จึงสามารถพูดคุยกัน ได้สะดวก แต่บางครั้งก็มีปัญหาในการเก็บภาษีอยู่ ดังความเห็นที่ว่า

“อย่างไรก็ตาม มีการท้วงติงจากผู้เสียภาษีบางคน เพราะว่าไม่เคยเสียภาษีมาก่อน ทาง อบต. ต้องชี้แจงให้เข้าใจว่า เงินส่วนนี้จะนำมาพัฒนาภายในตำบลแต่คนท้วงติงมีน้อย อบต. จึงพยายามทำผลงานให้ประชาชนในตำบลได้เห็นว่า เอาเงินภาษีไปทำประโยชน์คืนประชาชน”<sup>25</sup>

ในส่วนของภาษีและค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ ทางกรรมการบริหารรวมทั้งสมาชิกสภา อบต. คนอื่น ๆ ก็ไม่ความเห็นแต่ก็พอใจในรายได้ที่ได้รับจัดสรรมา

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม

เงินรายได้ที่จัดเก็บมาจะถูกบริหาร โดยกรรมการบริหารที่จะขอความเห็นจากสมาชิกสภา อบต. ในลักษณะที่จะเน้นไปในโครงการใด ซึ่งก็จะเน้นทำโครงการที่เห็นผลงานได้ชัดเจน และศักยภาพของ อบต. สามารถทำได้ที่ไม่ใช้เทคนิคและต้องใช้งบประมาณสูง ซึ่งจะเห็นการใช้เงินรายได้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามตารางที่ 3

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 3 ตารางรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม

หมวด/ประเภท/รายละเอียด	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2538 (บาท)	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2539 (บาท)	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) (บาท)
รายจ่ายประจำ	241,084	1,141,700	261,000
1. รายจ่ายงบกลาง	20,000	10,000	-
2. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-
3. หมวดค่าจ้างชั่วคราว	18,000	92,400	-
4. หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและ วัสดุ	199,184	948,300	261,000
5. หมวดสาธารณูปโภค	-	15,000	-
6. หมวดเงินอุดหนุน	-	-	-
7. หมวดรายจ่ายอื่น	-	-	-
รายจ่ายเพื่อการพัฒนา	650,116	2,043,432	5,516,170
1. หมวดค่าครุภัณฑ์	44,200	280,200	252,500
2. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	605,915	1,763,232	5,253,670
	891,200	3,185,132	5,777,170

ที่มา ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2538

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2539

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 1)

ข้อบังคับการบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม อ.เมือง จ.เชียงใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รายจ่ายงบกลางใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินเกี่ยวกับสาธารณภัยหรือจำเป็นเพื่อ  
 บำบัดความเดือดร้อนของประชาชนเป็นสวนรวมโดยตรง ในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำยัง  
 ไม่มีการตั้ง เนื่องจากพนักงานส่วนตำบลยังไม่มี มีเพียงค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว ในหมวดค่าตอบแทน  
 ใช้น้สอยและวัสดุเพื่อจ่ายเป็นค่าเบี้ยประชุมของสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้ง  
 โดยประธานกรรมการบริหาร ประธานสภา อบต. ได้คนละ 3,000 บาท ค่เดือน และกรรมการ  
 บริหาร สมาชิกสภา อบต.คนละ 2,000 บาทค่เดือน หมวดสาธารณูปโภคนั้นใช้จ่ายในด้านค่า  
 ไปรษณีย์ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในค่าครุภัณฑ์นั้นก็ตั้งเพื่อจัดซื้อ  
 ครุภัณฑ์สำนักงาน ส่วนค่าที่ดินและสิ่ง ก่อสร้างก็ใช้เพื่อก่อสร้างตามโครงการต่าง ๆ ที่ตั้งไว้

งาน อบต. ส่วนใหญ่ใช้ในส่วนค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง ในส่วนของค่าครุภัณฑ์ ซึ่ง  
 ได้จัดซื้อวัสดุสำนักงานของ อบต. ฟ้าย่าน นั้นได้จัดซื้ออุปกรณ์สำนักงานต่าง ๆ มาเพื่ออำนวยความสะดวก  
 สะดวกในการทำงานดังต่อไปนี้

1. ตู้เก็บเอกสาร	6 ตู้
2. โต๊ะทำงาน	10 ชุด
3. เครื่องพิมพ์ดีด	1 เครื่อง
4. เครื่องคอมพิวเตอร์	1 ชุด
5. โต๊ะประชุม	2 ชุด
6. โต๊ะวางเครื่องคอมพิวเตอร์	1 ตัว
7. เก้าอี้สำหรับเจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์	1 ตัว
8. โต๊ะวางเครื่องพิมพ์ดีด	1 ตัว
9. เครื่องอัดสำเนา	1 เครื่อง
10. เครื่องปรับอากาศ	3 เครื่อง
11. พัดลมติดเพดาน	4 เครื่อง
12. เครื่องโทรสาร	1 เครื่อง
13. เครื่องดับเพลิง	11 เครื่อง

14. เครื่องหมอกควัน	1 เครื่อง
15. รถจักรยานยนต์	1 คัน
16. เครื่องถ่ายเอกสาร	1 เครื่อง
17. เครื่องคิดเลข	1 เครื่อง
18. กล้องถ่ายรูป	1 เครื่อง
19. กระดานไวท์บอร์ด	1 แผ่น
20. นาฬิกา	1 เรือน
21. เครื่องทำน้ำเย็น	1 เครื่อง
22. เครื่องบันทึกเทป	1 เครื่อง
23. เครื่องดูดฝุ่น	1 เครื่อง
24. เครื่องตัดหญ้า	2 เครื่อง

จะเห็นได้ถึงความพร้อมของวัสดุสำนักงานของ อบต. ฟ้าย่อม ซึ่งมีอุปกรณ์ต่าง ๆ ช่วยในการทำงานในส่วนของงบประมาณที่นำมาใช้เพื่อการพัฒนา นั้น จะพบได้ว่าเป็นดังนี้ ดูตารางที่ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 ลักษณะของโครงการก่อสร้างและพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม

โครงการ	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2538		งบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2539		งบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม ประจำปี พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1)	
	โครงการ	จำนวนเงิน (บาท)	โครงการ	จำนวนเงิน (บาท)	โครงการ	จำนวนเงิน (บาท)
1. ถนน (คสม.)	4	556,416	8	1,663,232	14	2,293,670
2. วางท่อลำเหมืองพร้อม บ่อพักน้ำ	-	-	-	-	3	2,370,000
3. ซ่อมแซมห้องน้ำ อบต.	-	-	-	-	1	30,000
4. ซ่อมแซมศูนย์เด็กเล็ก	-	-	-	-	1	200,000
5. ก่อสร้างรั้ว อบต.	-	-	-	-	1	120,000
6. ต่อเติมอาคาร อบต.	1	49,500	-	100,000	-	-
7. ซ่อมแซมตลาดชะจาว (ตลาดของตำบล)	-	-	-	-	1	240,000

ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้ง 3 ฉบับ แต่ละฉบับที่ออกมาจะเน้นโครงการด้านถนนเป็นส่วนใหญ่ โดย 35 โครงการนั้น เป็นโครงการทำถนนทั้งสิ้น 26 โครงการ มีโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการเพื่อบรรเทาเหตุน้ำท่วมเพียง 3 โครงการ ในส่วนของจำนวนเงินแล้ว โครงการถนนนี้ใช้เงินทั้งสิ้น 4,513,318 บาท และในส่วนถนนที่ดำเนินการนี้เป็นการปรับปรุงถนนใหม่และถนนแต่ละเส้นก็ไม่ยาวมากนัก เป็นการดำเนินการตามขอต่าง ๆ ในตำบลและเป็นการเน้นโครงการที่ปรับปรุงสภาพถนน โดยทำเป็นถนน คอนกรีตเสริมไม้ไผ่ (คสม.) ส่วนโครงการอื่นก็เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงต่อสถานที่ทำงานของ อบต. และการปรับปรุงตลาดสดของตำบลเหตุผลที่ปรับเพราะชาวบ้าน โดยเฉพาะพ่อค้า แม่ค้า ที่เสียค่าธรรมเนียม เรียก ร้องให้ปรับปรุง ส่วนที่น่าสังเกต คือ การปรับปรุงศูนย์เด็กเล็กของตำบลซึ่งตั้งอยู่บริเวณเดียวกับที่



ตั้งที่ทำการ อบต.ฟ้าฮ่าม ศูนย์เด็กเล็กนี้อยู่ในความดูแลของสำนักงานพัฒนาชุมชนมาก่อน ปัจจุบันให้ถือว่าอยู่ในความดูแลของ อบต.ฟ้าฮ่าม การที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณปรับปรุงเนื่องจาก ปลัด อบต. ซึ่งเป็นพัฒนากรและพัฒนากรประจำตำบลขอร้องให้ปรับปรุงให้ทางสมาชิก อบต. ก็อนุมัติให้มีการจัดสรรงบประมาณปรับปรุงให้

โครงการที่ดำเนินการของ อบต. แสดงถึงความต้องการที่ อบต.ฟ้าฮ่ามได้กำหนดออกมาในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเหตุผลที่ดำเนินการในส่วนถนนเป็นส่วนใหญ่ ความเห็นของกรรมการบริหารแสดงความเห็นว่าในปี 2538 เริ่มตั้ง อบต. ฟ้าฮ่าม นั้น “โครงการของ ปี 2538 ที่ผ่านมานั้นส่วนใหญ่เป็นโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ (คสม.)”<sup>26</sup> และในปี 2539 นั้น ในการประชุมสมาชิกสภา อบต. ก็มีความเห็นว่าจะให้ดำเนินการทำถนนในปี 2539 ให้ครบทุกสายเท่าที่จะทำได้ ในที่ประชุมสภา อบต. ฟ้าฮ่าม สมาชิกสภา อบต. พอใจกับข้อเสนอของคนที่เสนอโครงการต่าง ( ส่วนใหญ่เป็นถนน ตามซอยต่าง ๆ ในหมู่บ้านตน - ผู้วิจัย ) นอกจากนั้นจากการ สัมภาษณ์แสดงถึงความพอใจของกรรมการบริหารผู้หนึ่ง

“งบประมาณมันก็กระจายทุกหมู่บ้านอย่างที่แล้วมันเป็นสภาตำบล ถนนหนทางมันก็แค่มาก ขึ้นอยู่กับกำนัน เดียวนี้มาเป็น อบต. มันดีมาก มันกระจายถนน ตอนเป็นสภาตำบลขึ้นอยู่กับกำนันจะจัดสรรจะลงตรงไหนแต่เป็น อต. ก็มาดูกันและก็กระจายกัน 5 หมู่บ้านเจริญเหมือนกัน คิดว่าปี 2540 ก็หมด”<sup>27</sup>

ความเห็นตรงนี้เป็นตัวแทนถึงความพอใจ เพราะเมื่อเป็นสภาตำบลนั้นงบประมาณมีจำกัด การแบ่งปีนต้องมีการแย่งชิงกันมาก แต่เมื่อมีงบประมาณขึ้นก็แบ่งกันก็สามารถทำการง่ายขึ้น สมาชิก อบต.

<sup>26</sup>คุณจิราภรณ์ อยู่สาตร์, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่าม, 23 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>27</sup>คุณบุญเทียม สุภา, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่าม, 4 มิถุนายน 2539.

มีความพอใจ จึงเห็นว่าในปี 2538 ปี 2539 การเน้นโครงการก่อสร้างต่าง ๆ โดยเฉพาะถนนเป็นส่วนใหญ่

ในการทำงานของ อบต. นั้น อบต. ฟ้ำฮ่าม ไม่ได้มีเครื่องมือในการทำโครงการเอง แต่จะใช้การทำสัญญาจ้างให้บริษัทเอกชน หรือ ผู้รับเหมาเข้ามารับเหมาดำเนินการ ฉะนั้นอาจมอง อบต. ในแง่องค์การมีหน้าที่ตัดสินใจในการดำเนินการและบริหารเงินหรืองบประมาณของตัวเอง แต่ผู้ปฏิบัติงานเป็นบริษัทเอกชนหรือ ผู้รับเหมา นอกจากการดำเนินการในทางกฎหมายของ อบต. เรื่องการดูแลด้านอาคาร การก่อสร้างต่าง ๆ ขยะและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อุปกรณ์สำนักงานในปี 2538 ยังมีไม่ครบต้องอาศัยอุปกรณ์ของทางอำเภอ แต่ในปี 2539 ดำเนินการจัดซื้อมาจำนวนมาก ครบทุกชิ้นเพื่อรพพนักงานส่วนตำบลที่จะบรรจุ หรือ โอนมาจากหน่วยงานอื่น ในปี 2539

ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคอื่นก็มีจากการที่ อบต. ไม่มีอำนาจหน้าที่ทุกอย่างในพื้นที่เนื่องจากทุกพื้นที่ต่างจะมีกฎหมายระบุ ว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบและทุกหน้าที่จะมีหน่วยงานรับผิดชอบอาทิ ปัญหาการก่อสร้างอาคาร ถนน ทำให้พื้นที่เปลี่ยนแปลงเกิดปัญหาน้ำท่วมขัง ถ้าฝนตกลงมามาก ตัวอย่าง ถนนขรุขระไฮเวย์อยู่ในความรับผิดชอบเกี่ยวกับกรมทางหลวง ซึ่งการดำเนินการ อบต. เข้าไปขุดเจาะเพื่อให้น้ำผ่านไม่ได้ต้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้ซึ่งถ้ายังไม่ดำเนินการก็ต้องประสบปัญหาต่อไป อุปสรรคบางอย่างก็เกิดจากการขาดความรู้และความชำนาญของกรรมการบริหาร รวมทั้งขาดงบประมาณ อาทิ เรื่องปัญหาที่ทิ้งขยะ ซึ่งต้องใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง ยากกว่าการทำถนนมาก อย่างไรก็ตามจากโครงการดำเนินงานก็ทำให้สมาชิกสภา อบต. ทั้งที่เป็นกรรมการบริหารแสดงความพอใจเพราะได้งบประมาณมาบริหารเอง และได้งบประมาณกระจายลงหมู่บ้านที่ตนเป็นตัวแทนมากขึ้น ไปแสดงผลงานให้ชาวบ้านได้เห็นมากขึ้น กรรมการบริหาร หมู่ 3 ผู้หนึ่งแสดงความรู้สึกไว้ว่า “ตอนนี้พอใจ เพราะว่าชาวบ้านอยากได้ก็ได้มากขึ้น เดือดร้อนมากก็มองเห็นว่าทำได้สำเร็จ”<sup>28</sup> งบประมาณหรือเงินมากขึ้น ประธานสภา อบต. ซึ่งมีบทบาทสำคัญ ซึ่งมีบทบาทสำคัญก็ยอมรับว่า “แน่นอนปัจจัยของเงินที่เข้ามาพอสมควรต่อ

<sup>28</sup> คุณวาริน เวียดนาม, กรรมการบริหาร อบต. ฟ้ำฮ่าม, 4 มิถุนายน 2539.

ไปชาวบ้านมองถึง อบต. ว่าสำคัญ”<sup>29</sup> แต่อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ “อยากให้เจ้าหน้าที่มาประจำคือ อบต. ให้มากประจำ”<sup>30</sup> จะเห็นชัดเพราะสมาชิกสภา อบต. และส่วนที่เป็นกรรมการบริหารไม่มีความรู้เรื่องระเบียบทำงานแบบราชการ จึงมองปัญหานี้สำคัญเพราะการทำงานนั้น ประสพกับความไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายอยู่ตลอด

### ความสัมพันธ์กับทางอำเภอ

เรื่องความสัมพันธ์กับทางอำเภอนั้นมีแทรกบางส่วนในส่วนอื่นที่ผ่านมาที่ผ่านมาแต่ก็พอสรุปได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก ในแง่ของการกำกับและดูแล กล่าวคือ ที่ทำการปกครองอำเภอโดยปลัดอำเภอคนหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งดูแลอบต. ให้คำปรึกษาในระเบียบข้อบังคับที่ทางกรมการปกครองจะมีคำสั่งมาเรื่อย ๆ และเป็นผู้ตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าถูกต้องหรือไม่ก่อนเสนอนายอำเภออนุมัติ โดยลักษณะแรกนี้อบต. ฟ้าฮ่ามกับทางอำเภอเมืองก็มีความสัมพันธ์เป็นไปตามกฎหมาย อำเภอไม่ได้เข้ามาแทรกแซงการจัดทำข้อบังคับ เพียงแต่คอยกำกับให้อบต. ใช้จ่ายงบประมาณให้ถูกประเภทเท่านั้น ในระยะแรกนี้ อำเภอพยายามจะไม่เข้าแทรกแซงการบริหารและจัดสรรงบประมาณของ อบต. มากนัก แต่จะพยายามกำกับให้ อบต. ดำเนินการให้ถูกระเบียบมากกว่า

ลักษณะที่สอง ในแง่ของการให้ความช่วยเหลือในการทำงาน กล่าวคือให้ยืมตัวข้าราชการไปเป็นพนักงานและเจ้าหน้าที่ อาทิ ปลัด อบต. ก็ให้พัฒนากร หัวหน้าส่วนการคลังก็เป็นผู้ช่วยเสมียนตรา ในส่วนหัวหน้าส่วนโยธาาก็ให้ยืมช่างโยธาของสุขาภิบาล ในระยะแรก อบต. ฟ้าฮ่ามต้องพึ่งพาในด้านนี้เป็นอย่างมาก เพราะไม่มีกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภา อบต. มีความรู้ใน

<sup>29</sup> คุณมนัส มีรัตน์ , กรรมการบริหาร อบต. ฟ้าฮ่าม, 3 มิถุนายน 2539.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน.



ระเบียบราชการของ อบต. และถูกจ้างที่จ้างมาก็ไม่มีความรู้ด้วยในส่วนระเบียบต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม จะพบว่า ข้าราชการที่ถูกขี้นตัวมาก็ต้องประสบปัญหาในเรื่องระเบียบต่าง ๆ ของ อบต. เนื่องจากยังไม่ชัดเจนนักในระยะแรก

#### ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ

ระยะเริ่มต้นของการก่อตั้ง อบต. นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ส่วนใหญ่ คือ อำเภอ และจังหวัดซึ่งอยู่ในกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานของส่วนราชการอื่นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องมากนัก ฉะนั้น ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นจึงอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก ในลักษณะของการขอความร่วมมือในการปฏิบัติงานนอกจากหน่วยงานในอำเภอของปกครองและพัฒนารวมชนแล้ว หน่วยงานของส่วนราชการอื่น ๆ จะเข้ามาเกี่ยวข้องก็เมื่ออบต. ปฏิบัติงานหรือดำเนินโครงการเข้าไปเกี่ยวข้องในส่วนของ อบต. พี่อำมนั้น มีไม่กี่ครั้ง อาทิ หน่วยงานของกรมทางหลวง ในกรณีการแก้ปัญหาหน้าท่วมขัง ซึ่งปัญหาบางส่วนมาจากการสร้างถนนของกรมทางหลวงปิดทางระบายน้ำที่มีอยู่เดิม การแก้ไข อบต. จะดำเนินการในพื้นที่นั้นไม่ได้ จำต้องประสานขอให้กรมทางหลวงดำเนินการให้ในพื้นที่ซึ่งกรมทางหลวงรับผิดชอบดำเนินงาน ในปี 2538 ปี 2539 นั้น อบต. พี่อำมจะเน้นงานในด้านการทำถนน งานในหน้าที่อื่น ๆ ของอบต. ไม่ได้ดำเนินการเท่ามากนัก ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ จึงไม่ได้เกิดขึ้นมากนัก ลักษณะเช่น เกิดมาจาก อบต. พี่อำมยังไม่ได้เริ่มทำกิจกรรมด้านอื่น ๆ ซึ่งยังไม่มีประสบการณ์ ในความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในระยะแรก

ลักษณะที่สอง เป็นส่วนที่ อบต. รับโอนเงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ ภาษีโรงเรือน บำรุงท้องที่ อบจ. ก็จัดเก็บให้ ซึ่งในปี 2538 และ 2539 ยังไม่ได้โอนให้ อบต. จัดเก็บเองภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิตก็ให้สรรพสามิตจัดเก็บให้ ค่าธรรมเนียม จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำนักงานที่ดิน ก็จัดเก็บให้ ค่าธรรมเนียม ประเภทอื่นทั้งหมดก็เป็นหน่วยงานอื่น ๆ จัดเก็บให้ อบต.

## การมีส่วนร่วมของประชาชน

ระยะเริ่มต้น ของการจัดตั้ง อบต. นี้ ประชาชนหรือใช้คำว่าชาวบ้านนั้นยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากนักการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ครั้งแรกก็คือการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ซึ่งถือเป็นการเลือกตัวแทนของตนในการเข้ามามีส่วนร่วมลักษณะอื่น ๆ ก็มีในลักษณะของการเข้าแสดงความต้องการให้สมาชิกสภา อบต. ทั้ง โดยตำแหน่งและ โดยเลือกตั้ง แก้ปัญหาในหมู่บ้าน อาทิ ทำถนนให้มีสภาพดี การแก้ปัญหาน้ำท่วมขังหรือ อารให้ ธรรมการภิ พรช ๒ จัดการแก้ไข เรื่องการรบกวนของกลิ่นสีของโรงงานซ่อมรถในพื้นที่ ในการดำเนินงานต่าง ๆ นั้น การบริหารและการตัดสินใจนั้น สมาชิกสภาอบต. โดยเฉพาะส่วนที่เป็นกรรมการบริหารจะดำเนินการเองเนื่องจากถือว่าตนเองเป็นตัวแทนของชาวบ้านอยู่แล้ว และรู้ปัญหาของตนเป็นอย่างไร และเป็นผู้ที่เป็นที่รู้จักของคนในหมู่บ้านจึงสามารถพูดคุยอธิบายและรับทราบปัญหาได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ อบต. จะดำเนินการใด ๆ เพราะทางตัวแทนของประชาชนในองค์การเป็นผู้ดำเนินการ ชาวบ้านจะเป็นผู้เสนอแนะ และคอยติดตามผลงาน

“ชาวบ้านเวลาไปพบปัญหาอะไรมาก็เสนอแนะ เช่น บอกว่าตรงนี้จะมากไปขอให้หน้าไปทิ้ง น่าจะมีป้ายอะไร ไปบอกไม่ให้ทิ้งขยะ นอกจากเวลาเราทำงานก็ช่วย ที่ผ่านมามีวิธีการเผาขยะมีการคัดค้าน ไม้คั้นหญ้าข้างถนนเขาก็จะออกมาช่วยกัน”<sup>31</sup>

และเนื่องจากที่สมาชิกสภา อบต. ที่เข้ามาเป็นคนในท้องถิ่น ชาวบ้านที่รู้จักก็เป็นคนในท้องถิ่น การพบปะพูดคุยก็มีอยู่ตลอดที่อยู่ในพื้นที่

<sup>31</sup> คุณวาริน เวียดตัน, กรรมการบริหาร อบต.ฟ้าฮ่าม, 4 มิถุนายน 2539.

อย่างไรก็ตามในระยะเริ่มต้นนี้ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจการดำเนินงานและการเมืองของ อบต. มากนัก จากการสังเกตชาวบ้านไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับทาง อบต. มากนัก การดำเนินงานจะเป็นเรื่องของผู้เกี่ยวข้องเป็นส่วนมาก ผลกระทบก็จะมีบ้างจากการที่ตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านคนได้มองเห็นว่าตนมีผลงาน จะได้ไม่ถูกตำหนิจากชาวบ้านว่าเลือกเข้าไปแล้วไม่ได้ทำประโยชน์ ซึ่งถือเป็นการควบคุมทางอ้อมของชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้านที่มีต่อตัวแทนของตน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ป่าแดด

### สถานที่ตั้งและภูมิประเทศ

ตำบลป่าแดดมีพื้นที่ทั้งหมด 25 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอเมือง เชียงใหม่ พื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม ตามฝั่งซ้าย (ตะวันตก) ของแม่น้ำปิง พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ตั้งบ้านเรือนของราษฎร มี 9 หมู่บ้าน

### อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ	ติดต่อเขตเทศบาล และตำบลช้างคลาน อำเภอเมืองเชียงใหม่
ทิศใต้	ติดต่อดำบลสบแม่ข่า อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
ทิศตะวันออก	ติดต่อดำบลท่าวังตาลและตำบลคอนแก้ว อำเภอสарภี จังหวัดเชียงใหม่
ทิศตะวันตก	ติดต่อดำบลแม่เหิยะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

### การคมนาคม

เนื่องจากตำบลป่าแดดมีพื้นที่ติดต่อกับหลายอำเภอ และมีแม่น้ำปิงไหลผ่านเป็นเขตแดน จึงมีการคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ โดยทางบกมีเส้นทางติดต่อดังนี้

1. สายริมฝั่งแม่น้ำปิงทั้ง 2 ด้าน ข้ามสะพานบริเวณหมู่ที่ 8 และหมู่ที่ 7 ตำบลป่าแดด และสะพานท่าวังตาล-ป่าแดด บริเวณหมู่ที่ 5
2. ถนนเชียงใหม่-ฮอด โดยมีถนนเชื่อมตำบลแม่เหิยะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลสันผักหวาน อำเภอเมืองเชียงใหม่ รวมทั้งถนนวงแหวนที่กำลังก่อสร้าง



### สภาพเศรษฐกิจ

จากสภาพภูมิประเทศ ตำบลป่าแดดตั้งอยู่ในเขตชานเมือง พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ตั้งของบ้านเรือนราษฎร อาคารร้านค้า และโรงงาน ประชากรส่วนใหญ่จึงมีอาชีพรับจ้าง ค้าขาย รับราชการ และทำการเกษตร และจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด พบว่ารายได้ส่วนใหญ่ได้มาจากภาษีค้าขายที่ดินและป้ายอาคารร้านค้า

### ลักษณะประชากร

เนื่องจากเป็นเขตชานเมือง มีการย้ายถิ่นฐานมาก จากข้อมูลของปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2538 มีดังนี้

ประชากรรวมจำนวนทั้งสิ้น 11,304 คน แยกเป็น ชาย 5,780 คน หญิง 5,524 คน เฉลี่ยความหนาแน่นของประชากร 452 คน/ตารางกิโลเมตร

### การจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

อบต. ป่าแดดได้รับการจัดตั้งเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 2 มีนาคม 2538 ด้วยสภาตำบลป่าแดด มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว 3 ปี ดังนี้<sup>32</sup>

ปีงบประมาณปี 2535	มีรายได้	142,637.30 บาท
ปีงบประมาณปี 2536	มีรายได้	244,975.57 บาท
ปีงบประมาณปี 2537	มีรายได้	363,545 บาท
เฉลี่ย 3 ปีได้		250,386.02 บาท

<sup>32</sup>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย “ข้อมูลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2538,” หน้า 326.

จึงได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในปี 2538 เนื่องจากเข้าหลักเกณฑ์

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ป่าแดด

สภา อบต. ป่าแดดประกอบไปด้วยสมาชิก ทั้งหมด 28 คน โดยเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง 10 คน และ โดยการเลือกตั้ง 18 คน

การจัดการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

- สำนักงานปลัด อบต. ป่าแดด มีพัฒนากรเป็นปลัด อบต. ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน อบต. ป่าแดด
- ส่วนการคลัง อบต. ป่าแดด มีเจ้าหน้าที่ส่วนการเงินการบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนอำเภอเมือง เป็นหัวหน้าส่วนการคลัง
- ส่วนโยธา อบต. ป่าแดด ช่างโยธา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนอำเภอเมืองเป็นหัวหน้าส่วนโยธา

ทั้ง 3 ตำแหน่งทาง อบต. ป่าแดดได้ขอข้อมติข้าราชการของอำเภอและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยทำเรื่องขอผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ให้อนุมัติ

นอกจากนี้ อบต. ป่าแดด ยังมีลูกจ้างชั่วคราวอีก 3 คน ดังนี้

1. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านธุรการ 2 คน
- 2.. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านโยธา 1 คน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

การศึกษาอบต. ป่าแดดได้ให้ความสนใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต. เพราะได้พบการดำเนินงานและการให้ข้อมูลที่สร้างความเข้าใจได้มากยิ่งขึ้น ในกระบวนการแรกของการดำเนินการของ อบต. ป่าแดดก็มีลักษณะเดียวกับ อบต. ฟ้าฮ่อม คือ การเลือกตั้ง



สมาชิกสภา อบต. ป่าแดดซึ่งเลือกหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนสมาชิกโดยตำแหน่งก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลหากจะแยกลักษณะเช่นเดียวกับ อบต. ฟ้าฮ่ามก็แยกได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การเนื่องจากมีผู้สมัครเกิน 2 คน

ลักษณะที่สอง ไม่มีการเลือกตั้งเนื่องจากมีสมาชิกลงสมัคร 2 คน ซึ่งพอดีกับความ ต้องการตามกฎหมาย

โดยผู้สมัครแต่ละคนต่างก็ลงสมัครเป็นตัวแทนของหมู่บ้านตนเอง ไม่ได้มีการรวมกลุ่มกันระหว่างหมู่บ้าน ผู้สมัครอาจจะเคยรู้จักกันบ้าง แต่ก็ไม่ได้มีการรวมเป็นกลุ่มกันอย่างชัดเจน

ในระยะเริ่มต้นของการจัดตั้ง อบต.นี้ สมาชิกโดยส่วนใหญ่มีมากจากการเลือกตั้งนั้น เคยมีส่วนร่วมในกิจกรรมในหมู่บ้านของตนเองมาก่อน เคยเป็นอาสาสมัครของหน่วยราชการของรัฐ อาทิ เป็นสมาชิก อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน-ผู้วิจัย) เป็นกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มสตรีแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน อปพร. (อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน-ผู้วิจัย) นอกจากนี้ สมาชิกสภา อบต. นี้มาจากการเลือกตั้งบางคนก็เป็นญาติของ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน อาทิ สมาชิกสภา อบต. หมู่ 1 เป็นภรรยาของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 1 เป็นต้น ส่วนชาวบ้านที่มาเลือกตั้งส่วนใหญ่กำนันชาวบ้านที่รู้จักกับผู้สมัครดีเพราะถือว่าเป็นคนในหมู่บ้านเดียวกัน ดังสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งของหมู่ที่ 5 ผู้หนึ่งกล่าวว่า

“มีผู้สมัคร 5 คน มีคนชนะทำให้ลงเคยเป็น อสม. กรรมการหมู่บ้านกลุ่มแม่บ้าน เป็นผู้นำอาสาสมัครพัฒนาชุมชนของหมู่บ้าน ก่อนจะมีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านก็เรียกประชุมชาวบ้านก็ถือ โอกาส ผักฝักกับชาวบ้าน ว่ากำนันตัวแทนชาวบ้านมีอะไรให้ช่วยก็จะช่วย อย่างที่สุด ชาวบ้านที่มาเลือกตั้งก็รู้จัก หลังจากนั้นก็ไม่ใช้หาเสียง แต่คนอื่นก็หาเสียง บางคนก็มีการเลี้ยงเหล้ากัน การเลือกตั้งก็มีคน มาเลือกกันเกือบครบ”<sup>33</sup>

<sup>33</sup>พิฑูล ไชยชนะ, กรรมการบริหาร อบต. ป่าแดด, 19 มิถุนายน 2539

ตอนเลือกตั้ง อบต. ผู้วิจัยไม่เห็นบรรยากาศของการเลือกตั้ง แต่จากการสอบถามสมาชิกสภา อบต. ที่ได้รับเลือกตั้งนั้น พอสรุปเหตุการณ์ที่ตนเองได้รับการเลือกตั้งก็เพราะว่าตนเอง ได้เคยสร้างผลงานให้กับชาวบ้านจึงเป็นที่รู้จักกันของชาวบ้านเป็นอย่างดี ฉะนั้นในการเลือกตั้งระดับ อบต. นี้ผู้สมัครนั้นมักจะเป็นที่รู้จักของชาวบ้าน ข้อมูลที่ใช้อ้างอิงความเห็นและได้รับการให้คำตอบการศึกษา อบต. ฟ้าฮ่าม และป่าแดดผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นดังกล่าว เมื่อมีการเลือกตั้งกันเสร็จเรียบร้อยในเดือน พฤษภาคม 2538 ก็จัดตั้งสภา อบต. ป่าแดดซึ่งจะเป็นส่วนที่มีบทบาทในการพิจารณางบประมาณและการดำเนินงานในการแก้ปัญหาของแต่ละหมู่บ้าน

#### การดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายหลังกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ 3 ประการ คือ

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล ตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบการ และข้อบังคับของทางราชการ

สภา อบต. ในความปฏิบัตินั้นก็ทำหน้าที่ดังกล่าวแต่ อบต. ป่าแดดในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งนั้นเมื่อผู้วิจัยลงไปศึกษาหน้าที่ของสภา อบต. ป่าแดดที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ส่วนหน้าที่อื่น ๆ นั้นสภา อบต. ยังไม่ได้ดำเนินการเพราะยังไม่มีเหตุการณ์ หรือปัญหาใดเกิดขึ้นมา ทำให้สภา อบต. นั้นจึงทำหน้าที่ตามความจำเป็นในการแก้ปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน หรือจะกล่าวให้ชัดเจนคือ การเพิ่มสมาชิก อบต. ที่เป็นตัวแทนของหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิก อบต. ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอบต. จะนำเสนอความต้องการแต่ละหมู่บ้านเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต. เพื่อให้ข้อบังคับงบประมาณนั้น มีโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ในหมู่บ้านของตน



สภา อบต.จะเป็นส่วนที่จะพิจารณาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี อบต. ป่าแควมีการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายในช่วงผู้วิจัย ลงศึกษาผ่านไปแล้ว 1 ฉบับ คือ ของปี 2538 และกำลังพิจารณาของปี 2539

ตามกฎหมายแล้วฝ่ายบริหารคือของคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้มีอำนาจในการนำเสนอ ร่างข้อบังคับร่างรายจ่ายประจำปีสู่ สภา อบต. พิจารณาแต่ในกระบวนการก่อนที่คณะกรรมการบริหารของ อบต. ป่าแควจะนำเสนอร่างข้อบังคับรายจ่ายประจำปี คึงกล่าวเข้าสู่สภา สมาชิก อบต. ทั้งที่อยู่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา และทั้งที่มาจากกรเลือกตั้งแต่งตั้ง จะทำหน้าที่ เป็นตัวแทนหมู่บ้านของตนเอง โดยส่วนมากแล้วสมาชิก อบต. ทั้ง 3 คน ทั้งที่มาจากกรแต่งตั้ง กล่าวคือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ซึ่งคือ ผู้ใหญ่บ้าน กับสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งจะร่วมมือกันในการนำเสนอความต้องการของหมู่บ้านคน แต่สมาชิก อบต. ที่ได้เป็นฝ่ายบริหารคือ ได้เป็นกรรมการบริหารซึ่งปกติจะเข้ามามีส่วนร่วมในการรับทราบ การดำเนินการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาจจะมีโอกาสที่จะนำเสนอ โครงการของคนได้ดีกว่า อย่างไรก็ตามก็ไม่เป็นไปตามลักษณะดังกล่าวเสมอไป เพราะเมื่อร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีถูกเสนอเข้าสู่สภา อบต. หรือก่อนถูกเสนอเข้าสู่สภา อบต. สมาชิก อบต. คนอื่นก็จะจับตา หรือติดตามดูว่าการจัดสรรงบประมาณที่โอนเอียงไปในทางหมู่บ้านของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะหรือของคนใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารหรือไม่ โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหาร ( กำนัน -ผู้วิจัย) ก่อนที่ร่างข้อบังคับกับงบประมาณจะมีการจัดทำนั้นสมาชิก อบต. ที่มักไม่ได้มีส่วนร่วมในฐานะฝ่ายบริหาร ก็มักจะ แวะเวียน หรือเข้าหาทางฝ่ายบริหารเพื่อติดตามและขอให้บรรจุความต้องการของหมู่บ้านของตน ฉะนั้นประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารจะต้องพยายามจัดทำร่างข้อบังคับรายจ่ายประจำปี ให้เป็นที่พอใจของสมาชิก อบต. คนอื่น ๆ ด้วยข้ออ้างหรือเหตุผล ในทำนองว่าจัดทำตามความจำเป็นที่สุด

สภา อบต. ป่าแควมีบทบาทในการจัดทำร่างข้อบังคับรายจ่ายประจำปี ส่วนร่างข้อบังคับตำบล ที่ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับทางด้านการเงินนั้น สภา อบต. ป่าแคว ยังไม่ได้พิจารณาหรือยังไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าว ลักษณะที่สำคัญของกระบวนการพิจารณาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ที่การได้เข้ามาเพื่อต้องการนำเสนอความต้องการในหมู่บ้านของตนเองของสมาชิก อบต. แต่ละคน เมื่อมีการประชุมสภา อบต. สมาชิก อบต. เพียงแต่มารับฟังและให้การลงมติอย่างเป็นทางการเท่านั้น ในบางครั้งอาจจะมีการอภิปรายเล็กน้อยซึ่งก็ไม่มากนัก ในระยะแรกความขัดแย้งในระหว่างการประชุมสภายังมีไม่มากนัก โดยส่วนใหญ่สมาชิกสภา อบต. จะไม่



แสดงความคิดเห็นในระหว่างการประชุมเท่าใดนัก ในระยะแรกนี้สมาชิกสภา อบต. ป่าแดด ก่อนข้างจะแสดงบทบาทในสภา อบต. ก่อนข้างน้อยและจำกัด การแสดงบทบาทนั้นจะอยู่ในลักษณะของการผลักดันให้ได้โครงการเข้าหมู่บ้านของคนจะอยู่นอกสภา อบต. เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือก่อนที่ร่างนั้นจะถูกคณะกรรมการบริหารนำเข้าสู่สภา อบต. เพื่อพิจารณา สมาชิก อบต. จะพยายามผลักดันให้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีโครงการของหมู่บ้านตนเองด้วย

ในการสังเกตการประชุมสภา อบต. ป่าแดดครั้งหนึ่งคือการประชุม สภาสมัยสามัญ ประจำปี 2539 ครั้งที่ 2 ก่อนอื่นขอกล่าวถึงเรื่องการกำหนดสมัยประชุมของสภา อบต. เสียก่อนว่าในระยะแรกนี้ยังไม่ชัดเจนนักเนื่องจากยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องการกำหนดสมัยประชุม อบต. นี้ยังกำหนดสมัยประชุมตามความต้องการที่คณะกรรมการบริหารหรือ ประธานกรรมการบริหารต้องการไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญหรือวิสามัญ ความจริงแล้ว ตามระเบียบการกำหนดการประชุม สามัญหรือวิสามัญ การกำหนดการประชุมสมัยวิสามัญหมายถึงการกำหนดช่วงเวลาการประชุมปกติว่าสภา อบต. นั้นจะเปิดสมัยประชุมสามัญในช่วงเดือนไหนและเป็นเวลากี่วัน ตามกฎหมายนั้น อบต. นั้นสามารถกำหนดสามัญประชุมสภา อบต. โดยปกติแล้วนั้นไม่เกิน 4 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน นอกเหนือจากนั้น ต้องขออนุมัติจากนายอำเภอ โดยเป็นการขออนุญาตเปิดสมัยประชุมวิสามัญในกรณีมีเหตุจำเป็น สำหรับ อบต. ป่าแดดการเปิดประชุมสภา อบต. นั้นขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหาร จะขอเปิดสมัยประชุมก็นับสมัยประชุม เรียงลำดับของการประชุมว่าเข้าประชุมครั้งแรกก็เป็นการประชุมสามัญ ประจำปีครั้งที่ 1 ครั้งต่อมาก็เป็นครั้งที่ 2 ซึ่งยังไม่ได้มีการกำหนดเวลาที่แน่นอน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสมาชิกสภา อบต. นั้นยังไม่มีประสบการณ์โดยเฉพาะประธานสภา อบต. อีกทั้งสภา อบต. จะมีการประชุมก็ขึ้นอยู่กับทางประธานกรรมการบริหารมีความต้องการจะขอให้สมาชิกสภา อบต. ป่าแดดช่วยให้ความเห็นชอบในร่างข้อบังคับรายจ่ายประจำปี และมีเรื่องชี้แจงให้สมาชิกสภา อบต. ได้รับรู้ ตอนนี้ขอย้อนมากล่าวถึงการประชุมสภา อบต. ป่าแดดการประชุมดังกล่าวนี้ ประชุมเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2539 ซึ่งมีรายละเอียดการจัดการเข้าร่วมสังเกตการประชุมที่น่าสนใจดังนี้

เริ่มการประชุมวาระแรก เนื้อหาที่จะมีการแจ้งเรื่องการรับลูกจ้างชั่วคราว มา 3 คน โดยมีฝ่ายโยธา ฝ่ายธุรการ 2 คน ต่อมาก็แจ้งเรื่องมีที่พัฒนากรคนใหม่ของตำบลป่าแดด และแจ้งข่าวงานพิธีการของจังหวัดที่ตำบลต้องไปมีส่วนร่วม

วาระที่สองเป็นการรับรองการประชุมครั้งที่แล้วซึ่งมิได้มีการทำรายงานการประชุมหรือวาระการประชุมแจกสมาชิกสภา อบต. แต่อย่างใดซึ่งจะอ่านโดยเลขานุการสภา อบต.

วาระที่สามเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะพบว่ามิได้เป็นการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 หรือเพิ่มเติมเพียงแต่คณะกรรมการบริหารต้องการชี้แจงและความเห็นของสมาชิกสภา อบต. ในเรื่องการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วประธานกรรมการบริหารจะไปดำเนินการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวาระที่สามของการประชุมครั้งนี้มีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้ เมื่อเปิดการประชุมเข้าสู่วาระที่สาม สมาชิกสภา อบต. หมู่ 3 โดยตำแหน่งคือผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 3 ได้ขอเพิ่มเติม แผนพัฒนาตำบล 5 ปี ในส่วนของหมู่ 8 เนื่องจากการในแผนพัฒนาตำบลเดิมไม่มีโครงการทำพังกันน้ำแต่เนื่องจากน้ำท่วมเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงที่ผ่านมาจึงจำเป็นต้องขอเพิ่มเติมเป็นเรื่องด่วน กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 8 หรือสมาชิกสภา อบต. หมู่ 3 ดังกล่าวนี้อื่นขอเพิ่มเติมดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้ได้รับการพิจารณา โครงการทำพังกันน้ำที่นำมาเสนอ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการพิจารณาโครงการในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต. ป่าแดดนั้นจะพิจารณาจากแผนพัฒนาตำบลซึ่งเป็นจะต้องขอให้สภา อบต. พิจารณาเพิ่มเติมแผนทำพังกันน้ำเข้าไป จะต้องมีสิทธิพิจารณาเรื่องนี้ ทางสมาชิกสภา อบต. คงจะได้มีการปรึกษาหารือกันทางประธานกรรมการบริหารก่อนแล้ว จากนั้น ประธานกรรมการบริหารก็กล่าวตอบแผนต่างๆ ได้ทำไว้เมื่อปี 2538 โดยทำไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่สามารถคาดว่า อบต. จะมีรายรับเท่าใด แต่เนื่องจากสมาชิกสภา อบต. หมู่ 8 ดังกล่าวยื่นเสนอหนังสือขอเพิ่มเติมความต้องการของหมู่ 8 ในแผนพัฒนาตำบลมาให้ทางประธานกรรมการบริหารมาก่อนประธานกรรมการบริหารจึงขอให้ทางสภา อบต. อนุมัติ สมาชิกสภา อบต. ก็ไม่ได้มีปฏิกริยาตอบโต้หรืออภิปรายอย่างไรจึงเสมือนการยอมรับ จากนั้นประชุมกรรมการบริหารก็ย้ายให้ทางสภา อบต. รับทราบว่า เมื่อมีการอนุมัติแผนพัฒนาตำบล ไปแล้วเวลาเสนอโครงการในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็จะอาศัยแผนพัฒนาตำบลดังกล่าว เป็นแนวทาง จึงเห็นว่ากรณีนี้เป็นการอธิบายให้สมาชิกทุกคน ถือเป็นแนวทางในการพิจารณาของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะสมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานหรือไม่ได้ไปที่ทำการเท่าใดนัก ข้อสังเกตอีกประการก็คือการประชุมสภา อบต. นั้นมิได้มีการกำหนดวาระชัดเจน ในกรณี อบต. ป่าแดดนี้ ประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้เสนอประเด็นในการประชุมสภา อบต. ซึ่งส่วนมากแล้วจะเป็นการชี้แจงแนวการดำเนินงานของ อบต.



ฐานะการเงินของ อบต. คือประธานกรรมการบริหาร ได้ชี้ทางตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2538 ถึงเดือน กุมภาพันธ์ 2538 นี้ อบต. ป่าแดด ได้รับรายได้ทั้งสิ้นเกือบ 12 ล้านบาท และข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาได้ลงมือดำเนินการหมดแล้วทั้งสิ้น และขณะนี้ อบต. ป่าแดดก็กำลังจะเริ่มประกาศเพื่อประกวด โดยจะเริ่มประมาณ เดือน มีนาคมนี้ ปัญหาที่ประธานกรรมการบริหารชี้แจงก็คือ ดิคชันตอนบางประการ ที่อำเภอ สิ่งที่ประธานกรรมการบริหารกล่าวนี้ หมายถึงหัวหน้าส่วนการคลังที่ อบต. ป่าแดดขี้มั่วเจ้าหน้าทีดำเนินการเงินการบัญชีของ อบจ. ส่วนอำเภอเมือง ดังนั้นประธานกรรมการบริหารจึงฝาก ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลที่มาอยู่ในที่ประชุมช่วยดูแล และฝากว่าควรจะให้ สถานที่เปิดของยื่นของมาอยู่ ณ ที่ทำการ อบต. ลงท้ายประธานกรรมการบริหารย้ำสมาชิกสภา อบต. ให้เห็นว่าเงินที่ อบต. ป่าแดด ได้รับนี้ ถ้าเป็นสภาตำบลแบบเดิมนั้น 5 ปี ก็ไม่มีทางได้ขนาดนี้ จากนั้น ประธานกรรมการบริหารก็ชี้แจง ถึงงบประมาณที่จะพิจารณานั้น ขณะนี้มี 4 ล้านกว่าบาท ที่เหลือก็นั้น เก็บเป็นเงินสะสม และในการพิจารณานี้จะมีงบประมาณของ โครงการพัฒนาตำบล (คพด.) ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาชนบทของรัฐบาล โดยโครงการ คพด. นี้ พัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งพัฒนากรประจำตำบลก็ต้องการให้สภาอบต. ซึ่งมีสิทธิในการพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรให้สภา อบต. ลงเป็นมติพัฒนาการ ได้นำมติดังกล่าวเสนอ ไปยังระดับอำเภอต่อไป ซึ่งงบประมาณ คพด. นี้มี 300,000 บาท ประธานกรรมการบริหารชี้แจงกับสมาชิกสภาอบต. โดยเข้าใจว่าขณะนี้ จะจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากเงิน 4 ล้านกว่าบาท ซึ่งรายได้ของ อบต. เพิ่มเข้ามาตลอดเวลานั้นการประชุมนี้นี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาอบต. เสนอ โครงการที่เป็นความต้องการของหมู่บ้านคนเข้ามา ซึ่ง โครงการทั้งหมดนั้นหากไม่สามารถดำเนินการ ได้หมดก็จะพิจารณาต่อไปทำในปี 2540 ต่อไป นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตในการพิจารณาอยู่เช่นกันว่าทางประธานกรรมการบริหารนั้นจะพยายามกระจายให้แต่ละหมู่บ้านตามความจำเป็นด้วย โดยพิจารณาจำนวนเงินจำนวน โครงการและความเหมาะสม รวมทั้งข้อพิจารณาอื่น มีตัวอย่างการพิจารณาตัวหนึ่งกล่าวคือ โครงการนี้หมู่บ้าน 8 เสนอมาทำผนังกันน้ำ เนื่องจากหมู่บ้าน 8 มีปัญหาน้ำท่วมหมู่บ้าน หากแต่ว่าโครงการดังกล่าวต้องใช้เงินจำนวนมาก ประธานกรรมการบริหารจึงรอที่จะบรรจุ โครงการของหมู่บ้าน 8 ประกอบกับขณะนี้รัฐบาลได้ประกาศว่าจะนำงบประมาณของส่วนกลางลงมาช่วยพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยทางประธานกรรมการบริหารจึงเกรงว่าหากบรรจุโครงการของหมู่บ้านไปแล้ว อาจจะซ้ำซ้อนกัน โครงการช่วยเหลือรัฐบาลซึ่งจะเป็นการสิ้นเปลืองเงินที่จะนำไปใช้กัน โดยการอื่นๆ อย่างไรก็ตามภายหลังทราบว่างบประมาณของรัฐบาลดังกล่าวก็ไม่ได้ดำเนินการและไม่ทราบด้วยเนื่องจากเหตุผลเป็นอย่างไร ในการพิจารณาก็มีบางครั้งคำนึงถึงเรื่องว่าเมื่อปีที่แล้วหรือปีก่อนหน้านั้นหมู่บ้านนั้นเคยได้ไปแล้วปีนี้ก็ให้หมู่บ้านอื่นบ้าง แต่ก็พิจารณาสภา อบต.



นั้นสมาชิกสภา อบต. จะคำนึงถึงเรื่องของหมู่บ้านเป็นหลักการพิจารณาถึงส่วนรวมนั้นยังมีน้อยที่สำคัญเรื่องรายรับไม่มีการนำมากล่าวถึงมากนัก

ดังกล่าวไปแล้วที่การประชุม สภา อบต.ป่าแดดมิได้พิจารณาตามระเบียบวาระการประชุมเพราะไม่ได้มีระเบียบวาระชัดเจนนักจะเห็นว่า ประธานกรรมการบริหารไม่เสนอต่อที่ประชุมพิจารณา 3 เรื่อง

1. ขอให้สภา อบต. พิจารณาว่าจะบรรจุเรื่องการสร้างบ้านพักภายในที่ทำการ อบต. แต่ในระเบียบไม่อนุญาตให้ดำเนินการจัดสร้างได้เพราะ อบต.ป่าแดดขณะนี้ยังไม่มีเจ้าหน้าที่มีแต่ลูกจ้างฉะนั้นจึงไม่สามารถสร้างบ้านพักเจ้าหน้าที่ได้ จึงเสนอจะสร้างที่เก็บพัสดุ อุปกรณ์แทนเป็นเงิน 200,000 บาท การเสนอเพื่อให้สมาชิกสภา อบต. พิจารณา

2. ขอให้สภา อบต. พิจารณาว่าทางอนามัยตำบลหรือสาธารณสุขประจำตำบลต้องการขอเงินอุดหนุนจาก อบต.ป่าแดดเพื่อสนับสนุนการสร้างรั้วของสถานีอนามัยตำบลป่าแดดหลังใหม่ จึงต้องการให้สมาชิกช่วยพิจารณาว่าจะช่วยหรือไม่

3. ขอให้สภา อบต. ช่วยเสนอโครงการไฟฟ้าที่จะทำให้แสงสว่างตามถนนซอยในแต่ละหมู่บ้านโดยทางฝ่ายบริหารจะบรรจุโครงการดังกล่าวลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงต้องการให้สภา อบต. พิจารณา

สมาชิก สภา อบต. ไม่ได้แสดงปฏิกิริยาอย่างไร ไม่ได้มีการอภิปรายมากนักจะมีก็เรื่องที่ 2 คือ ทางสมาชิกสภา อบต. ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยและอีกประการทางประธานกรรมการบริหารเองก็กลัวจะมีปัญหาเนื่องจากเป็นคนละหน่วยงาน อีกเรื่องคือเรื่องที่ 3 เรื่องนี้ประธานกรรมการบริหารต้องการให้สมาชิก สภอบต. ที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านลงไปสำรวจ ในการประชุมสภา อบต. ครั้งนี้ได้เชิญปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลมาร่วมด้วยซึ่งก็ได้ชี้แจงประเด็นที่สำคัญคือ

1. โดยชี้แจงว่าขณะนี้ อบต.เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ฉะนั้นเมื่อมีหน่วยงานใดเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ อบต. รับผิดชอบดูแลแล้วต้องขออนุญาตหรือแจ้งให้ทาง อบต. ได้รับทราบการดำเนินงาน เนื่องจากการดำเนินงานบางอย่างอาจสร้างความเสียหายฉะนั้นจะต้องมีการแจ้งให้ อบต.ทราบเพื่อที่จะนำสัญญาณมาใช้หากค่าความเสียหายเกิดขึ้น

2. ชี้แจงให้สภา อบต.ทราบว่าขณะนี้ทาง อบจ.ได้ปรับแผน 5 ปี ในส่วนของ อบจ. ส่วนอำเภอเมืองเชียงใหม่ และขณะนี้ทาง สจ. พยายามจะผลักดันให้ สจ. แต่ละคนมีงบประมาณตัว เพื่อการพัฒนาเหมือนกับงบ สส. ซึ่ง ทาง อบต. อาจได้งบตรงนี้แต่เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน นั้นก็จะต้องมีการประชุมระหว่างนายอำเภอ สจ. ในอำเภอเมือง เพื่อป้องกันการดำเนินการซ้ำซ้อน

3. ชี้แจงให้กับ สภา อบต. ว่าขณะนี้มีการปรับแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี ซึ่งจะมีปลัด กิจการท้องถิ่นมาชี้แจงในภายหลัง โดยทางอำเภอเมืองเชียงใหม่ได้ตั้งฝ่ายกิจการท้องถิ่นเป็นการ ภายในเพื่อดูแลรับผิดชอบ อบต. ทั้งหมดในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ต่อจากนั้นในการประชุมก็ มีการซักถามในเรื่องที่สงสัยโดยสมาชิกสภาอบต. หมู่ 6 ผู้หนึ่งซักถามว่าเหตุใดประธาน กรรมการบริหารจึงออกหนังสือให้สมาชิกสภา อบต. ผลัดกันไปเฝ้าโรงงานที่เกิดละเมิดสภา อบต. เกี่ยวข้องด้วยอย่างไร การที่สมาชิกสภาอบต.หมู่ 6 คนดังกล่าวสอบถามเป็นการสะท้อนถึงความไม่เข้าใจว่าประธานกรรมการบริหารหรือกำนันไม่มีอำนาจในการสั่งสมาชิกสภา อบต. ไป ทำหน้าที่ใด ๆ ทั้งสิ้น แต่หากประธานกรรมการบริหารนั้นซึ่งคือกำนันใช้สิทธิในฐานะกำนัน ซึ่งเป็นผู้ปกครองตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้วย่อมมีสิทธิในการดูแลรักษาความสงบและมีสิทธิขอความร่วมมือจากชาวบ้านในการให้ความร่วมมือ กรณีเช่นนี้เป็นเรื่องสับสน ในการแสดงบทบาทของประธานกรรมการบริหารหรือกำนัน

จากการสังเกตการประชุมดังกล่าวทำให้สามารถตั้งข้อสังเกตได้ถึง ลักษณะของการ ประชุมสภา อบต. ป่าแดด ได้ดังต่อไปนี้

1. ในการประชุมสภา อบต. นั้นไม่มีการกำหนดสมัยประชุมสภาอบต.ที่ชัดเจน การ กำหนดการประชุมสภา อบต. ขึ้นอยู่กับประธานกรรมการบริหารจะเสนอขอให้เปิดประชุมสภา อบต. แต่ก็อาจมีการเลื่อนได้หากสภา อบต. ไม่พร้อมจะเปิดการประชุม อาทิ ตัวประธาน กรรมการบริหารติดภารกิจอื่น

2. ในการประชุมสภา อบต. จะไม่มีการเตรียมวาระการประชุมโดยคณะกรรมการ บริหารไม่มีวาระที่ชัดเจน แต่จะขึ้นอยู่กับประธานกรรมการบริหารจะเป็นชี้แจงให้กับสภา อบต.

3. ในการประชุมสภา อบต. เพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับรายจ่ายงบประมาณประจำปี นั้น ปรากฏว่าร่างดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น แต่การเปิดประชุมสภา อบต.ก็เพื่อขอความเห็นจาก สมาชิกสภา อบต. และเป็นการชี้แจงการดำเนินงานให้กับสมาชิกสภา อบต.ได้รับทราบ และ หลังจากได้ความเห็นและความต้องการของสมาชิกสภา อบต. แล้วทางคณะกรรมการบริหารจะ



จัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณเมื่อทำเสร็จก็ถือว่า สภา อบต. ได้พิจารณาเห็นชอบเรียบร้อยแล้ว การจะเปิดสมัยประชุมสภา อบต. อีกครั้งในเวลาใกล้กันก็จะมีในกรณีที่ไม่สามารถตกลงในการจัดทำไปพิจารณาก่อนจะมาพิจารณากันอีกครั้งเมื่อมีการเปิดประชุมสภา อบต. ครั้งต่อไป

4. สมาชิกสภา อบต. ก่อนข้างจะขาดการแสดงความคิดเห็นในสภาอบต. อย่างเปิดเผย แต่มักจะแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์หลังจากการประชุม สภาอบต. และมักแสดงความต้องการของคนนอกสภา อบต. จะกล่าวว่ามีคนลุกขึ้นพูดไม่กี่คนส่วนใหญ่ไม่กล้าพูดมีอะไรก็เก็บไว้จะมาพูดมาคุยนอกที่ประชุมคือใช้แบบการพูดคุยกันเองในหมู่สมาชิกที่ไม่พอใจหรือที่มีปัญหาอะไร การประชุมครั้งนี้เสร็จสิ้นแนะข้อประชุมครั้งต่อไปคือวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2539 ซึ่งครั้งต่อไปนั้นก็เพื่อให้สมาชิกสภา อบต. ลงมติรับข้อเสนอในการจัดทำข้อบังคับรายจ่ายงบประมาณประจำปีที่ทางประธานกรรมการบริหารเสนอซึ่งภายหลังข้อเสนอดังกล่าวก็ผ่านการพิจารณาจากสมาชิกสภา อบต.

#### การกำหนดปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

อบต. ป่าแดดไม่ได้แตกต่างจาก อบต. ฟ้าย่าน ตรงที่สมาชิก อบต. ทั้งที่เป็นฝ่ายบริหารและสภา อบต. จะเป็นผู้กำหนดปัญหาของหมู่บ้านหรือนำเองแผนพัฒนาตำบลที่พึงดำเนินการเสร็จไปมาใช้เพื่อบรรจลงในการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณโดยประธานกรรมการบริหาร อบต. เป็นผู้มืบทบาทสำคัญในการจัดความต้องการของแต่ละหมู่บ้านให้ลงตัวเพื่อให้เกิดความพอใจแก่สมาชิก อบต. ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา อบต. โดยเฉพาะเป็นที่พอใจกับผู้ใหญ่บ้านที่ได้มาเป็นสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งไม่ว่าอยู่ในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภา อบต. โดยที่สมาชิก อบต. โดยตำแหน่งดังกล่าวก่อนข้างจะมีบทบาทมากกว่าสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง ดังเคยกล่าวไปแล้วต่อสมาชิก อบต. ที่เป็นสมาชิกตัวแทนจากหมู่บ้านเดียวกันจะพยายามร่วมมือกันเพื่อให้หมู่บ้านคนได้รับโครงการที่ต้องการ อย่างไรก็ตามสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะอยู่ในสภา อบต. หรือในคณะกรรมการบริหารมักจะต้องปรึกษากับทางผู้ใหญ่บ้านเสมอ และเมื่อได้ความต้องการก็จะนำไปเสนอยังฝ่ายบริหาร โดยการพูดขอให้ทางกรรมการบริหารช่วยจัดโครงการของหมู่บ้านคนลงไป ซึ่งคนที่มืบทบาทสำคัญก็คือ ประธานกรรมการบริหาร ซึ่งก็ต้องพยายามให้ประธานกรรมการบริหารนำโครงการจากแผนพัฒนาตำบลลงมา จึงเห็นว่า อบต. ป่าแดดฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้ทำงานต่าง ๆ สมาชิกสภา อบต. ส่วนอื่น ๆ ยังไม่มีส่วนร่วมมากนัก ถึงแม้ว่า อบต. ป่าแดดนั้นมีการลงมติให้สมาชิก อบต. ผลัดกันมาอยู่เวรประจำที่ทำการ อบต. หากใครไม่มาก็ต้องเสียค่าปรับ โดยส่วน



ใหญ่สมาชิก อบต. ที่มาอยู่เวรไม่ได้ทำงานอะไรเท่าใดนัก เพราะสมาชิก อบต. ที่เป็นฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ทำงานซึ่งจะกล่าวในภายหลังว่ากิจกรรมของ อบต. มีอะไรบ้าง ดังความคิดเห็นของเลขาธิการสภา อบต. คนเดิมแสดงความเห็นว่า “ฝ่ายบริหารก็เป็นฝ่ายทำงาน แต่ยังไม่มีการแจ้งข่าวสาร หรือปรึกษาหารือกันเท่าไร อย่างงานกีฬาตำบลป่าแดดนี้ก็รู้เรื่องกันไม่กี่คน”<sup>34</sup> ที่เป็นเช่นนั้นนอกจากฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้ที่บริหารงานของ อบต. ป่าแดด สภา อบต. ป่าแดดนั้น จึงรู้เรื่องเท่าที่เสนอเรื่องให้ร่วมพิจารณา และหน้าที่ของสภา อบต. โดยสมาชิกสภา อบต. นั่นคือ การนำปัญหาของหมู่บ้านตน นำเสนอให้คณะกรรมการบริหาร โดยเฉพาะทางประธานกรรมการบริหาร อบต. ได้รับทราบ ปัญหาที่นำเสนอก็เป็นปัญหาที่ทางสมาชิกสภา อบต. รวมทั้งส่วนที่ไม่อยู่ในคณะกรรมการบริหารได้สัมผัสด้วยตนเอง หรือได้รับการร้องเรียนจากชาวบ้าน ซึ่งบางปัญหาก็ก่อนจะจัดตั้ง อบต. ป่าแดดแล้ว ฉะนั้นการเกิดขึ้นของ อบต. จึงดูเสมือนว่า สมาชิกสภา อบต. จะนำเสนอปัญหาที่มีมาก่อน และขอให้มีการจัดงบประมาณเพื่อหมู่บ้านของตน

#### ปัญหาของตำบลป่าแดด

สภาพของตำบลป่าแดด ลักษณะพื้นที่ค่อนข้างเป็นที่ลุ่มติดแม่น้ำปิง มีทิวทัศน์ที่สวยงาม โดยเฉพาะส่วนที่ติดแม่น้ำ จึงเป็นพื้นที่ซึ่งมีหมู่บ้านจัดสรร และบ้านของคนมีฐานะ มีปลูกสร้างไว้มาก อย่างไรก็ตาม บ้านเรือนของชาวบ้านในท้องถิ่นก็ยังคงมีอยู่หนาแน่นเป็นจุด ๆ กระจายทั่วตำบล ตำบลป่าแดดติดกับเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ คนที่อยู่ในตำบลป่าแดดจึงมักจะประกอบอาชีพภายในเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ แต่อย่างไรก็ตามนอกจากข้อดีที่ได้รับแล้ว ยังมีข้อเสียที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาภายในเขตเทศบาล เช่น การวางท่อระบายน้ำเสียผ่านพื้นที่ในเขตตำบลป่าแดด และน้ำเสียที่ระบายลงมาบางส่วนในพื้นที่ของตำบล ส่วนปัญหาของพื้นที่ตำบลป่าแดดที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่คือ ปัญหาน้ำท่วม รองลงมาคือ ถนนที่ยังไม่อยู่ในสภาพที่ดีนัก นอกจากภายในหมู่บ้านจัดสรร ปัญหาขยะยังไม่รุนแรงเพราะพื้นที่ของตำบลป่าแดดยังมีพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่ได้ปลูกสิ่งก่อสร้างมีจำนวนมากพอสมควร ปัญหาสาธารณูปโภคอื่น ๆ ไม่ได้อยู่ในระดับที่รุนแรงพอที่จะถูกนำมา

<sup>34</sup> คุณทองอินทร์ ทิศสุรินทร์, เลขาธิการสภา อบต. ป่าแดด, 26 มิถุนายน 2539

มองว่าเป็นปัญหาอย่างจริงจัง ฉะนั้น โดยสรุปแล้ว อาจแบ่งลักษณะของพื้นที่ในตำบลป่าแคได้ 2 ลักษณะคือ

ลักษณะแรก ส่วนที่อยู่ติดถนนรอบเมืองคือ ส่วนที่ติดกับพื้นที่ของเขตเทศบาล เมืองเชียงใหม่และถนนชุปเปอร์ไฮเวย์ ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีอาคาร ตึก ตามริมถนน และมีหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมาก พื้นที่ส่วนนี้จึงมีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น ปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาถนน ซึ่งส่วนหนึ่งยังไม่อยู่ในสภาพที่ดี (ไม่ได้เป็นคอนกรีตเสริมไม้ไผ่แต่เป็นถนนดิน เป็นหลุมเป็นบ่อ-ผู้วิจัย) และปัญหาขยะ อย่างไรก็ตามภายในหมู่บ้านจัดสรร มักจะมีการบริหาร ทางสาธารณสุขโลก สาธารณูปการที่ดีเนื่องจากทางหมู่บ้านจัดสรรนั้น มีถนนที่ดี มีน้ำประปา ไฟฟ้า การจัดเก็บขยะ เตรียมพร้อมสำหรับตนเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับส่วนที่อยู่นอกหมู่บ้านจัด สรรซึ่งคนที่อาศัยนั้นส่วนใหญ่ก็เป็นชาวบ้านท้องถิ่น ฉะนั้น โครงการของ อบต. จึงมักจะดำเนินการในส่วนนี้ ปัญหาเรื่องถนนไม่อยู่ในสภาพไม่ดีพอ น้ำประปา และแสงสว่างตามถนนที่เป็น ขอยยังไม่เพียงพอ จึงเป็นปัญหาที่สมาชิกสภา อบต. ในพื้นที่ลักษณะนี้นำเสนอเข้าสู่ อบต. พื้นที่ ลักษณะนี้ใน อบต. ป่าแคก็มีหมู่ 1 หมู่ 2 และหมู่ 9

ลักษณะที่สอง เป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างจากถนนสายสำคัญดังกล่าว แต่อยู่ติดไปกับแม่ปิง ยาวไปตามแม่น้ำซึ่งจะดูได้จากแผนที่ของตำบลป่าแค รูปลักษณะของตำบลจะยาวออกไปแต่ ด้านกว้างไม่กว้างนัก พื้นที่ส่วนนี้ก็ยังมีหมู่บ้านจัดสรรเช่นกันแต่ไม่หนาแน่นเหมือนพื้นที่ ลักษณะแรกคนที่อยู่อาศัย นอกจากในหมู่บ้านจัดสรรหลักก็เป็นชาวบ้านท้องถิ่น พื้นที่ยังมีที่ว่าง มีการเพาะปลูกในทางเกษตรอยู่บ้าง ในบางส่วนมีลักษณะของความเป็นชนบทมากกว่าส่วนแรก ปัญหาในพื้นที่นี้ก็มีปัญหาน้ำท่วม ถนนไม่ดี บริการทางประปาไม่ดีพอ แสงสว่างตามถนน หมู่ บ้านที่ประสบน้ำท่วมหนักที่สุดคือ หมู่ 8 ส่วนหมู่บ้านอื่นก็มีอยู่เช่นกัน แต่ไม่รุนแรงเท่าหมู่ 8 พื้นที่ป่าแคนอกจากหมู่ 8 ก็มีหมู่ 3 หมู่ 4 หมู่ 5 หมู่ 6 หมู่ 7

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ว่าในพื้นที่ลักษณะใดตามที่แบ่งไปนั้น เป็นปัญหาที่มีมา ก่อนที่ อบต. ป่าแคจะถูกจัดตั้งขึ้นและเป็นปัญหาที่มีมานาน แต่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ สาเหตุ ของปัญหาส่วนหนึ่งก็มาจากความเปลี่ยนแปลงลักษณะของพื้นที่ การมีการก่อสร้าง มีคนมา อาศัยอยู่มากขึ้น ดังเช่นสมาชิกสภา อบต. หมู่ 3 ซึ่งเป็นกรรมการบริหารด้วย แสดงความคิดเห็น ว่า



“ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นมานาน ตอนยังเป็นสภาตำบลนั้น ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ตอนนี้เป็น อบต. ก็ต้องใช้เวลา ชาวบ้านบางคนจะเร่งเอาให้ได้ ทั้ง ๆ ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากชาวบ้านสร้างขึ้นมาเอง อาทิปัญหาน้ำท่วมและขังในฤดูฝน เนื่องจากตัวเหมือง (ทางระบายน้ำ-ผู้วิจัย) ก็เพราะชาวบ้านบางคนเวลาจะสร้างอาคารก็ถมตัวเหมืองและไม่ได้ทำที่ระบายน้ำ พอฝนตกมาก็ไม่มีที่ระบายน้ำ และบางแห่งชาวบ้านก็เอาขยะไปทิ้งจนถมแอ่งที่น้ำจะไหลลงไป นี่เป็นส่วนหนึ่ง และตอนเป็นสภาตำบลไม่มีใครดูแลเรื่องนี้ อย่างจริงจัง”<sup>35</sup>

นอกจากนี้ก็มีสาเหตุจากการสร้างอาคารในที่สาธารณะ อย่างเช่น สร้างในบริเวณคิงอกของริมแม่น้ำปิง ซึ่งแต่ก่อนแม่น้ำปิงจนมาถึงถนนที่เลียบบไปกับแม่น้ำปิงแคบ ถนนติดกับแม่น้ำ แต่ตอนนี้แม่น้ำแคบลง เพราะคิงอกเพิ่มขึ้น จึงมีชาวบ้านไปจับจองสร้างอาคาร นอกจากนี้การขายที่ดินของชาวบ้านที่อยู่ในท้องถื่นเดิมให้กับคนที่มาอาศัยเพื่อปลูกสร้างบ้านพัก ทำให้สภาพพื้นที่เปลี่ยนไปเนื่องจากเมื่อมีการก่อสร้างก็มีการพังพังกันน้ำแบบชาวบ้านเดิม ปัญหาเหล่านี้มีมานานและไม่มีหน่วยงานใดดูแลอย่างจริงจัง สภาตำบลเดิมก็ไม่มีความสามารถส่วนหนึ่ง เนื่องจากขาดงบประมาณ ซึ่งชาวบ้านกล่าวประเด็นนี้ในภายหลัง

หากจะมองปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลป่าแดดเป็นปัญหาที่มีลักษณะทั้งเกิดขึ้นในเขตชานเมือง และชนบท เป็นปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อมของพื้นที่เอง และเกิดจากการกระทำของผู้อยู่อาศัยที่ผ่านมา การแก้ปัญหาเหล่านั้นยังไม่จริงจัง สาเหตุหนึ่งอาจเพราะเป็นเขตชานเมืองนอกเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ อยู่ระหว่างความเจริญและด้าหลัง ด้าหลังแบบชนบททั้งหมดก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้น จึงดูเหมือนจะเป็นพื้นที่ที่ถูกละเลย

การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด ดังกล่าวไปแล้วว่า การแก้ไขปัญหานั้น ผ่านการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กิจกรรมอื่น ๆ ของ อบต. ป่าแดดไม่ได้มีมากนัก และคณะกรรมการบริหารเป็นฝ่ายที่ทำงานต่าง ๆ ของ อบต. เป็นหลัก ซึ่งก็เป็นไปตามกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารจะไม่ได้เข้าร่วมทำงานทุกคน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า สมาชิกสภา อบต.

<sup>35</sup>ทองหยัด แสงปัญญา, กรรมการบริหาร อบต. ป่าแดด, 28 กุมภาพันธ์ 2539.



คนใดจะมีความสนใจหรือทางคณะกรรมการบริหาร โดยเฉพาะทางประธานกรรมการบริหารจะขอความร่วมมือ หรือเรียกมาให้ช่วยเหลือการทำงาน สำหรับ อบต. ป่าแดดได้ใช้ที่ทำการสภาตำบลเดิมเป็นที่ทำการ อบต. โดยได้ปรับปรุงสถานที่ใหม่เพื่อการทำงาน สมาชิก อบต. ที่อยู่ในคณะกรรมการบริหารจะเป็นตัวหลักในการทำงาน โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหาร อบต. ป่าแดดจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดจังหวะการดำเนินงานของ อบต. ป่าแดด โดยจะเป็นผู้สั่งการ ประสาน และตัดสินใจของ อบต. ป่าแดด กรรมการบริหารคนอื่นนั้นถือว่าเป็นผู้ช่วยของประธานกรรมการบริหารในการทำงาน ประธานกรรมการบริหารจะมาทำงานในที่ทำการ อบต. ป่าแดดเกือบทุกวันในขณะที่กรรมการบริหารคนอื่นอาจไม่ได้มาทุกวัน และจะมาเมื่อประธานกรรมการบริหารเรียกตัวเพื่อปรึกษาหารือ หรือให้ช่วยเหลือในการทำงาน สำหรับ อบต. ป่าแดด มีลักษณะที่พิเศษอย่างหนึ่งก็คือ สมาชิก อบต. ได้ตกลงกันว่าจะให้สมาชิก อบต. ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาจะผลัดเปลี่ยนกันมาอยู่เวร นอกจากนี้ยังมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมาร่วมอยู่เวร ณ ที่ทำการ อบต. ด้วย เหตุผลก็เพื่อให้ชาวบ้านที่มาติดต่อสามารถขอคำแนะนำและสามารถช่วยเหลือชาวบ้านได้ ลักษณะของการอยู่เวร ณ ที่ทำการ อบต. จะอยู่ทุกวันทำการ เว้นวันหยุดราชการ โดยผู้อยู่เวรจะประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน (ในฐานะสมาชิก อบต. โดยตำแหน่ง-ผู้วิจัย) สมาชิก อบต. โดยการเลือกตั้ง 2 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และผู้ตรวจเวรคือ ประธานกรรมการบริหาร และประธานสภา อบต. จะผลัดเปลี่ยนกันมาตรวจเวร มีการกำหนดโทษสำหรับผู้ขาดการอยู่เวรคือ จะถูกปรับวันละ 300 บาท อย่างไรก็ตามนโยบายการปฏิบัติเรื่องการอยู่เวรก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากผู้ที่มาอยู่เวรไม่ได้ทำอะไร เพราะในระยะเริ่มแรกนี้ อบต. มีกิจกรรมการให้บริการชาวบ้านน้อย ชาวบ้านก็ไม่ได้มาติดต่อ ณ ที่ทำการ อบต. นาน ๆ ครั้งจะมีผู้แวะมาถามข้อมูล ซึ่งบางวันก็ไม่ได้มีใครมาติดต่อ ผู้วิจัยเคยไปนั่งสังเกตการณ์ทั้งวัน ก็เห็นว่าไม่ได้มีกิจกรรม สมาชิก อบต. ที่มาอยู่เวรได้ปฏิบัติ จึงทำให้เกิดความเบื่อหน่าย ในระยะหลัง ๆ จึงมีผู้ขาดเวรมาก การปรับที่เป็นบทลงโทษ ก็ไม่ได้มีผลบังคับใช้จริงจังนัก ในภายหลังจึงมีการยกเลิกการอยู่เวรเมื่อ อบต. ป่าแดด มีลูกจ้างมาทำงานในที่ทำการ อบต. เรื่องที่น่าสนใจจากกรณีนี้คือว่า มีความพยายามจะให้การบริการแก่ชาวบ้านที่มาติดต่อ แต่เนื่องจาก อบต. ป่าแดดยังไม่มีกิจกรรมมากนัก กิจกรรมหลักก็คือ การทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งการรวบรวมและตัดสินใจอยู่ที่ประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร การจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ที่ข้าราชการที่ อบต. ป่าแดดได้ขี้นตัวมา เพราะในระยะแรกไม่มีสมาชิก อบต. คนใดรู้ระเบียบและเข้าใจระบบงบประมาณของ อบต. ตามระเบียบที่กำหนดไว้ ฉะนั้นสมาชิก อบต. คนอื่นที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเกิดความเบื่อหน่ายและไม่เห็น

ความสำคัญในการมาอยู่เวรที่น่าสังเกตก็คือว่ามีการกำหนดให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมด้วย จะเห็นว่า ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับ อบต. แต่อย่างใด เป็นตำแหน่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่ด้วยคำสั่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องมาอยู่เวรด้วย

การทำงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. ป่าแดด ขึ้นอยู่กับประธานกรรมการบริหาร ในฐานะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจแนวทางการบริหาร อบต. โดยกรรมการบริหารเป็นผู้ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือการทำงานแก่เจ้าหน้าที่ซึ่ง อบต. ยืมตัวข้าราชการของอำเภอมาก็จะติดต่อและประสานงานกับประธานกรรมการบริหาร ลูกจ้างก็ต้องฟังคำสั่งจากประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหารผู้หนึ่งให้ความเห็นว่า

“กำนัน (ประธานกรรมการบริหาร-ผู้วิจัย) จะรับทำหมด พวกเราก็แล้ว แต่กำนันจะให้ทำ การตัดสินใจการทำงานเป็นคณะกรรมการยังไม่ค่อยเกิดขึ้น จะมีลักษณะที่กำนันเป็นผู้นำ คนอื่น ๆ มีลักษณะเป็นผู้ช่วยการทำงาน”<sup>36</sup>

กรรมการบริหารอีกผู้หนึ่งให้ความคิดเห็นถึงบทบาทของประธานกรรมการบริหารว่า

“จะให้คำปรึกษากับประธานฯ เมื่อประธานฯ ของมาเป็นบางครั้ง ช่วยทำงานจิป่าละตามที่ประธานเห็นสมควร ความสำคัญอยู่ที่กำนันกับเลขาบริหาร (เลขานุการคณะกรรมการบริหาร-ผู้วิจัย) อีกอย่างไม่รู้ว่างานอบต. มีอะไรบ้าง ไม่ค่อยมีเวลาอ่าน เพราะมีงานยุ่ง คิดว่ามาเป็นผู้ช่วยกำนันกำนันจะรู้เรื่อง ทำงานเป็นก็ให้ทำไป”<sup>37</sup>

การทำงานที่ประธานกรรมการบริหารมีบทบาทสำคัญนี้ ยังสะท้อนได้จากฝ่ายสภา โดยเลขานุการสภา อบต. ให้ความเห็นว่า

<sup>36</sup>ทองหยัด แสนปัญญา, กรรมการบริหาร อบต. ป่าแดด, 25มิถุนายน 2539.

<sup>37</sup>พิกุล ไชยชนะ, กรรมการบริหาร อบต. ป่าแดด, 19 มิถุนายน 2539.



“ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายทำงาน หากแต่ยังไม่มีการแจ้งข่าวสาร หรือปรึกษาหารือกันเท่าไร อย่างงานจัดก็หาที่รู้เรื่องกัน ไม่ก็คนในการทำงานของฝ่ายบริหารก็ยังไม่เป็นคณะทำงานเท่าที่ควร กำนันในฐานะประธานฯ ยังมีบทบาทสำคัญในจุดนี้ สมาชิกคนอื่น ๆ ก็เป็นผู้ช่วย”<sup>38</sup>

คำกล่าวทั้งหมดตรงกับความคิดเห็นจากการสังเกตของผู้วิจัยว่า ประธานกรรมการบริหาร อบต. ป่าแดด ถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการงานของ อบต. ป่าแดด กรรมการบริหารอีก 6 คน จะเป็นผู้ช่วยประธานกรรมการบริหาร ประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้คิดและสั่งการ การประชุมแบบตัดสินใจร่วมกันไม่ได้เกิดขึ้นชัดเจนนัก สมาชิก อบต. คนอื่น โดยเฉพาะสมาชิกสภา อบต. ส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งที่ไม่ได้เข้าร่วมในการทำงานของคณะกรรมการบริหารมักไม่ได้รู้เรื่องการดำเนินการของ อบต. ป่าแดด กำนันในฐานะประธานกรรมการบริหารจึงเป็นผู้นำของ อบต. ป่าแดดที่กำหนดและตัดสินใจแนวทางของ อบต. ป่าแดด

อบต. ป่าแดดในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งนี้มีกิจกรรมที่สำคัญไม่มากนัก กิจกรรมของ อบต. ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จากนั้น อบต. จึงจะดำเนินการไปตามเหตุการณ์ นอกจากนั้น หน้าที่สำคัญของ อบต. ป่าแดดคือ การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม ฉะนั้น จึงสามารถแยกลักษณะการดำเนินงานของ อบต. ป่าแดดได้ 2 ลักษณะคือ

ลักษณะแรก อบต. ป่าแดดจะดำเนินงานตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ในระยะเริ่มแรกนั้น อบต. ป่าแดดยังไม่มีหน้าที่ทำกิจกรรมใด นอกจากการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมหลักของ อบต. ทุกแห่งที่จะต้องกระทำเป็นลำดับแรก การที่กล่าวว่า อบต. ป่าแดดจะดำเนินการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ขอยกกรณีที่เกิดขึ้นภายในตำบลป่าแดดคือ เกิดเหตุการณ์ โรงงานดอกไม้ไฟที่ตั้งอยู่ในหมู่ 3 ตำบลป่าแดดเกิดระเบิดขึ้น ทำให้ตัวโรงงานได้รับความเสียหาย มีผู้เสียชีวิตและการระเบิดได้ทำให้บ้านเรือนชาวบ้านใกล้เคียงเสียหาย ในปีนี้มีบ้านในหมู่บ้านจัดสรรได้รับความเสียหายด้วย ในครั้งนี้มีหลายหน่วยงานเข้ามาดูแลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งอำเภอ ฝ่ายตำรวจ กรมประชาสงเคราะห์ และทาง อบต. ป่าแดด ตอนแรกทางประธานกรรมการบริหารไม่ทราบว่า อบต. ป่าแดดต้องมีหน้าที่อย่างไร แต่ใน

<sup>38</sup>ทองอินทร์ ทิศสุรินทร์, เลขานุการสภา อบต. ป่าแดด, 26 มิถุนายน 2539.



ฐานะกำนัน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ก็ต้องเข้าไปดูแลต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กำนันซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร อบต. ด้วยก็ได้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก อบต. ผลัดเวรกัน ไปดูแลบริเวณ โรงงานระเบิด ในกรณีที่มีคำสั่งให้สมาชิก อบต. ไปดูแลด้วย ทำให้กำนันถูกสมาชิกสภา อบต. ผู้หนึ่งอภิปรายโจมตีในสภา อบต. ภายหลังว่า กำนันมีสิทธิในการออกคำสั่งแก่สมาชิกสภา อบต. ในกรณีนี้หรือไม่ หากพิจารณาแล้ว จะพบว่า ในกรณีนี้ประธานกรรมการบริหาร ไม่มีสิทธิออกคำสั่งแก่สมาชิกสภา อบต. แต่ในหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ กำนันมีสิทธิออกคำสั่งขอความร่วมมือจากประชาชนในท้องที่ให้ช่วยเหลืองานราชการ ได้เมื่อจำเป็น อย่างไรก็ตามในกรณีนี้จะเห็นถึงความสับสนบทบาทของประธานกรรมการบริหาร คือ

บทบาทแรกในฐานะประธานกรรมการบริหาร อบต. เมื่อเกิดเหตุการณ์โรงงานคอกไม้ไฟระเบิดขึ้น ทางปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลได้อ้างกฎหมายว่า อบต. ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ ความเสียหายด้านที่อยู่อาศัยเป็นหน้าที่ของ อบต. จะต้องดูแล และโดย พรบ. ป้องกันอัคคีภัย พ.ศ. 2518 ผู้มีหน้าที่ประกาศเขตเพลิงไหม้จะต้องเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น และ อบต. ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยประธานกรรมการเป็นพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศเขตเพลิงไหม้และต้องจัดการดูแลตรงนี้

บทบาทที่สอง ในฐานะกำนัน ซึ่งทำหน้าที่ตาม พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำนันเป็นผู้ปกครองดูแลท้องที่ ต้องคอยดูแลประชาชนในท้องที่ของตนเอง ขณะเดียวกันก็ต้องคอยประสานกับหน่วยราชการต่าง ๆ ด้วย

ในระยะแรกนี้ กำนันในฐานะประธานกรรมการบริหารเกิดความรู้สึกสับสนในบทบาทว่า ตนในฐานะตัวแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือตัวแทนของส่วนภูมิภาค จะเห็นว่า หลายครั้งที่ประธานกรรมการบริหารจะออกคำสั่งแก่สมาชิก อบต. มีลักษณะคล้ายตนเองเป็นกำนันในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา ในการประสานงานของ อบต. เมื่อเกิดเหตุการณ์โรงงานคอกไม้ไฟระเบิดเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2539 ในเขตหมู่ที่ 3 ตำบลป่าแคด ทำให้เกิดความเสียหายไม่เฉพาะตัวโรงงานเท่านั้น แต่แรงระเบิดยังสร้างความเสียหายแก่อาคารบ้านเรือนที่อยู่บริเวณใกล้เคียง มีทั้งบ้านชาวบ้าน ซึ่งมีประมาณ 19 หลังคาบ้านในหมู่บ้านจัดสรร ในส่วนของ

หมู่บ้านจัดสรรนั้นจะไม่อนุญาตให้ทางอำเภอ และ อบต. เข้าไปตรวจสอบเพื่อช่วยเหลือ แต่จะฟ้องร้องกับทางเจ้าของโรงงานดอกไม้ไฟเอง การประสานงานกับทางหมู่บ้านจัดสรรเป็นปัญหาประการหนึ่ง เนื่องจากทางเจ้าของหมู่บ้านจัดสรรและคนที่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรมักไม่สนใจต่อทาง อบต. แม้กระทั่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การขอความร่วมมือ จึงเป็นปัญหาสำหรับ อบต. ในการให้ความช่วยเหลือทางชาวบ้านนั้น ทาง อบต. โดยมีประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหารทั้งที่เป็นโดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้ง จะช่วยไกล่เกลี่ยระหว่างทางเจ้าของโรงงานและชาวบ้าน เนื่องจากทั้งหมดรู้จักกันระหว่างทางเจ้าของโรงงานกับสมาชิก อบต. ที่อยู่ฝ่ายบริหาร และระหว่างชาวบ้านกับสมาชิก อบต. ในการไกล่เกลี่ยจะมีเจ้าหน้าที่จากอำเภอมาร่วมด้วย คือ ปลัดอำเภอ ซึ่งจะเข้ามาติดต่อกับทางสมาชิก อบต. ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยในการไกล่เกลี่ยนี้ จะมีการประเมินค่าความเสียหายตามความเป็นจริงโดยทาง อบต. ซึ่งนำโดยประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร และลูกจ้าง อบต. ด้านช่างจะออกไปสำรวจบ้านที่เสียหาย และประเมินราคาความเสียหาย เพื่อที่จะประสานไปยังเจ้าของโรงงาน ซึ่งก็รู้จักกับทางสมาชิก อบต. โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหาร การตกลงกันจะเกิดขึ้นได้เมื่อเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย ในบางครั้งความเสียหายของชาวบ้านมีเพียงเล็กน้อย แต่ชาวบ้านก็พยายามจะเรียกร้องสูง ทำให้ทาง อบต. ต้องช่วยเจ้าของโรงงานต่อรอง ซึ่งก็ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิก อบต. บางคนกับชาวบ้านบางคน อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านที่ได้รับความเสียหายโดยส่วนใหญ่มองจะหวังพึ่งทางสมาชิก อบต. ที่เป็นฝ่ายไกล่เกลี่ยนี้เพื่อให้ช่วยติดตามขอค่าชดเชยความเสียหายจากเจ้าของโรงงานดอกไม้ไฟระเบิดให้ได้บ้าง จากการสังเกตการณ์ของผู้วิจัยในขณะนั้นมีอยู่ครั้งหนึ่ง ผู้วิจัยได้สังเกตการณ์ไกล่เกลี่ยดังกล่าวโดยทางประธานกรรมการบริหาร อบต. จะเรียกประชุมสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งทั้งหมดคือ ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งที่อยู่ในฝ่ายบริหารมาประชุมปรึกษาหารือเรื่องการไกล่เกลี่ยเข้าใจร่วมกัน และพูดเหมือนกัน เวลาพูดกับชาวบ้านจะได้ไม่เกิดความสับสน

นอกจากบทบาทในฐานะตัวกลางในการไกล่เกลี่ยแล้ว อบต. ไม่สามารถนำเองงบประมาณของ อบต. มาช่วยเหลือได้ เนื่องจาก อบต. ป่าแดดได้ตั้งงบประมาณในส่วนของงบกลางได้จำนวนน้อยคือ 45,000 บาท ในปี 2539 จึงไม่สามารถดึงเงินจำนวนน้อยมาช่วยเหลือได้ และผลจากการเป็นตัวกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยทำให้เกิดการตกลงอย่างสันติระหว่างเจ้าของโรงงาน และชาวบ้านผู้เสียหาย ประเด็นที่น่าสนใจคือ ผู้วิจัยได้มีโอกาสสังเกตการณ์เห็นชาวบ้านที่ได้รับความเสียหายมาหาสมาชิก อบต. เพื่อให้เป็นตัวแทนในการเจรจากับเจ้าของโรงงาน



โดยเฉพาะสมาชิก อบต. ที่เป็นกรรมการบริหารผู้หนึ่งในหมู่ที่ 3 จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างชาวบ้าน และ อบต.

ตัวอย่างของเหตุการณ์โรงงานดอกไม้ไฟระเบิดทำให้เห็นบทบาทของ อบต. ในการเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างชาวบ้านที่ได้รับความเสียหายกับเจ้าของโรงงานดอกไม้ไฟ อย่างไรก็ตาม อบต. เองก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ทั้งหมด จะเห็นได้จากผู้เสียหายในหมู่บ้านจัดสรรยังที่ห้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของโรงงานดอกไม้ไฟเอง

กิจกรรมอื่น ๆ ของ อบต. ป่าแดดที่ได้ดำเนินการในระยะแรกนี้ก็คือ การจัดการแข่งขันกีฬาของตำบลป่าแดด ซึ่งได้กำหนดในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 โดยตั้งงบประมาณใช้จ่ายจำนวนหนึ่งไว้ การจัดการแข่งขันนี้ ประธานกรรมการบริหารได้ดำเนินการให้มีการแข่งขันระหว่างหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลป่าแดด แต่การเตรียมการจัดกีฬานั้น ทางประธานกรรมการบริหารได้ดำเนินการกับปลัด อบต. กับลูกจ้าง อบต. และกรรมการบริหารบางคน ทำให้สมาชิก อบต. คนอื่นเกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับรู้จึงไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากนัก นอกจากจะใช้งบประมาณของ อบต. แล้ว ประธานกรรมการบริหารขอความร่วมมือจากบุคคลต่าง ๆ ทั้งในตำบลและนอกตำบลไม่ว่าจะเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลอื่น ข้าราชการที่รู้จัก สส. สจ. และพ่อค้า การดำเนินงานครั้งนี้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก การจัดการแข่งขันกีฬาดำบลจะเห็นถึงความพยายามจะทำให้ อบต. ป่าแดดเป็นหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในตำบลได้รู้จักมากขึ้น แต่เนื่องจากขาดการประสานงานกับสมาชิก อบต. อื่น ๆ ที่คิดว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากสมาชิก อบต. อื่น ๆ มากนัก ภาระหนักจึงตกเป็นของประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารไม่กี่คน กับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ อบต.

การทำหน้าที่อื่น ๆ ของ อบต. ป่าแดดนั้นที่ได้รับมาในช่วงที่ผู้วิจัยลงไปศึกษาวิจัยคือ ได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยว่า อบต. เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการควบคุมการก่อสร้าง ต่อเติม คัดแปลง และรื้อถอน อาคารตาม พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทำให้ อบต. ต้องดำเนินการสำรวจอาคารที่กำลังก่อสร้าง คัดแปลงในพื้นที่ตำบลป่าแดด ในกรณีนี้ อบต. ป่าแดดให้ลูกจ้างด้านโยธาเป็นผู้สำรวจ และคอยประสานการติดต่อระหว่างผู้ยื่นความจำนงในการก่อสร้าง คัดแปลงอาคารกับทางเจ้าหน้าที่ ซึ่ง อบต. ยืมตัวมา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะทำงานอยู่บนที่ว่าการอำเภอ และรับผิดชอบหลาย อบต. (เนื่องจากถูกยืมตัวจาก อบต. หลาย



แห่ง-ผู้วิจัย) ตรงจุดนี้ เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกยึดตัวมาจะอยู่ในฐานะพนักงานส่วนตำบล จะมีอำนาจในการอนุมัติการดำเนินการตามระเบียบ กฎหมายบางอย่างไม่ได้อยู่ในอำนาจของลูกจ้างชั่วคราวที่ อบต. ได้ว่าจ้างมา ดังนั้น อบต. จึงจำเป็นต้องรอให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยึดตัวมาดำเนินการให้ การที่ อบต. ได้รับอำนาจตาม พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้ ทำให้ อบต. สามารถดูแลการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารภายในเขตตำบลป่าแดดได้ดีขึ้น เนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวของ อบต. จะคอยสำรวจตรวจสอบ และจะเตือนให้ผู้จะดำเนินการก่อสร้างบ้านเรือนต้องยื่นเรื่องให้ถูกต้อง ในบางครั้งสมาชิก อบต. ก็จะมาแจ้งแก่ประธานกรรมการบริหารซึ่งประธานกรรมการบริหารก็จะแจ้งให้ลูกจ้างชั่วคราวไปตรวจสอบลักษณะดังกล่าว อบต. จึงมีแนวโน้มจะสามารถดูแลการก่อสร้างที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนของตนเองได้

ส่วนงานอื่น ๆ อบต. ยังไม่ได้ดำเนินการ นอกจากนี้ ชาวบ้านก็ยังไม่ได้ติดต่อกับทาง อบต. มากนัก งานของ อบต. จึงเน้นไปในด้านการสร้างสาธารณูปโภค ประเภทถนนเป็นส่วนใหญ่

ลักษณะที่สอง การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเพิ่มเติมถือเป็นกิจกรรมหลักของคณะกรรมการบริหาร เมื่อจัดทำเสร็จก็จะมีกรรมการตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการจัดซื้อ-จัดจ้าง ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้นั้น ทางประธานกรรมการบริหารต้องให้เจ้าหน้าที่ด้านการคลัง ตรวจสอบยอดเงินที่เข้าบัญชีของ อบต. และแยกประเภทของเงินรายรับที่เข้ามาว่ามาจากหน่วยงานใด จัดเก็บมาให้จากภาษีอากรของ อบต. เพื่อนำมาแยกประเภทการใช้เงินให้ถูกต้อง จากนั้นสำหรับ อบต. ป่าแดด ประธานกรรมการบริหารก็จะแจ้งให้สมาชิก อบต. ทราบว่าขณะนี้ อบต. ป่าแดดมีเงินเข้ามาในบัญชีแล้ว ให้สมาชิก อบต. ยื่นความต้องการของหมู่บ้านเข้ามายังประธานกรรมการบริหาร จะนำไปจัดให้ลงตามจำนวนเงินที่มา ขั้นตอนต่อไปนั้นก็ต้องสำรวจรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการว่าได้ตามระเบียบหรือไม่ อาทิ การสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้อัด ก็ต้องให้ได้มาตรฐานที่กำหนด ช่วงนี้เป็นช่วงที่ต้องใช้เวลาเพราะต้องรอช่างโยธาส่วนอำเภอที่ยึดตัวมาเป็นหัวหน้าส่วนโยธา อบต. ป่าแดด ตรวจสอบหากมีโครงการมาก ก็ต้องใช้เวลามาก โครงการบางโครงการ อาทิ การก่อสร้างผนังกันน้ำของหมู่ที่ 8 ต้องประสบกับอุปสรรคอยู่ 3 ประการ

(1) ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งเมื่อก่อสร้างต้องแน่ใจว่าเกิดผลในการป้องกันน้ำท่วมหมู่ที่ 8 จริง แต่เนื่องจากยังไม่มีงบสำรวจเพราะขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญทำให้ประธานกรรมการบริหารไม่แน่ใจว่าควรจะมีโครงการก่อสร้างพนังกั้นน้ำหมู่ที่ 8

(2) การก่อสร้างดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับกรมเจ้าท่าซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ริมฝั่งน้ำและพื้นน้ำจึงต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ดีเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาภายหลัง นอกจากนี้ก็ต้องมีการออกแบบให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด หากมีแบบ อบต. จะต้องรับผิดชอบ

(3) ในการก่อสร้างพนังกั้นน้ำ อบต. จะต้องทำความเข้าใจกับชาวบ้านเกี่ยวกับการยกที่ดินริมฝั่ง หรือบนแผ่นดินที่พนังกั้นน้ำต้องผ่านตรงจุดนี้มีประเด็นที่ตรงที่ว่างประมาณของ อบต. จะต้องก่อสร้างในสาธารณประโยชน์ อบต. ดูแล หากก่อสร้างในที่เอกชนจะเป็นการผิดระเบียบการใช้เงินของ อบต. ได้ ในขณะที่ชาวบ้านต้องการเพียงแต่ให้คำยินยอมให้มีการก่อสร้างผ่านที่ดินของตนได้เท่านั้น ปัญหาขัดแย้งตรงนี้ทำให้ประธานกรรมการบริหารลงมติที่จะบรรจุโครงการดังกล่าว

ในกรณีดังกล่าวทำให้ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 8 ในฐานะสมาชิก อบต. จากการเลือกตั้ง และสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งพยายามวิ่งเต้นทั้งทางประธานกรรมการบริหาร และทางอำเภอ (ในบางครั้งสมาชิก อบต. ดังกล่าวจะปรึกษากับทางปลัดอำเภอและช่างโยธาเพื่อขอคำแนะนำ-ผู้วิจัย) โครงการอื่น ๆ ของ อบต. ป่าแดดส่วนใหญ่ไม่ได้ติดขัดเรื่องระเบียบก็สามารถดำเนินการได้ง่าย แต่หากเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และต้องมีการออกแบบให้ได้ตามมาตรฐานก็ต้องตรวจสอบระเบียบให้ชัดเจน เนื่องจาก อบต. ป่าแดดในระยะเริ่มแรกนี้ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญที่จะให้คำปรึกษาและดำเนินการให้กับฝ่ายบริหารในบางโครงการ อบต. ไม่สามารถดำเนินการเองได้ก็ต้องอาศัยหน่วยงานอื่น อาทิ การจัดทำไฟให้แสงสว่างตามถนน ซอยต่าง ๆ ใน อบต. ตำบลป่าแดด ซึ่ง อบต. ต้องให้เงินแก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคช่วยดำเนินการให้

สรุปได้ว่า การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญเฉพาะข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะสะท้อนถึงสิ่งที่ อบต. ต้องการจะดำเนินการโดยใช้งบเพื่อ อบต. ได้รับมาใช้จ่ายลงไปตามข้อบังคับงบประมาณ กิจกรรมต่อไปของคณะกรรมการบริหารคือ การจัดซื้อ-จัดจ้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวมาจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีลูกจ้างชั่วคราวช่วยเหลือ แต่ทั้งนี้สมาชิกฝ่ายบริหารของ อบต. โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหารจะควบคุมดูแลการดำเนินงานตรงนี้อย่างใกล้ชิดและเมื่อได้รับเหมาโครงการไปแล้ว กิจกรรมต่อ



ไปก็คือ สมาชิกในฝ่ายบริหาร อบต. หรือกรรมการบริหาร อบต. จะคอยตรวจสอบการดำเนินงานของผู้รับเหมาในการนี้ สมาชิก อบต. ที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายบริหารจะเข้ามามีส่วนร่วม เพราะ ประชานกรรมการบริหารจะเน้นย้ำให้สมาชิก อบต. ของแต่ละหมู่บ้านช่วยไปดูการทำงานของผู้รับเหมาให้งานได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้

#### การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตำบลป่าแดดจะดำเนินการโดย คณะกรรมการบริหาร โดยในแต่ละปี อบต. จะใช้จ่ายงบประมาณเพื่อกิจกรรมใดในพื้นที่ตำบล จะต้องทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน ไปจนถึงเดือนตุลาคมของปีถัดไป อบต. จะตั้งค่าประมาณการรายรับและกำหนด กิจกรรมที่ อบต. จะต้องดำเนินการและใช้จ่ายเงินงบประมาณ ในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้ง อบต. เป็นระยะที่ อบต. จะต้องทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสมาชิก อบต. ไม่สามารถจะดำเนินการเองได้ ต้องอาศัยให้เจ้าหน้าที่ที่ อบต. ยืมตัวมาจากอำเภอช่วยดำเนินการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิก อบต. โดยเฉพาะสมาชิก อบต. ในคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้ช่วยในด้านการสำรวจโครงการ แล้วนำข้อมูลไปให้เจ้าหน้าที่และการ นำเสนอความต้องการของสมาชิก อบต. ที่ได้มีการจัดสรรกันเรียบร้อยแล้วให้เจ้าหน้าที่ไปจัดทำ เป็นรูปเล่ม การจัดสรรความต้องการของสมาชิก อบต. นั้น ดังกล่าวไปแล้วว่า ประชานกรรมการ บริหารจะเปิดโอกาสให้สมาชิก อบต. ที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านเสนอความต้องการของ หมู่บ้านเข้ามา โดยให้ยึดความต้องการที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี เว้นกรณีเรื่องจำเป็น และสำคัญ จึงจะมีการขอเสนอนอกแผนพัฒนาตำบล เมื่อประชานกรรมการบริหารได้รับความ ต้องการจากสมาชิก อบต. ที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านก็จะนำไปบรรจุลงในร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขั้นตอนไม่ได้เกิดขึ้นในการประชุมสภา อบต. อย่างเดียว แต่จะมี ตั้งแต่ประชานกรรมการบริหารแจ้งให้สมาชิก อบต. ได้รับทราบว่าให้เสนอความต้องการของแต่ละ หมู่บ้านเข้ามา หากมีปัญหาในการจัดสรรความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน ประชานกรรมการ บริหารจะรอไว้บรรจุในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับต่อไปในปี 2539 อบต. ป่า แดด สามารถจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปี 2539 ได้อีก เนื่องจากมีเงินเข้า มาจากที่หน่วยงานราชการอื่น เก็บภาษีเข้ามาในช่วงปีงบประมาณ อาทิ มีการซื้อขายที่ดิน อบต. ก็จะได้รับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนและนิติกรรมที่ดินที่มีการซื้อขายในพื้นที่ตำบลป่าแดด ลักษณะเช่นเดียวกันนี้ก็เกิดขึ้นในทุก อบต. ที่ทำการศึกษา ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณราย



จ่ายประจำปี อบต. จะต้องประมาณการรายรับในแต่ละปีงบประมาณว่าจะสามารถจะจัดเก็บราย  
 ได้จำนวนเท่าใด หลังจากนั้นจึงจะจัดสรรการใช้จ่ายได้ลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย  
 ประจำปี แต่ถ้าในระหว่างปีงบประมาณ มีรายได้เพิ่มเติมเข้ามา อบต. ก็จะจัดทำข้อบังคับงบ  
 ประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีในครั้งแรกคือ ปี  
 2538 ของ อบต. ป่าแดด ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ อบต. ยืมตัวมาเป็นพนักงานของ อบต. คำเนินการ  
 ให้ทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2539 สมาชิก อบต. ในคณะกรรมการบริหารโดยเฉพาะประธาน  
 กรรมการบริหารและกรรมการบริหารที่มีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย  
 ประจำปี 2538 สามารถเรียนรู้และเข้าใจการจัดทำระบบงบประมาณได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามเจ้า  
 หน้าที่ที่ อบต. ยืมตัวมาก็ยังถือว่ามีความสำคัญ เนื่องจาก อบต. ป่าแดดยังไม่มีพนักงานส่วน  
 ตำบลของตนเองมีเพียงลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้น ฉะนั้นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ  
 ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีจึงมักจะออกมาล่าช้า ซึ่งสรุปสาเหตุได้ ดังนี้

1. อบต. ไม่ได้มีพนักงานส่วนตำบลของตนเองในระยะเริ่มแรกนี้ อบต. จะต้องยืม  
 ตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นข้าราชการของอำเภอ ทั้งในส่วนภูมิภาคและของ อบจ. ส่วนอำเภอมาเป็น  
 พนักงานส่วนตำบลของ อบต. ในการดำเนินการให้ แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้น มีงานประจำ  
 ของตนเองและบางคนก็ต้องเป็นพนักงานส่วนตำบลของ อบต. หลายแห่ง อาทิ ช่างโยธาส่วน  
 อำเภอของ อบจ. ต้องเป็นหัวหน้าส่วนโยธาของ อบต. ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ถึง 4 แห่ง จึง  
 ทำให้มีเวลาที่จะทำงานให้ อบต. แต่ละแห่งน้อย

2. ในการทำโครงการอาทิ ถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ (คสม.) ต้องมีการตรวจสอบ  
 และสำรวจว่าสามารถจะทำตามมาตรฐานที่กำหนดได้หรือไม่ อย่างเช่น ตามมาตรฐานของการ  
 สร้างถนน คสม.ต้องให้ได้ระยะความกว้าง 4 เมตร หากถนนเส้นนั้นเป็นซอยที่แคบมีความกว้าง  
 ตลอดเส้นไม่ถึง 4 เมตร ก็จะเกิดปัญหาในภายหลัง เพราะเมื่อตั้งงบประมาณไปแล้วสร้างไม่  
 ได้ก็ต้องคืนเงินเป็นเงินสะสมของ อบต. แต่หากสร้างไปก็ต้องผิดมาตรฐาน คณะกรรมการ  
 บริหารและช่างโยธาที่ต้องรับผิดชอบ ในระยะแรก อบต. ป่าแดดจะประสบปัญหาลักษณะนี้  
 มาก จึงทำให้ต้องเสียเวลาในการไปวัดถนนเสียก่อนจะมีการบรรจุลงในข้อบังคับงบประมาณ  
 รายจ่ายประจำปีได้ ซึ่งก็ต้องรอช่างโยธาซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าส่วนโยธาให้ความเห็นชอบเสีย  
 ก่อน การล่าช้าอีกประการก็คือ อบต. จะต้องตรวจสอบยอดเงินที่อยู่ในบัญชีของ อบต. มีจำนวน  
 เงินที่จะดำเนินการได้หรือไม่ ในระยะเริ่มแรกนี้เงินรายได้ส่วนใหญ่ของ อบต. จะให้หน่วย  
 ราชการต่าง ๆ จัดเก็บให้ส่วนภาษีปีนั้น อบต. สามารถจัดเก็บได้เอง ในปี 2539 ฉะนั้น อบต.  
 ไม่สามารถประมาณรายได้ว่าจะเข้ามาอยู่ในบัญชีเท่าไร และเข้ามาช่วงไหน ถ้า อบต. ตั้งจ่ายงบ

ประมาณรายจ่ายไปแล้วแต่ไม่มีเงินก็จะเกิดปัญหาในภายหลัง นอกจากนี้ เมื่อ อบต. เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น และได้เก็บภาษีจากประชาชนในตำบลของตนเองก็ถูกมองว่า อบต. มีงบประมาณหรือรายได้ของตนเอง การทำงานลักษณะเดิมคือ ขอความร่วมมือหรือขอบริจาคเงินจากชาวบ้านในท้องถิ่น ก็ไม่สามารถทำได้ง่ายเหมือนแต่ก่อน ในบางครั้งประธานกรรมการบริหารและกรรมการต้องออกเงินค่าใช้จ่ายในบางอย่างเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานเอง จึงทำให้มีความรู้สึกว่าการสนับสนุนจากชาวบ้านในท้องถิ่น ซึ่งหาก อบต. ไม่ได้ดำเนินการอะไรเลย เพราะขาดงบประมาณก็จะถูกชาวบ้านมองว่า อบต. ไม่มีผลงานอะไร จากจุดนี้มีผลต่อการที่สมาชิก อบต. ในแต่ละหมู่บ้านพยายามจะผลักดันความต้องการของหมู่บ้านตน ก็เพื่อไม่ให้ถูกชาวบ้านในหมู่บ้านตนตำหนิว่าตน ไม่มีความสามารถได้ ฉะนั้นหาก อบต. มีงบประมาณมากสามารถจัดสรรกันได้ทุกอย่างถึงแล้ว การต่อสู้ในการจัดสรรงบประมาณก็ไม่รุนแรง ในระยะเริ่มแรกของ อบต. ป้าแค้นนี้ ประธานกรรมการบริหารสามารถจัดสรรงบประมาณของ อบต. ป้าแค้นให้แต่ละหมู่บ้าน ได้ค่อนข้างเป็นที่พอใจ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยไม่สามารถหาข้อมูลในความไม่พอใจของสมาชิก อบต. แต่ละหมู่บ้าน ได้มากนัก จึงยังไม่สามารถจะสรุปว่ามีความไม่พอใจบ้างหรือไม่ แต่หากมองจากการประชุมสภา อบต. และสัมภาษณ์สมาชิก อบต. บางคนในเบื้องต้นโดยส่วนใหญ่จะพอใจเป็นส่วนรวม เพราะได้เปรียบเทียบกับเมื่อครั้งเป็นสภาตำบล ซึ่งมีงบประมาณน้อยมาก

ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นกิจกรรมหลักของ อบต. สำหรับ อบต. ป้าแค้น การดำเนินการยังต้องพึ่งพาอาศัยเจ้าหน้าที่ที่ยึดตัวมาเป็นผู้ดำเนินการให้ จึงทำให้เกิดความล่าช้าขึ้นอยู่กับ โดยก็มีสาเหตุดังกล่าวไปแล้ว ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเรื่องใหม่ที่สมาชิก อบต. ในคณะกรรมการบริหารต้องเริ่มเรียนรู้รวมทั้งสมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ บางครั้งความไม่เข้าใจในระบบงบประมาณของ อบต. ของสมาชิก อบต. นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างสมาชิก อบต. เอง อาทิ บางครั้งสมาชิก อบต. ในฝ่ายสภาบางครั้งมองว่าทางฝ่ายบริหารทำงานล่าช้า และบางครั้งมองว่าฝ่ายบริหารไม่บรรลุความต้องการของหมู่บ้านตนลงไป ตัวอย่างของหมู่ที่ 8 ในการขอให้ อบต. อนุมัติสร้างผนังกันน้ำ และในบางครั้ง ทำให้สมาชิก อบต. ในคณะกรรมการบริหารมองว่าทางฝ่ายอำเภอ ไม่ได้พยายามช่วยเหลือในการทำงานอย่างเต็มที่ ปัญหานี้เกิดขึ้นมาในระยะเริ่มแรกของการจัดทำข้อบังคับงบประมาณอยู่เสมอ

### รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

อบต. ป่าแดดมีรายได้หลักจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นปัจจัยหรือทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในระยะแรก อบต. ป่าแดดมีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่หน่วยราชการอื่นจัดเก็บและ โอนเงินเข้าในบัญชีของ อบต. ที่เปิดไว้กับธนาคารไว้ โดย อบต. ป่าแดดจะต้องไปตรวจสอบยอดเงินที่มีอยู่ในบัญชีจึงจะนำมาตั้งเป็นค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ใช้ในปี 2538 อบต. ป่าแดด ต้องให้หน่วยราชการต่าง ๆ จัดเก็บรายได้ให้ตามกฎหมาย ในปี 2539 นั้น มีภาษีป้ายที่ได้โอนมาให้ อบต. จัดเก็บเอง ซึ่งรายได้ของ อบต. ป่าแดด ในปี 2539 และปี 2539 แสดงในตารางดังต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 5 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

หมวด/ประเภท/ รายละเอียด	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2538  (บาท)	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2539  (บาท)	งบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม ประจำปี พ.ศ. 2539 (ฉบับที่1)  (บาท)
1. หมวดภาษีอากร	1,212,845	1,689,870	361,951
ภาษีบำรุงท้องที่	125,000	125,000	-
ภาษีโรงเรียน	88,170	88,470	332,269
ภาษีป้าย	131,400	131,400	29,682
ภาษีสุรา	193,409	295,000	-
ภาษีสรรพสามิต	674,566	1,050,000	-
2. หมวดค่าธรรมเนียม			
ค่าปรับและใบอนุญาต	-	2,575,000	7,528,480
ค่าธรรมเนียมโรงคำสัตว์	-	-	-
ค่าปรับการผิดสัญญา	-	-	11,160
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม	-	2,575,000	7,454,849
ค่าใบอนุญาตก่อสร้าง	-	-	1,500
ค่าตรวจแบบแปลนก่อสร้าง	-	-	14,338
ค่าใบอนุญาตสะสมอาหาร	-	-	700
ค่าใบอนุญาตประกอบ การค้า	-	-	4,300
ค่าปรับจราจร	-	-	658

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

หมวด/ประเภท รายละเอียด	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2538  (บาท)	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2539  (บาท)	งบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม ประจำปี พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1)  (บาท)
ค่าภาคหลวงและ ค่าธรรมเนียมป่าไม้	-	-	35,475
ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล	-	-	5,500
3. หมวดค่าใช้จ่ายทรัพย์สิน	241	12,376	-
ค่าเช่าที่ดิน	-	-	-
ดอกเบี้ย	241	12,376	-
4. หมวดรายได้จาก สาธารณูปโภค	-	-	-
5. หมวดรายได้จาก กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	-	-	-
6. หมวดเงินอุดหนุน	131,754	131,754	1,200,000
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	131,754	131,754	1,200,446
7. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	5,000	12,000	32,000
ค่าขายแบบแปลน	5,000	12,000	32,000
เงินที่มีผู้อุทิศให้	-	-	200

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

หมวด/ประเภท รายละเอียด	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2538  (บาท)	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2539  (บาท)	งบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม ประจำปี พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1)  (บาท)
8. เงินได้อื่น	-	-	-
เงินกู้	-	-	-
เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม	-	-	-
รวมรับทั้งสิ้น	1,349,840	4,421,000	9,123,077

ที่มา ข้อบังคับตำบลเรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538

ข้อบังคับตำบลเรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539

ข้อบังคับตำบลเรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1)

ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อ.เมือง จ.เชียงใหม่

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พบว่า ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 อบต. ป่าแคดมีรายได้ทั้งสิ้น 1,349,840 บาท เป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง 1,213,086 บาท ทั้งนี้เป็นภาษี 1,212,845 บาท ส่วนที่เป็นรายได้เบ็ดเสร็จประเภทจากการขายแบบแปลน 5,000 บาท และจากดอกเบี้ย 241 บาท รายอื่นมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล 131,754 บาท จึงเห็นว่ารายได้ที่เป็นของท้องถิ่นเองมีจำนวนมากกว่ารายได้ที่มาจากเงินอุดหนุน

ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 อบต. ป่าแคดมีรายได้ทั้งสิ้น 4,421,000 บาท เป็นรายได้ของท้องถิ่น 4,289,246 บาท เป็นภาษีอากรประเภทต่าง ๆ รวม 1,689,870 บาท ค่าธรรมเนียมโดยเฉพาะค่าธรรมเนียมจากทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ที่ดินซึ่งมีการซื้อขาย-ผู้วิจัย) 2,575,000 บาท รายได้จากดอกเบี้ย (เนื่องจากเงิน อบต. จะฝากไว้ในธนาคาร-ผู้วิจัย) 12,376 บาท รายได้จากการขายแบบแปลน (อบต. จะขายแบบแปลนแก่ผู้รับเหมาที่จะมาขอประมูลงานของ อบต. ตามที่บรรจุไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี-ผู้วิจัย) 12,000 บาท ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประจำปีฉบับนี้จะแสดงให้เห็นรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งมีการซื้อ-ขายที่ดินในเขตตำบลป่าแคด รายได้ประเภทนี้ถือว่ามีสัดส่วนจำนวนสูง เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของ อบต. ป่าแคด อย่างไรก็ตามรายได้ประเภทนี้ไม่สามารถคาดการณ์ได้ อบต. จะมีรายได้ประเภทนี้เมื่อมีการซื้อขายที่ดินในพื้นที่ของตำบลหากไม่มีรายได้ประเภทนี้ รายได้ของ อบต. ก็จะลดลงมาก

ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) อบต. ป่าแคดมีรายได้ทั้งสิ้น 9,123,077 บาท เป็นรายได้ของท้องถิ่น 7,922,631 บาท เป็นภาษีอากร 361,951 บาท ในกรณีรายได้จากภาษีอากรน้อยกว่าเดิมในข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) นี้ เนื่องจากภาษีอากรส่วนหนึ่งได้จัดเก็บในช่วงแรกไปแล้วและบรรจุลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 ไปแล้ว และพบว่ารายได้จากภาษีอากรของ อบต. ป่าแคด แม้จะถือว่าเป็นรายได้ที่สำคัญและเป็นรายได้ที่สามารถคาดการณ์ได้ แต่ก็ไม่ถือเป็นรายได้หลักที่ อบต. จะถือเป็นส่วนสำคัญที่จะใช้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของ อบต. ได้ทั้งหมดได้รายได้ส่วนที่สำคัญและเป็นหลักที่เห็นได้ชัดเจนในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายฉบับนี้คือ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (จากการซื้อขายที่ดิน-ผู้วิจัย) กล่าวคือ มีจำนวน 7,454,749 บาท จะพบว่าเป็นจำนวนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับจำนวนรายได้ทั้งหมดของ อบต. ป่าแคด รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีจำนวน 1,200,446 บาท ซึ่งยังมีจำนวนน้อยกว่ารายได้จากของ อบต. ป่าแคดเอง แต่รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลนี้ เมื่อเทียบอาจจะมีจำนวนไม่

มากนัก แต่สำหรับ อบต. ที่มีรายได้จากภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของตนเองน้อย โดยเฉพาะ อบต. ในเขตชนบทที่ไม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ ถือว่าเงินอุดหนุนของรัฐบาลเป็นรายได้ที่สำคัญ รายได้อื่น ๆ ของ อบต.ป่าแดดคือ ค่าขายแบบแปลน 32,000 บาท จากรายได้ที่มากขึ้นนี้ ทำให้สมาชิก อบต. มีความรู้สึกที่พอใจ แม้กระทั่งภาษีอากร อบต. เองก็เก็บได้มากขึ้น ประธานกรรมการบริหารแสดงความคิดเห็นว่า “ถ้าเทียบกันแล้วตอนเป็น อบต. นี้สามารถจะเก็บภาษีต่าง ๆ ของ อบต. ได้มากกว่า.... ส่วนหนึ่งได้มาจากการซื้อขายที่ดิน แต่ส่วนของภาษีที่เก็บได้ก็ถือว่ามากกว่ารายได้ของ อบต. ก็เลยมีมาก”<sup>39</sup>

ผู้วิจัยไม่มีข้อมูลตัวเลขของภาษีอากรในช่วงที่ยังเป็นสภาตำบล เพื่อมาเปรียบเทียบกับภาษีอากรที่จัดเก็บได้ตอนเป็น อบต. แต่จากการสัมภาษณ์นี้และสังเกตการณ์ ประสานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารรวมทั้งสมาชิกสภา อบต. ก็แสดงความรู้สึกพอใจกับงบประมาณของ อบต. ที่มากขึ้น ตัวเลขจำนวนรายได้ของ อบต. ป่าแดดก็แสดงว่ามีรายได้จำนวนมาก การที่มีรายได้มากขึ้นนี้ส่งผลถึงการมีงบประมาณจะดำเนินการแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้น สมาชิกสภา อบต. ผู้หนึ่งให้ความคิดเห็นว่าเป็น อบต. แล้วทำงานสะดวกรวดเร็วขึ้นกว่าตอนเป็นสภาตำบล ตอนเป็นสภาตำบลต้องรออำเภอเพราะต้องผ่านอำเภอ ต้องผ่านชั้นตอนต่าง ๆ มาก และอำเภอมักไม่คุ้นเคยพื้นที่”<sup>40</sup>

สมาชิกสภา อบต. คนเดิมยังเสนอความคิดเห็นต่อว่า “เมื่อมองสภาพของ อบต. ในอนาคต อบต. จะสามารถเก็บภาษี สามารถพิจารณาผู้เสียภาษีได้ตามความเป็นจริง และรู้ว่าใครต้องเสียไม่ต้องเสียภาษีในขณะอำเภอไม่รู้เท่าคนในพื้นที่”<sup>41</sup>

ความคิดเห็นลักษณะเช่นนี้สะท้อนออกมาจากสมาชิก อบต. อีกหลายคนกล่าวคือ มองเห็นรายได้ของ อบต. ที่มากขึ้น และมีความเข้าใจว่าเมื่อเป็น อบต. ทำให้มีรายได้ที่มากขึ้น และแสดงความคิดเห็นถึงว่าคนในท้องถิ่นสามารถที่จะตรวจสอบผู้เสียภาษีได้มากขึ้น และละเอียดขึ้น คนที่ควรเสียก็จะเสียภาษี เนื่องจากสมาชิก อบต. เป็นคนในพื้นที่ที่สามารถที่จะมาให้ทางเจ้าหน้าที่ของ อบต. ไปตรวจสอบเร่งรัดการเสียภาษีได้ และคนที่ไม่ควรจะเสีย สมาชิก อบต.

<sup>39</sup> จรัส ปัญญาแดง, ประธานกรรมการบริหาร อบต. ป่าแดด, 12 มีนาคม 2539.

<sup>40</sup> อุ๋นเรื่อน ทิมพันธ์, สมาชิกสภา อบต. ป่าแดด, 21 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน.



ก็มีข้อมูลตามความเป็นจริงจะรายงานและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของ อบต. อย่างไรก็ตาม ก็อาจจะมองได้อีกมุมหนึ่งได้ที่สะท้อนจากการที่ผู้วิจัยได้สังเกตการณ์ที่ตำบลป่าแดด มีเหตุการณ์ว่าทางอำเภอให้สมาชิก อบต. ช่วยสำรวจผู้ที่เสียชีวิตภายใน สมาชิก อบต. ผู้หนึ่งก็สำรวจรายชื่อชาวบ้านผู้หนึ่งที่ควรจะเสียชีวิตส่งไปยังอำเภอ ต่อมาผู้ที่ถูกส่งรายชื่อให้อำเภอนั้นมาร้องเรียนกับทางผู้ใหญ่บ้านของตนและสมาชิก อบต. คนอื่นที่รู้จักว่าตนเพียงเปิดรับจ้างเย็บเสื้อผ้าเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ได้มีกิจการใหญ่โต รายได้ก็ไม่มากนักทำไมต้องเสียชีวิต เรื่องนี้จึงเป็นที่พหุภาคย์วิจารณ์กันมากในการประชุมสภา อบต. เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่า ในบางครั้งสมาชิก อบต. จะมีความรู้สึกเกรงอกเกรงใจชาวบ้าน เพราะต้องอาศัยเป็นฐานคะแนนเสียง กรณีเช่นนี้ผู้วิจัยไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลอื่นมายืนยันในแง่ที่ว่า มีสมาชิก อบต. หลายคนไม่สำรวจข้อมูลด้านผู้เสียชีวิตของญาติพี่น้องคนส่งมาด้วย นี่จึงเป็นเพียงข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมาชิก อบต. บางคนที่ไม่ได้มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเพียงแต่ข้อคิดให้เห็นว่า ท้องถิ่นอาจประสบปัญหาเรื่องการจดทะเบียนอากรได้หากไม่มีการดำเนินการหรือสำรวจอย่างจริงจัง เพราะจะเห็นว่าจำนวนรายได้ส่วนใหญ่ของ อบต. ในระยะแรกนี้มาจากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจากการซื้อขายที่ดินซึ่งรายได้ดังกล่าวก็เป็นรายได้ที่ไม่สามารถคาดการณ์ว่าทุก อบต. จะได้รายได้ประเภทนี้จำนวนมากน้อยเท่าใด

รายงานขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

การดำเนินการของ อบต. ทุกแห่งจะใช้ระบบงบประมาณ ตั้งจ่ายเงินเพื่อใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ สำหรับ อบต. ป่าแดดก็มีลักษณะเดียวกัน โดยจะใช้จ่ายดังตารางต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 6 ตารางรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด

หมวด/ประเภท/รายละเอียด	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2538 (บาท)	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2539 (บาท)	ข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) (บาท)
รายจ่ายประจำ	333,580	1,380,006	1,261,000
1. รายจ่ายงบกลาง	30,000	45,000	-
2. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	-	-	-
3. หมวดค่าจ้างชั่วคราว	18,000	169,200	-
4. หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและ วัสดุ	281,780	1,062,107	247,700
5. หมวดสาธารณูปโภค	3,000	20,000	1,139,519
6. หมวดเงินอุดหนุน	-	66,449	-
7. หมวดรายจ่ายอื่น	-	-	-
รายจ่ายเพื่อการพัฒนา	889,120	4,332,580	7,000,173
1. หมวดค่าครุภัณฑ์	-	280,200	142,700
2. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	889,120	1,763,232	6,857,473
	1,323,000	3,185,132	8,387,392

ที่มา ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2538

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2539

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 1)

ข้อองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อ.เมือง จ.เชียงใหม่

การตั้งรายจ่ายของ อบต. จะต้องให้ถูกประเภทตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด สำหรับ อบต. จะต้องให้ถูกประเภทตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดสำหรับ อบต. ป่าแดดจะเป็นของการตั้งจ่ายงบประมาณเป็น 2 ลักษณะเหมือน อบต. อื่น ๆ กล่าวคือ ตั้งจ่ายเป็นรายจ่ายประจำ ซึ่งจะประกอบไปด้วย รายจ่ายงบกลางเป็นค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณสุขหรือจำเป็นเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งจะพบว่าในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 และ 2539 ตั้งรายจ่ายประเภทไว้เพียง 30,000 บาท และ 45,000 บาท ตามลำดับ จึงถือเป็นสัดส่วนจำนวนน้อยในขณะที่พื้นที่ตำบลป่าแดดจะประสบอุทกภัยในระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา รายจ่ายที่ตั้งจ่ายประเภทต่อมาคือ รายจ่ายหมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำเนื่องจาก อบต. ป่าแดดจึงไม่มีพนักงานส่วนตำบล มีเพียงเจ้าหน้าที่ ซึ่งยืมตัวมาจากหน่วยราชการอื่น และลูกจ้างชั่วคราวจึงไม่ต้องตั้งจ่ายในส่วนนี้ หมวดค่าจ้างชั่วคราวก็ตั้งจ่ายไว้สำหรับลูกจ้างชั่วคราว 3 คน ส่วนต่อไปเป็นหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุตั้งไว้เพื่อค่าเบี้ยประชุมของสมาชิกสภา อบต. และค่าตอบแทนของประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหารประธานสภา อบต. สมาชิกสภา อบต. เลขานุการคณะกรรมการบริหาร และเลขานุการสภา อบต. สำหรับ อบต. ป่าแดดก็ได้รับตามอัตราสูงสุดที่ระเบียบกำหนดไว้ ส่วนต่อมาเป็นหมวดสาธารณูปโภคใช้จ่ายในเรื่องค่าน้ำ ค่าไฟ โทรศัพท์ของ อบต. ส่วนต่อมาก็หมวดเงินอุดหนุนที่น่าสนใจคือ ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปี 2539 (ฉบับที่ 1) ได้ตั้งจ่ายเงินอุดหนุนถึง 1,139,519 บาท เงินจำนวนดังกล่าว ได้มอบให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดเชียงใหม่รับใช้ดำเนินการขยายระบบจำหน่ายและติดตั้งไฟสาธารณะทั่วตำบลป่าแดด เนื่องจากว่า อบต. ไม่มีศักยภาพจะดำเนินการด้านไฟฟ้าจึงต้องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ ในกรณีนี้ต้องตั้งจ่ายในประเภทของเงินอุดหนุนแต่เป็นการดำเนินการที่ผลประโยชน์ตกแก่ตำบลป่าแดดเอง อีกประเภทที่น่าสนใจก็คือ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 ซึ่งได้ตั้งจ่ายเพื่อเป็นค่าแผนงานพัฒนาเด็กเยาวชนและสตรี จะพบว่าเป็นรายจ่ายที่ได้ตั้งจ่ายที่ไม่ใช่การก่อสร้าง แต่เป็นการตั้งจ่ายเพื่อพัฒนาสังคม แต่ก็มีจำนวนเงินเพียง 66,490 บาท การตั้งจ่ายส่วนใหญ่จะตั้งจ่าย เพื่อการจัดซื้ออุปกรณ์สำนักงานและการก่อสร้างเป็นสัดส่วนที่มากกว่า

อบต. ป่าแดด เมื่อเริ่มจัดตั้งมาต้องอาศัยวัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานอื่น ในการดำเนินงาน แต่เมื่อ อบต. ตั้งงบประมาณรายจ่ายก็พยายามจะหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงานธุรการต่าง ๆ ของ อบต. โดย อบต. ป่าแดดได้จัดซื้ออุปกรณ์สำนักงานและเพื่อการทำงานภาคสนาม เช่น การสำรวจของช่างโยธา ดังต่อไปนี้

1. เครื่องคอมพิวเตอร์	1 เครื่อง
2. โทรทัศน์	1 เครื่อง
3. เครื่องเล่นวีดีโอ	1 เครื่อง
4. เครื่องโทรศัพท์	1 เครื่อง
5. โต๊ะประชุม	1 ชุด
6. เครื่องปรับอากาศ	1 ตัว
7. ตู้นิรภัย	1 ตู้
8. เครื่องโทรสาร	1 เครื่อง
9. ตู้เก็บแบบฟอร์ม 15 ลิ้นชัก	2 ตู้
10. ตู้เหล็ก 4 ลิ้นชัก	2 ตู้
11. ตู้เหล็ก 2 บาน	1 ตู้
12. โต๊ะทำงานพร้อมเก้าอี้	3 ชุด
13. โต๊ะเขียนแบบพร้อมเก้าอี้	1 ชุด
14. ตู้เก็บเอกสารตั้งพื้นพร้อมตู้โชว์	1 ชุด
15. กล้องถ่ายรูป	1 ตัว
16. จักรยานยนต์	1 คัน
17. กล้องระดับอัตโนมัติพร้อมขาตั้ง	1 ชุด
18. ถังวัดระยะ	1 ชุด
19. ไม้สตาฟลูมิเนียมแบบพับ	1 ชุด

จึงเห็นว่า อบต. ป่าแดด ได้จัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน ข้อควรสังเกตจะพบว่าในงานด้านช่างโยธา อบต. ป่าแดด ได้จัดหามาเพื่อใช้ในการทำการวัดพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างให้ได้ตามมาตรฐาน เนื่องจากที่ผ่านมา อบต. ป่าแดด รวมทั้ง อบต. อื่นจะประสบปัญหาโครงการที่บรรจุลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนมากจะปรับปรุงถนนเป็นถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ แต่มักจะมีความกว้างไม่ได้ตามมาตรฐาน ทุกถนนที่เป็นซอยในแต่ละหมู่บ้าน หรือไม่เป็นซอย ชาวบ้านก็ต้องการให้มีสภาพดี โดยเฉพาะทำเป็นถนนคอนกรีตแต่เดิมสมาชิก อบต. และลูกจ้างช่างโยธาของ อบต. จะไปวัดกันด้วยตาเปล่าบ้าง หรือเครื่องมือวัดธรรมดาบ้าง เมื่อจะลงมือก่อสร้างก็เกิดปัญหาสร้างไม่ได้ เพราะช่างโยธาที่ยึดตัวมากก็ไม่กล้ารับรอง ทำให้บางครั้งก่อสร้างไม่ได้ มีผลต่อความขัดแย้งระหว่างสมาชิก อบต. โดยระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารหรือระหว่างสมาชิก อบต. กับช่างโยธา และมีผลต่อสมาชิก



อบต. ที่จะถูกชาวบ้านมองว่าไม่มีผลงาน ฉะนั้น การมีเครื่องมือวัดข้อมูลของ อบต. เองเตรียมไว้สำหรับช่างโยธาของ อบต. ที่จะมียางในอนาคตและให้ อบต. สามารถสำรวจข้อมูลได้ถูกต้อง ก่อนจะบรรจุลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะในระยะแรกช่างโยธาของ อบต. ต้องยืมตัวเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของ อบจ. ส่วนอำเภอ ซึ่งมีงานมาก ฉะนั้นการดูแลจึงไม่ทั่วถึง การดำเนินงานของ อบต. ก็ล่าช้าและเกิดปัญหาตามมา จึงเห็นว่า อบต. ป่าแดด พยายามจะจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของตนเอง และมีการจัดสำนักงานที่มีอุปกรณ์ทันสมัยต่าง ๆ คิดตั้งอยู่ที่ทำการ อบต.

ในส่วนของงบประมาณเพื่อการพัฒนา ก็คือ งบประมาณด้านการก่อสร้างของ อบต. ป่าแดด ซึ่งสรุปได้ตามตารางดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 ลักษณะของโครงการก่อสร้างและพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม

โครงการ	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2538		งบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2539		งบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม ประจำปี พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1)	
	โครงการ	จำนวนเงิน (บาท)	โครงการ	จำนวนเงิน (บาท)	โครงการ	จำนวนเงิน (บาท)
1. ถนน (คสม.)	6	588,820	8	2,432,435	20	4,609,470
2. สะพาน (คสม.)	1	300,000	-	-	1	513,170
3. สร้างพังกั้นน้ำ	-	-	1	77,050	-	-
4. ขุดลอกลำเหมือง	-	-	1	126,081	1	200,140
5. ก่อสร้างคันกั้นน้ำ	-	-	-	-	-	-
และถนนลูกรังเดิม	-	-	-	-	1	777,753
6. ก่อสร้างท่อระบายน้ำ	-	-	-	-	1	179,875
7. ปรับปรุงอาคาร	-	-	-	-	-	-
สำนักงาน อบต.	-	-	1	120,008	-	-
8. ค่าก่อสร้างลานจอดรถ	-	-	-	-	1	169,866
พร้อมที่พักรถ	-	-	-	-	1	169,866

ที่มา ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2538

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2539

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1)

ข้อองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อ.เมือง จ.เชียงใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะพบว่า โครงการในด้านการพัฒนาและการก่อสร้าง ซึ่งถือเป็นงบประมาณในสัดส่วนที่สูงมากนี้ ในปี 2538 เป็นการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ทั้งหมด 6 โครงการ เป็นการสร้างถนนสายสั้นไม้ยาวนัก กล่าวคือ ก่อสร้างในซอย ซึ่งเดิมเป็นถนนดินหรือลูกรังให้มีสภาพเป็นถนนคอนกรีต อีกโครงการคือ การก่อสร้างสะพาน ซึ่งเป็นสะพานขนาดเล็ก ในปี 2539 ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 โครงการก่อสร้างถนน คสม. ยังถือว่าเป็นโครงการที่มีการก่อสร้างมากที่สุด กล่าวคือ มีจำนวนถึง 8 โครงการ ใช้เงินถึง 2,432,435 บาท จำนวน 11 โครงการด้านการพัฒนา และการก่อสร้างจากงบประมาณ 2,755,574 บาท ถนน คสม. โดยส่วนใหญ่ก็เป็นสายสั้นไม้ไผ่ยาวมากนัก มีเพียง 1 เส้น ที่มีระยะทางเกิน 500 เมตร ส่วนโครงการก่อสร้างอื่นก็มีสร้างพนักกันน้ำระยะทางสั้นใน 2 ช่วงรวมกัน เพียง 30 เมตร โครงการสร้างพนักกันน้ำของตรงจุดนี้ไม่มีปัญหาเป็นของหมู่ 6 ในขณะที่ของหมู่ 8 มีปัญหาหลายประการ จึงมีการหลีกเลี่ยงดำเนินการอย่างอื่นแทน อีก 2 โครงการเป็นการขุดลอกลำน้ำเหมือง (ทางระบายน้ำเข้าไร่นาแบบ ไบราวดและทางระบายน้ำจากฝนตกด้วย-ผู้วิจัย) และการปรับปรุงสำนักงานของ อบต. เอง ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) โครงการก่อสร้างถนน คสม. ยังถือว่าเป็นโครงการที่ใช้เงินจำนวนมากที่สุด กล่าวคือ มีจำนวนถึง 20 โครงการ ใช้เงินทั้งสิ้น 4,609,470 บาท จากจำนวนงบประมาณ 6,750,273 บาท โดยมีถนนเส้นยาวที่สุดที่ใช้งบประมาณถึง 921,250 บาท มีความยาว 550 เมตร กว้าง 5 เมตร เนื่องจากเป็นถนนเข้าไปยังสถานที่นับถือบูชาของคนในท้องถิ่นและต่างถิ่นมีรถวิ่งผ่านมาก แต่เดิมถนนมีสภาพไม่ดี อบต. จึงถือเป็นหน้าเป็นตาของตำบลป่าแดด ส่วนถนน คสม. เส้นอื่นอีก 19 โครงการก็ก่อสร้างตามซอย หรือเป็นถนนเส้นไม้ไผ่ถนนสานหลักใน อบต. ป่าแดดมีถนนสานหลักเส้นหนึ่งยาวขนานไปกับแม่น้ำปิง ผ่านหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลป่าแดดเกือบทุกหมู่บ้าน แต่ถนนนี้ซึ่งเป็นถนนลาดยาง อยู่ในความดูแลของกรมชลประทาน ฉะนั้น อบต. ไม่สามารถตั้งงบประมาณดำเนินการซ่อมแซมได้ แม้อถนนบางช่วงอยู่ในสภาพที่ไม่ดี เพราะถือว่าอยู่ในความดูแลของหน่วยงานอื่น ไม่ใช่พื้นที่ดูแลของ อบต. โครงการอื่นที่เคยกล่าวมาแล้วว่ามีปัญหาคือ ความต้องการของสมาชิก อบต. หมู่ที่ 8 ที่ต้องการให้มีการบรรจุโครงการก่อสร้างพนักกันน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วม แต่เนื่องจากคิดปัญหาเรื่องการขาดการสำรวจและต้องมีการออกแบบการก่อสร้างให้ได้มาตรฐานและการจะต้องให้ชาวบ้านที่เป็นเจ้าของที่ดิน โอนกรรมสิทธิในที่ดินส่วนที่จะดำเนินการก่อสร้างเป็นของ อบต. ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้าในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายฉบับนี้จึงได้บรรจุโครงการก่อสร้างคันกันน้ำและถนนลูกรังเดิมแทน ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการที่ง่ายกว่า กล่าวคือ นำเอาดินไปเสริมคันกันน้ำเดิม และถนนลูกรังเดิม โดยงบประมาณของ อบต. จึงสามารถจะแก้ปัญหา น้ำท่วมหมู่ที่ 8 ได้อย่างน้อย



สมาชิก อบต. หมู่ที่ 8 ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาที่ชาวบ้านต้องการได้ในระดับหนึ่ง โครงการอื่นต่อมา ก็มีการขุดลอกลำเหมือง การก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก สุดท้ายคือ การก่อสร้างถนน जोดรถพร้อมที่พักรถในบริเวณที่ทำกร อบต. ป่าแดด

การที่ อบต. ป่าแดดมีรายได้อันเพิ่มมากขึ้น สามารถตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการในโครงการพัฒนาและก่อสร้างได้มาก และพบว่ามีการกระจายไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ทุกหมู่บ้าน ประธานกรรมการบริหารผู้มืบทบาทสำคัญและทำงานในฐานะกำนันมานานแสดงความคิดเห็นว่า

“เป็น อบต. สามารถนำเงินมาเพื่อทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในตำบลที่คั่งค้าง และเป็นความต้องการมานาน ในช่วง 2-3 ปีแรก ที่เป็น อบต. นี้ยอมรับว่าส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน พวกถนน ลำเหมือง ระบายน้ำ ไฟส่ง (ไฟฟ้าสาธารณะ-ผู้วิจัย) ประปา ฯลฯ แต่ถ้าโครงสร้างพื้นฐานได้รับการแก้ไข เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ประชาชนมองเห็นผลและเรียกร้องให้ทาง อบต. แก้ปัญหามานาน ตั้งแต่เป็นสภาตำบล ต่อไปในอนาคต อบต. จะนำเงินไปสร้างโครงการเชิงพาณิชย์ ที่จะเกิดประโยชน์ เป็นรายได้ของ อบต. แล้วนำมาสร้างประโยชน์ด้านอื่นในตำบลต่อไป”<sup>42</sup>

คำกล่าวเช่นนี้มีพื้นฐานมาจากรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นของ อบต. และนำไปเปรียบเทียบกับลักษณะเดิม เมื่อครั้งเป็นสภาตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารแสดงความคิดเห็นต่อว่า

“เมื่อตอนเป็นสภาตำบล เมื่อทางราชการ (หน่วยงานต่าง ๆ บนอำเภอ-ผู้วิจัย) ให้เตรียมโครงการ อาทิ ให้สำรวจพื้นที่ที่จะจัดสร้างก็ไปคุยกับชาวบ้านไว้ แต่พอเอาเข้าจริงก็ไม่มีโครงการมา ก็ทำให้ชาวบ้าน

<sup>42</sup>จรัล ปัญญาแดง, ประธานกรรมการบริหาร อบต. ป่าแดด, 12 มีนาคม 2539

คำหนีเหมือนกัน บางทีชาวบ้านก็ให้ช่วยจัดการกับถนนที่ไม่ดีก็ไม่สามารถจะทำอะไรได้มาก ก็ต้องแจ้งเรื่องให้อำเภอพิจารณาก็รอไป...  
แต่ปัจจุบัน อบต. มีเงินเองสามารถจัดการได้เลยและสามารถอธิบายกับชาวบ้านว่ามีเงินหรือ ไม่มีเงิน ทำได้หรือทำไม่ได้ไปเลย และทำได้เลย<sup>43</sup>

แต่เดิมเมื่อมีความต้องการ ทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จะรวบรวมความต้องการในโครงการส่งให้หน่วยงานที่มีงบประมาณ ดำเนินการให้ หากจะอาศัยงบประมาณของสภาตำบลซึ่งก็มีจำกัด จึงทำให้การดำเนินการเสนอความต้องการของชาวบ้านช้า และบางครั้งก็ทำไม่ได้ แต่เมื่อมีสถานะ อบต. มีเงินรายได้มากขึ้น สามารถบริหารจัดการงบประมาณ หรือเงินรายได้ที่เป็นของ อบต. เอง ทำให้สมาชิก อบต. เกิดความรู้สึกลักษณะที่กรรมการบริหารที่เป็นสมาชิก อบต. จากการเลือกตั้งคนหนึ่งแสดงความเห็นว่า “สามารถพิจารณาโครงการได้เอง เร็ว ดันปีปลายปีก็ได้เร็วกว่าตอนเป็นสภาตำบล”<sup>44</sup> การที่ อบต. ป่าแควมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และกระจายไปทั่วตำบล กล่าวคือ ทั่วทุกหมู่บ้านทำให้ลดความขัดแย้งในสภา อบต. แม้บางครั้งจะมีการแสดงความไม่เห็นด้วยในการจัดสรรงบประมาณที่ปรากฏออกมาในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละฉบับ แต่ก็ไม่เป็นการแสดงออกที่เปิดเผย ประธานกรรมการบริหารในระยะแรกนี้ จึงยังมีอำนาจค่อนข้างมากในการจัดสรรงบประมาณ โดยที่สมาชิก อบต. ที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านไม่ว่าจะมาโดยตำแหน่งหรือ โดยการเลือกตั้ง ยังไม่แสดงออกถึงความไม่พอใจชัดเจนนัก การประชุมสภา อบต. ที่ผู้วิจัยสังเกตการณ์ การประชุมคณะกรรมการบริหาร อบต. ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งอย่างรุนแรงในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของ อบต. สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่ไม่ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านมากนัก จึงค่อนข้างจะยอมรับการจัดสรรโครงการที่ได้รับ และส่วนใหญ่พอใจงบประมาณหรือเงินรายได้ของ อบต. ที่มากขึ้นและการที่สามารถจัดสรรงบประมาณได้เอง เพราะสะดวกและรวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ตาม อบต. ป่าแควเองก็มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเช่นกัน เมื่อเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ทางกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดกฎระเบียบในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี การเบิกจ่ายเงินการจัดซื้อจัดจ้าง ในระยะเริ่มแรกสมาชิกในฝ่ายบริหาร หรือคณะกรรมการบริหาร โดยเฉพาะประธาน

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>44</sup> พิภูต ไชยชนะ, กรรมการบริหาร อบต. ป่าแคว, 19 มิถุนายน 2539.



กรรมการบริหารต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่ ซึ่งยึดตัวมาทำงานให้ เพราะสมาชิก อบต. และลูกจ้างชั่วคราวก็ไม่มีระเบียบ จนบางครั้งการดำเนินการต้องล่าช้าเพราะต้องรอให้เจ้าหน้าที่ว่าง บางครั้งเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีระเบียบ ก็จำเป็นต้องรอพิจาราระดับจังหวัดขึ้นไป ในส่วนของสมาชิก อบต. ซึ่งค่อนข้างจะยังไม่รู้ระเบียบการดำเนินการแบบหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น แต่มีความเข้าใจในลักษณะสภาพตำบลเดิมที่ตัวเองเข้ามาเพื่อเป็นตัวแทนในการดึงงบประมาณลงหมู่บ้านคนให้มากที่สุด จนบางครั้งก็มีความขัดแย้ง แม้จะไม่เด่นชัดนัก แต่เนื่องจากจำนวนงบประมาณของ อบต. ป่าแดดที่มากขึ้นกว่าเดิมหลายเท่าทำให้ยังไม่เกิดความขัดแย้งที่เด่นชัดและรุนแรงในการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาอุปสรรคจึงอยู่ที่การยังไม่มีความรู้ในระเบียบกฎหมายของสมาชิก อบต. การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้มาประจำ อบต.

#### ความสัมพันธ์กับทางอำเภอ

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. ป่าแดดกับทางอำเภอเมืองเชียงใหม่ มีลักษณะเช่นเดียวกับ อบต. ฟ้าฮ่าม กล่าวคือ

ลักษณะแรก ในแง่ของการกำกับดูแล ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ โดยฝ่ายกิจการท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตั้งโครงสร้างภายในของที่ทำการปกครองอำเภอเมือง กำกับดูแลในการดำเนินงานของ อบต. โดยเฉพาะการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะตรวจสอบว่าดำเนินการถูกต้องหรือไม่จัดสรรแยกประเภทของรายรับรายจ่ายถูกต้องหรือไม่ ซึ่งประธานกรรมการบริหารจะเป็นผู้ประสานงานกับทางปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบฝ่ายกิจการท้องถิ่น แต่บางครั้ง ก็เป็นกรรมการบริหารบางคน ซึ่งประธานกรรมการบริหารให้มอบหมายมาประสานงานแทน และในบางครั้งเจ้าหน้าที่ที่ถูกยึดตัวมา ซึ่งก็ทำงานบนอำเภอที่ประสานงานเอง โดยส่วนใหญ่แล้ว ทางอำเภอจะตรวจสอบการใช้เงินของ อบต. ให้ถูกประเภท และคอยท้วงติงเมื่อ อบต. กำหนดการใช้จ่ายบางอย่างที่อำเภอเห็นว่าไม่สมควร ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่พอใจให้กับ อบต. เช่นกัน อย่างไรก็ตาม อบต. ก็พยายามดำเนินตามคำแนะนำเป็นส่วนใหญ่

ลักษณะที่สอง ในแง่การให้ความช่วยเหลือ อบต. ป่าแดดยึดตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการในส่วนของภูมิภาค อาทิ ปลัด อบต. ก็ยึดตัวพัฒนากร หัวหน้าส่วนการคลังก็ยึดตัว ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของ อบจ. ส่วนอำเภอ หัวหน้าส่วนโยธาที่ยึด ช่างของ อบจ. ส่วนอำเภอที่ถูกยึดตัวเหล่านี้ในระยะเริ่มแรกของ อบต. ป่าแดดถือว่ามีความสำคัญมากเพราะสมาชิก



อบต. โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารที่มีหน้าที่ในการบริหารงาน อบต. ไม่มีความรู้ในเรื่องระเบียบมากนัก ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีในเรื่องของความล่าช้า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวมาปฏิบัติงานประจำของตนเองและบางคนก็ถูก อบต. หลายแห่งยืมตัวทำให้ไม่สามารถทำงานได้เต็มที่

สำหรับ อบต. ป่าแดดมีบางครั้งที่ไม่พอใจอำเภอ ในส่วนอำเภอไม่ได้ให้คำแนะนำในระเบียบบางอย่าง อาทิ เรื่องการจัดทำโครงการประเภทก่อสร้าง ในความเห็นของผู้วิจัยแล้ว เนื่องจาก อบต. เป็นเรื่องใหม่ ในบางครั้งตัวผู้รับผิดชอบเองก็ไม่แน่ใจในระเบียบ เพราะระเบียบนั้นออกโดยส่วนกลางคือ กรมการปกครอง ฉะนั้น ผู้ที่รับผิดชอบคือ ปลัดอำเภอและนายอำเภอ จึงไม่กล้าตัดสินใจให้คำแนะนำบางอย่างที่ตนไม่แน่ใจให้กับ อบต.

#### ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น

ในระยะเริ่มต้นของ อบต. ป่าแดด ได้มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น นอกจากที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชน อบจ. ส่วนอำเภอ ในแง่การยืมตัวเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการและของคำแนะนำแล้ว ก็มีในด้านการให้หน่วยงานอื่น ๆ จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่ง อบต. ป่าแดดเองได้ นอกจากนี้ ยังมีความสัมพันธ์ในแง่ที่เป็นผลกระทบในเชิงลบ อาทิ ความสัมพันธ์กับเทศบาล แต่ไม่ได้หมายความว่า เกิดความขัดแย้งระหว่าง อบต. ป่าแดดกับเทศบาลเมืองเชียงใหม่ เพียงแต่ว่าโครงการวางท่อระบายน้ำจากเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ผ่านมาในพื้นที่ตำบลป่าแดด มีสมาชิก อบต. บางคนมองว่าจะสร้างผลกระทบต่อตำบลป่าแดด อย่างไรก็ตามประเด็นดังกล่าวไม่ได้มีการยกขึ้นมาถกเถียงกันในหมู่สมาชิก อบต. ทั้งในการพบปะกันภายนอกและในการประชุมสภา อบต. ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือ การที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของราชการและเอกชนน้อยลงหรือบางครั้งก็ถอนความช่วยเหลือไปแล้ว อาทิ ในส่วนของการสร้างถนนของกรมโยธาธิการของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) การสร้างถึงประปาหมู่บ้านของหน่วยงาน รพช. ของกรมอนามัย ซึ่งจะได้น้อยลงไป เมื่อตำบลป่าแดดมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะหน่วยราชการท้องถิ่น ซึ่งดูแลพื้นที่ตำบล ฉะนั้นเมื่อมีหน่วยราชการหรือเอกชนมาดำเนินการในพื้นที่ตำบล อบต. จะต้องเข้าดูแลเพื่อจะได้ไม่ให้เกิดโครงการดังกล่าว มีผลกระทบต่อชาว

บ้านในพื้นที่ แนวความคิดนี้สมาชิก อบต. โดยเฉพาะ ฝ่ายบริหาร ได้รับรู้จากการอบรมบ้าง จาก ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลบ้าง ทำให้ทางสมาชิก อบต. โดยเฉพาะที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ค่อนข้างจะสนใจโครงการของหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานในพื้นที่ตำบล

ป่าแดด

### การมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชน ซึ่งมีบางครั้งผู้วิจัยใช้คำว่า “ชาวบ้าน” ในความหมายที่เป็นประชาชน ในท้องถิ่น ซึ่งค่อนข้างจะมีความสัมพันธ์กันในชุมชน มีการรู้จักมักคุ้นกัน เนื่องจากประชาชน ในท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่าชาวบ้านนี้มีความสำคัญในแง่เป็นกลุ่มที่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เลือก สมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยที่ผู้สมัครจะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการหา เสียงสนับสนุน ส่วนประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรร ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มาจากต่างท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีหน้าที่การงานดี ทำงานในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นเขตเมือง เขตธุรกิจ จึงค่อนข้างไม่ให้ความสนใจต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ลักษณะเช่นเดียวกัน การที่ตัวสมาชิก อบต. ทั้งใน ส่วนที่มาโดยตำแหน่ง และ โดยเลือกตั้งได้อาศัยฐานเสียงจากประชาชนในท้องถิ่น หรือชาวบ้าน ที่สมาชิก อบต. กล่าวอ้างว่า ความต้องการของชาวบ้านคนต้องการอะไร เรียกร้องอะไร ฉะนั้น ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นสำหรับ อบต. ป่าแดด มีลักษณะในทางอ้อม กล่าวคือ เลือกสมาชิกสภา อบต. และถ้าจะกล่าวถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยก็ถือว่าชาวบ้านมีส่วน เลือก แต่การแสดงการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต. โดยตรงนั้นค่อนข้างน้อย โดย ส่วนใหญ่สมาชิก อบต. จะเป็นผู้นำเสนอความต้องการของชาวบ้านในหมู่บ้านตน เข้าสู่ฝ่าย บริหาร หรือคณะกรรมการบริหาร โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหาร การสะท้อนผลงานก็ ผ่านตัวสมาชิก อบต. เช่นเดียวกัน นอกจากการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ผ่านตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งแล้ว ก็ผ่านสมาชิก อบต. โดยการเลือกตั้ง ในระยะแรกจาก การสังเกต ชาวบ้านก็ดำเนินชีวิตตามปกติ ไม่ได้มีความสนใจ หรือตื่นตัวต่อการจัดตั้งองค์การ บริหารส่วนตำบลมากนัก โดยส่วนใหญ่เข้าใจว่า อบต. มีหน้าที่ในการพัฒนา การรับรู้ข่าวสาร เกี่ยวกับ อบต. มีน้อย โดยมากก็จะ ได้เห็น โครงการที่ลงมาดำเนินการแล้ว จึงรู้ว่านี่คือ ผลงาน อบ ต. หรือได้ยินจากสมาชิก อบต. ดังนั้น ในระยะแรก อบต. ป่าแดด ไม่ได้อาศัยการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในท้องถิ่นเท่าใดนัก จะอาศัยรายได้หรืองบประมาณในการดำเนินการเป็นหลัก การ เสนอความต้องการ หรือความคิดเห็นส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของสมาชิก อบต.

## องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สุเทพ

### ข้อมูลทั่วไป

ตำบลสุเทพ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามลักษณะการปกครองท้องที่ เมื่อ พ.ศ. 2461 มีพื้นที่ 33 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 14 หมู่บ้าน (อยู่ในเขตทหาร กองบิน 41 จำนวน 1 หมู่บ้าน และอยู่ในเขตสุขาภิบาลบางส่วน 1 หมู่บ้าน) ประชากรทั้งหมด 14,462 คน (ชาย 7,833 คน หญิง 6,629 คน)

ทิศเหนือติดต่อกับตำบลช้างเผือก อำเภอเมืองเชียงใหม่ ทิศใต้ติดต่อกับตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลป่าแดด และตำบลพระสิงห์ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลบ้านปง อำเภอหางดง

ประชากรอาชีพเรียงตามลำดับคือ รับจ้างทั่วไป ค้าขาย อุตสาหกรรมในครัวเรือน เกษตร รับราชการ ลูกจ้าง และรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ อบต. สุเทพ ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ 2 มีนาคม 2530 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 2 มีนาคม 2538 ด้วยสภาตำบลสุเทพ มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี<sup>45</sup>

- ปีงบประมาณปี 2535	มีรายได้ 913,498.51 บาท
- ปีงบประมาณปี 2536	มีรายได้ 1,353,230.13 บาท
- ปีงบประมาณปี 2537	มีรายได้ 2,613,246.67 บาท
เฉลี่ย 3 ปีได้	1,626,658.44 บาท

<sup>45</sup> กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, “ข้อมูลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2538, หน้า 326.



จึงได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในปี 2538 เนื่องจากเข้าหลักเกณฑ์

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สุเทพ

- สภา อบต. สุเทพ ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 43 คน โดยเป็นสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่ง 15 คน และ โดยเลือกตั้ง 28 คน ประกอบด้วย

การจัดการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ

- สำนักงานปลัด อบต. สุเทพ มีพัฒนากร เป็นปลัด อบต. ทำหน้าที่ หัวหน้าสำนักงานปลัด อบต. สุเทพ

- ส่วนการคลัง อบต. สุเทพ มีเจ้าหน้าที่ด้านการเงินการบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนอำเภอเมือง, เป็นหัวหน้าส่วนการคลัง

- ส่วนโยธา อบต. สุเทพ มีช่างโยธาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนอำเภอเมือง เป็นหัวหน้าส่วนโยธา

- ตำแหน่งทาง อบต. สุเทพ ได้ขออิมตัวข้าราชการของอำเภอและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยทำเรื่องขอผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่อนุมัติ

นอกจากนี้ อบต. สุเทพ ยังมีลูกจ้างชั่วคราวอีก 3 คน ดังนี้

1. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านธุรการ 2 คน
2. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ด้านโยธา 1 คน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อบต. สุเทพเป็น อบต. สุดท้ายที่ผู้วิจัยลงศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต. อบต. สุเทพจัดว่าเป็น อบต. ที่มีขนาดใหญ่ในแง่จำนวนสมาชิก อบต. เพราะ อบต. สุเทพ มีหมู่บ้านทั้งหมด 14 หมู่บ้าน ทำให้มีสมาชิกสภา อบต. ถึง 43 คน ซึ่งจัดว่าเป็น สภา อบต. ที่ใหญ่ที่สุดในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ในระยะเวลาของการเลือก

ตั้งเพื่อเลือกสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งนั้น ผู้วิจัยยังไม่ได้เริ่มลงศึกษาในพื้นที่ จึงไม่ได้สัมผัสบรรยากาศของการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามจากการสอบถามข้อมูลจากสมาชิก อบต. บางส่วนทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา อบต. พบว่า มีลักษณะของการลงรับสมัครเลือกตั้ง เช่นเดียวกับ 2 อบต. ที่ลงศึกษา กล่าวคือ ลักษณะที่มีผู้สมัครเกิน 2 คน บางหมู่บ้านมีผู้สนใจที่จะลงสมัครเพื่อให้ได้รับเลือก เกินกว่า 2 คน ทำให้จำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง ฐานเสียงก็อาศัยชาวบ้านที่รู้จักกันภายในหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามในเขตหมู่บ้านที่เป็นชนเมืองติดเขตเทศบาลเมือง ซึ่งมีความเจริญ คนที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ก็เป็นคนที่มาจากที่อื่น มีความสัมพันธ์กับคนนอกหมู่บ้านมากกว่า จะมีความสัมพันธ์กับคนในหมู่บ้าน คนเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นชาวบ้านตามความหมาย จึงเป็นเพียงผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เท่านั้น ลักษณะที่สอง ก็มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 2 คนพอดี ก็ไม่มีการเลือกตั้งให้เข้ามาเป็นสมาชิก อบต. เลย ในบางครั้ง ผู้ใหญ่บ้านต้องเลือกชาวบ้านของตนให้มาสมัครเพื่อให้ครบ 2 คน ฉะนั้นจึงสามารถเข้าใจได้ว่า ในระยะเริ่มแรก ยังไม่เกิดความตื่นตัวในการสมัครเป็นสมาชิกสภา อบต. มากนัก

#### การดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

กิจกรรมแรกที่เป็นกิจกรรมสำคัญสำหรับสภา อบต. สุเทพ เหมือนกับ อบต. ฟ้าย่อม และ อบต. ป่าแดด คือ การดำเนินการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีของ อบต. สุเทพ ซึ่งจะดำเนินการมากกว่า อบต. อีก 2 แห่ง ที่ศึกษา ในขณะที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อทำการศึกษา อบต. สุเทพ ได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 เรียบร้อย และดำเนินการตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 เรียบร้อย ขณะเดียวกันก็ได้ผ่านข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 ไปแล้ว แต่ยังจัดทำตัวข้อบังคับไม่เสร็จ เมื่อผู้วิจัยลงศึกษา อบต. สุเทพ ได้มีโอกาสได้ร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา อบต. สุเทพ ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) ทำให้ได้เห็นภาพของการจัดสรรงบประมาณและการตกลงในผลประโยชน์ที่สมาชิกสภา อบต. (ทั้งโดยตำแหน่ง และโดยเลือกตั้ง-ผู้วิจัย) ต้องการจะให้ลงในหมู่บ้านของตน สำหรับ อบต. สุเทพ ซึ่งมีขนาดใหญ่ ทั้งในด้านพื้นที่ และจำนวนหมู่บ้านอันมีผลต่อจำนวนสมาชิกสภา อบต. ย่อมไม่สามารถทำให้สมาชิกสภา อบต. ของแต่ละหมู่บ้านมีความสนิทสนมเหมือน อบต. ทั้ง 2 แห่งที่ได้ศึกษา ประกอบกับความแตกต่างของพื้นที่ ลักษณะของปัญหาและประชาชนที่อาศัยในแต่ละหมู่บ้าน เนื่องจากพื้นที่บางส่วนมีลักษณะเป็นเมือง บางส่วนมีลักษณะชนบท บางส่วน



อยู่พื้นราบ บางส่วนอยู่บนภูเขาในเขตป่าสงวน (คอยสุเทพ-ปุย-ผู้วิชัย) ประชาชนที่มีลักษณะของคนในเมือง มีอาชีพที่ดี เป็นพนักงานบริษัท ข้าราชการ ค้าขาย บางส่วนมีอาชีพรับจ้าง เป็นเกษตรกร บางส่วนเป็นคนย้ายจากที่อื่นมาอยู่อาศัย บางส่วนเป็นคนในท้องถิ่นที่อยู่อาศัยมานาน ดังนั้น การที่จะกล่าวถึงการประชุมสภา อบต. สุเทพ ซึ่งการประชุมครั้งนี้ผู้วิชัยได้มีโอกาสเข้านั่งรับฟังและยังถือว่ามีข้อตกลงต่าง ๆ ในบรรดาสมาชิกสภา อบต. สุเทพ ในการประชุมสภา อบต. สุเทพครั้งนี้เป็นการประชุมสภาสมัยสามัญ ซึ่งได้กำหนดไว้ตามที่ประชุมกันจริงได้ 2 วัน ในวันแรกเป็นการรับหลักการร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) ประชุมวันแรก 6 กุมภาพันธ์ 2539 วันที่สอง ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 ในการประชุมวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2539 มีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้คือ เริ่มแรกเมื่อเปิดการประชุม ประธานคณะกรรมการบริหารชี้แจงระเบียบการใช้จ่ายเงินตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับสมาชิกสภา อบต. ได้รับทราบว่าการใช้จ่ายงบประมาณต้องเป็นไปตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี มิฉะนั้นฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบการชี้แจงดังกล่าวเป็นการให้ข้อมูลแก่สมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต. โดยเฉพาะในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณงบรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เหตุผลนี้มาจากการที่สมาชิกสภา อบต. หลายคน มักจะตั้งข้อสงสัย และกดดันฝ่ายบริหาร เพื่อสนองตอบต่อข้อเสนอของตน แต่บางครั้ง การดำเนินการตามข้อเสนอบางอย่างขัดกับระเบียบที่กำหนดเอาไว้ และเตือนว่า ในขณะที่ อบต. ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงบประมาณ ไม่ใช่อำเภอเหมือนเดิม ต่อจากนั้นประธานกรรมการบริหารได้ชี้แจงถึงยอดเงินที่เข้ามาในบัญชีของ อบต. สุเทพ ซึ่งมาจากภาษีที่หน่วยราชการจัดเก็บให้แล้วโอนเข้าบัญชี อบต. ในระยะแรกที่ผู้วิชัยลงไปศึกษา อบต. สุเทพ ยังให้หน่วยราชการต่าง ๆ จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม แม้จะมีข่าวที่แจ้งจากทางอำเภอว่าจะโอนการเก็บภาษีป้าย แต่ อบต. สุเทพ ก็ยังไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากยังไม่พร้อมด้านเจ้าหน้าที่ การแจ้งยอดเงินเป็นการให้ข้อมูลกับสมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร อบต. เพื่อให้สมาชิกสภา อบต. เหล่านี้รู้ถึงสถานะการเงินของ อบต. สุเทพ และแสดงให้เห็นถึงเงินที่จะนำมาจัดสรรในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ปัญหาที่ฝ่ายบริหารตระหนักอย่างมากก็คือ ที่ว่าการจัดการกับงบประมาณของ อบต. จะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากสมาชิกสภา อบต. ของสุเทพมีจำนวนมาก ต่างก็ต้องการได้งบประมาณลงในหมู่บ้านของตนเองกันทุกคน ในการประชุมสภา อบต. สุเทพในครั้งนี้ก็เพื่อจะตกลงในหลักการของการจัดสรรงบประมาณว่าจะจัดสรรเป็นส่วนของการบริหารจำนวนเท่าใดและส่วนโครงการก่อสร้างและพัฒนา ซึ่งส่วนหนึ่งถือว่ามีสำคัญต่อความสนับสนุนหรือการต่อต้านของสมาชิกสภา อบต. สุเทพ เพราะถ้าหากจัดสรรไม่เป็นที่พอใจของสมาชิกสภา อบต. แล้ว



ฝ่ายบริหารก็ต้องเผชิญกับการโจมตีในสภา อบต. อย่างแน่นอน ผู้วิจัยยังได้ข้อมูลอีกว่า สมาชิกสภา อบต. บางคนยังมีสายสัมพันธ์กับข้าราชการบนอำเภอในส่วนของฝ่ายปกครองซึ่งสามารถจะให้ข้อมูลการดำเนินการและการจัดสรรงบประมาณอันจะนำมาถึงปัญหาต่อฝ่ายบริหารในภายหลังได้ การชี้แจงงบประมาณ หรือจำนวนเงินรายได้ของ อบต. สุเทพ ที่จะนำมาพิจารณาเพื่อจัดทำ เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2534 (ฉบับที่ 1) มีเงินรายได้ทั้งสิ้นคงเหลือจากการจัดทำข้อบังคับงบประมาณภายในประจำปี 2539 อยู่ 1,848,645.46 บาท จำนวนเงินนี้ ทางฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหารได้ตกลงกันจะนำมาจัดสรรเป็นงบประมาณด้านการก่อสร้างและพัฒนาทั้งหมด ไม่ได้จัดเป็นงบบริหาร เพราะได้บรรจุงบบริหารในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 ไปแล้ว ปัญหาที่ฝ่ายบริหารกังวลและยังไม่ได้ตัดสินใจ จะจัดสรรงบประมาณให้เป็นที่พอใจกับสมาชิกสภา อบต. อย่างไร ในการประชุมสภา อบต. ในครั้งนี้ฝ่ายบริหารได้เสนอหลักการ (หลังจากได้มีการลงในคณะกรรมการบริหารมาแล้ว-ผู้วิจัย)ว่าจะเฉลี่ยงบประมาณให้หมู่บ้านละ 300,000 บาท ในปีงบประมาณ 2539 นี้ แต่เมื่อมีงบประมาณตอนนี้เพียง 1,848,645.46 บาท เฉลี่ยแล้วก็จะได้เพียง 6 หมู่บ้านก่อน ซึ่งจะต้องเกิดปัญหาว่าจะให้กับหมู่บ้านใดก่อน ในการประชุมสภา อบต. วันแรก ข้อเสนอนี้ ได้รับการยอมรับในหลักการเบื้องต้น อย่างไรก็ตาม ก็มีการอภิปรายในบรรดาสมาชิกสภา อบต. สุเทพ ข้อสังเกตของผู้วิจัยก็คือว่า ในการประชุมสภา อบต. สุเทพ ฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหารโดยการชี้แจงของประธานกรรมการบริหาร และเลขานุการคณะกรรมการบริหารพยายามจะชี้นำให้สมาชิก อบต. พยายามพิจารณาการจัดงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่สมาชิกสภา อบต. ตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านต้องการให้หมู่บ้านของตนได้รับการจัดสรรงบประมาณ การที่ฝ่ายบริหารได้เสนอให้ แต่ละหมู่บ้านได้งบประมาณหมู่บ้านละ 300,000 บาท เป็นไปตามข้อเสนอของสมาชิก อบต. ทั้งฝ่ายบริหารและผ่านสภาก่อนหน้าจะมีการประชุมแล้ว ดังนั้น สมาชิกสภา อบต. จึงถือว่าหมู่บ้านตนมีสิทธิที่จะได้รับงบประมาณ 300,000 บาท การจัดความสำคัญของโครงการที่จะดำเนินการไม่ใช่เรื่องสำคัญ ความสำคัญอยู่ที่สมาชิกสภา อบต. การให้หมู่บ้านตนได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในการประชุมสภา อบต. สุเทพ ก่อนข้างจะเป็นทางการกว่า อบต. 2 แห่งที่ผู้วิจัยได้ลงศึกษาเพราะมีการเตรียมวาระการประชุม มีการแจกเอกสารที่บรรจุวาระให้กับสมาชิกสภา อบต. ที่เข้าร่วมประชุมซึ่งในเอกสารจะชี้แจงจำนวนเงินของ อบต. สุเทพที่ได้รับมาและจะดำเนินการจัดสรร นอกจากนี้ ยังมีโครงการก่อสร้างและพัฒนาที่เสนอให้สมาชิกสภา อบต. ได้พิจารณา จุดนี้ทำให้สมาชิกสภา อบต. ได้รู้รายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการ ฉะนั้น ในการประชุมสภา อบต. การอภิปรายของสมาชิกสภา อบต. บางคน (โดยเฉพาะสมาชิกสภา อบต. ที่มีควรมีขัดแย้งกับสมาชิกสภา อบต. คนอื่น)

จึงมีการอภิปรายโจมตีโครงการของหมู่บ้านอื่นที่คนเห็นว่า ไม่มีความจำเป็น การอภิปรายดังกล่าวก็เพื่อแย้งซึ่งว่าโครงการของหมู่บ้านท่านจะได้ก่อนหมู่บ้านคนอื่น เพื่อความแน่ใจ มั่นใจว่าหมู่บ้านคนจะได้ตามความต้องการอย่างแน่นอน ดังจะเห็นได้ถึงข้อโต้แย้งในที่ประชุมสภา อบต. ว่าจะจัดลำดับของโครงการของแต่ละหมู่บ้านอย่างไร ตามหลักการแล้วการจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยให้หมู่บ้านละ 300,000 บาท ยังไม่ถูกต้องนัก แต่นั่นก็เป็นวิธีการแก้ปัญหาของ อบต. สุเทพ เพื่อให้สมาชิกสภา อบต. ยอมรับและตกลงกันได้ การจัดสรรงบประมาณนั้นต้องคิดเป็นตามความจำเป็น โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณให้จัดสรรตามแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และพิจารณาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ในกรณีนี้ฝ่ายบริหาร โดยประธานกรรมการบริหาร ได้ชี้แจงให้สภา อบต. อย่างไรก็ตามก็ได้มีผลในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในครั้งนี้ โดยเฉพาะตลอดปีงบประมาณ 2539 เพราะได้ตกลงกันในบรรดาสมาชิกสภา อบต. ไว้ก่อนหน้านี้แล้ว อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารก็พยายามจะให้สมาชิกสภา อบต. เสนอโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี หากว่าไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ฝ่ายบริหารก็จะไม่พิจารณาให้ แต่ผู้วิจัยก็ไม่แน่ใจนักว่าในปีงบประมาณ 2539 การดำเนินการตามหลักทวนน้ำดังกล่าวมีผลมากน้อยแค่ไหน เนื่องจากสมาชิกสภา อบต. ยืนยันข้อตกลงว่าจะต้องจัดสรรให้หมู่บ้านละ 300,000 บาท ในการประชุมครั้งนี้ จึงเป็นเพียงการเสนอหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณางบประมาณในครั้งต่อไป ในการประชุมสภา อบต. วันที่ 2 คือในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539 เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ ต่อจากเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2539 ที่ผ่านมา ในการประชุมสภา อบต. วันนี้มีการแจกรายงานการประชุมเมื่อครั้งที่แล้ว และวาระการประชุมในครั้งนี้ ซึ่งเตรียมไว้วาระการประชุม 6 วาระการประชุม ในระเบียบวาระการประชุมจะเห็นความเปลี่ยนแปลงของ อบต. ในวาระแรกเป็นการแจ้งให้สมาชิกสภา อบต. ทราบว่า ปลัด อบต. ซึ่งย้ายมาจากพัฒนาการของอำเภอเมืองได้ลาออกและพัฒนาการคนใหม่ที่มาเป็นปลัด อบต. คนใหม่ นอกจากนี้ ยังมีการชี้แจงว่า อบต. ถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) 2535 ชี้แจงการทำบัตรสมาชิกสภา อบต. โดยทางประธานกรรมการบริหารได้ไปซื้อบัตรมาจากกรมการปกครอง ขอให้สมาชิกสภา อบต. กรอกแบบฟอร์ม และส่งรูปถ่ายให้กับคณะกรรมการบริหาร นอกจากนั้นเป็นการชี้แจงเกี่ยวกับขอความร่วมมือต่อผู้ใหญ่บ้านให้ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับทหารกองเกิน การจัดงานยกลูกแก้วขึ้นยอดพระธาตุคอกยสุเทพ การแจกเกลือพระราชทาน การจัดงานอาสาสมัครสาธารณสุขตำบลสุเทพ จึงเห็นว่าในที่ประชุมสภา อบต. มีการแจ้งข่าวสารต่าง ๆ ให้สมาชิกสภา อบต. ได้รับรู้แม้ว่าจะไม่ใช่งานในหน้าที่รับผิดชอบของ อบต. โดยตรง นอกจากนี้ในการประชุมสภา อบต. สุเทพ ยังได้รับการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาตำบล ซึ่งเป็นงบประมาณของรัฐบาลที่จัดมาเพื่อพัฒนาชนบท



โดยให้กรมพัฒนาชุมชนรับผิดชอบ ในส่วน อบต. สุเทพ ได้รับงบประมาณโครงการพัฒนา ตำบล (คพต.) จำนวน 300,000 บาท งบประมาณดังกล่าวจะดำเนินการ โดยคณะกรรมการพัฒนา อำเภอ (กพอ.) แต่ในปีนี้นำให้คณะกรรมการพัฒนาตำบล (คพต.) พิจารณาแทนงบประมาณดังกล่าว กำหนดให้สภาตำบลเดิมตัดสินใจจะดำเนินการ โครงการอะไร การดำเนินการต้องให้ทำ ในโครงการที่เกี่ยวข้องกับประเภทน้ำดื่ม อนุรักษ์ธรรมชาติ ส่งเสริมอาชีพและน้ำดื่มเพื่อการเกษตร งบโครงการดังกล่าวไม่อยู่ในการบริหารและดำเนินการของ อบต. แต่เป็นงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อช่วยเสริมการพัฒนาชนบท แต่ก็เห็นว่างบประมาณของรัฐบาลดังกล่าวมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับงบประมาณของ อบต. เอง สมาชิกสภา อบต. จึงไม่ได้เห็นความสำคัญมากนัก ต่อจากนั้น ประธานกรรมการบริหาร ได้เสนอให้ที่ประชุมสภา อบต. พิจารณา กำหนดสมัยประชุมสภา อบต. เป็นการแน่นอนว่าจะกำหนดในช่วงเวลาอย่างไร ระยะเวลากี่วัน ในการประชุมแต่ละครั้ง โดยที่ประชุมสภา อบต. ได้ตกลงว่ามีการประชุมสภาสมัยสามัญ ประจำปี 4 ครั้ง ๆ ละ 3 วัน โดยจะประชุมกันในเดือนกุมภาพันธ์ พฤษภาคม กรกฎาคม และ สิงหาคม เหตุผลก็คือ เดือนกุมภาพันธ์ พฤษภาคม ก็เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่จะให้สภา อบต. พิจารณา อาทิ ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี เดือนกรกฎาคม เพื่อเตรียมประเด็น ที่จะประชุมสภา อบต. ในเดือนสิงหาคม ที่จะใช้พิจารณาางงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป ในการประชุมวาระต่อไป ทางสภา อบต. พยายามจะตกลงกันในขั้นตอนการพิจารณาโครงการที่ ถูกเสนอจากสมาชิกสภา อบต. ของแต่ละหมู่บ้านว่าจะให้มีการอ่านแต่ละโครงการแล้วให้เปิดโอกาสให้แปรญัตติในโครงการใด ทางสภา อบต. ได้ตกลงว่าจะแปรญัตติเป็นรายโครงการ ซึ่งมีทั้งหมด 42 โครงการ จึงเห็นว่าในขณะที่ประชุมสภา อบต. แต่มีการเสนอโครงการทั้งหมด 42 โครงการ ในขณะที่โครงการที่จะพิจารณาจัดทำในข้อบังคับงบประมาณเพิ่มเติมประจำปี 2539 (ฉบับที่ 1) มีงบประมาณที่จะดำเนินการเพียง 6 โครงการได้เท่านั้น จึงหมายความว่า อบต. ยังไม่สามารถพิจารณาจัดสรรโครงการเพื่อสนองต่อความต้องการของสมาชิกสภา อบต. ได้ทั้งหมด ในครั้งเดียว แต่เนื่องจากสภา อบต. ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในการจัดสรรโครงการของหมู่บ้านโคลงไป จึงจำเป็นต้องมีการเสนอเข้ามาทั้ง 42 โครงการ เพื่อให้สภา อบต. พิจารณา การแปรญัตติที่ถูกเสนอขึ้นมา ก็เพื่อจะได้ตัดโครงการที่ไม่จำเป็นและเอาโครงการที่จำเป็นก่อน อย่างไรก็ตามแม้จะมีการแปรญัตติคนแต่ละโครงการของแต่ละหมู่บ้านก็เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภา อบต. ได้รับรู้ว่า หมู่บ้านอื่นได้เสนอโครงการอะไร ฉะนั้นบางโครงการ จึงถูกสมาชิกสภา อบต. หมู่บ้านอื่นมีโอกาสที่จะอภิปรายโจมตีได้ ในแต่ละโครงการ สมาชิกสภา อบต. ตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านต้องสำรวจข้อมูลเสนอให้ทางฝ่ายบริหารและประสานงาน ร่วมกับฝ่ายบริหาร ในบางครั้งต้องประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเอง หมู่ที่ 2 สมาชิก



สภา อบต. โดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านต้องการปรับปรุงถนนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวก็ต้องประสานงานกับทางกรมป่าไม้ เพราะในระยะแรกทางคณะกรรมการบริหารยังไม่ได้ดำเนินการให้ทั้งหมด ทางสมาชิกสภา อบต. แต่ละหมู่บ้านต้องประสานงานเอง อย่างไรก็ตามก็ต้องประสานกับทางคณะกรรมการบริหาร หรือฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน ทางคณะกรรมการบริหาร โดยเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีบทบาทสำคัญได้ชี้แจงในสภา อบต. ว่า โครงการที่สมาชิกสภา อบต. เสนอมาหากเริ่มดำเนินการแล้วมีปัญหาติดขัดในเรื่องระเบียบ ก็จะต้องยกเลิกไปจะเอาโครงการอื่นมาแทน ฉะนั้นจึงต้องการให้สมาชิกสภา อบต. ดำรวจข้อมูลมาให้คณะกรรมการบริหารให้ถี่ มีบางโครงการนอกจากโครงการของหมู่บ้านที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว (พื้นที่ตำบลสุเทพมีบางหมู่บ้านอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย-ผู้วิชัย) ก็เป็น โครงการที่ลงในพื้นที่ ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยราชการอื่น อย่างพื้นที่หมู่ที่ 3 อยู่ในเขตสนามบิน กองทัพอากาศเป็นผู้ดูแล สภาพถนนและสาธารณูปโภคอื่นอยู่ในขั้นดี ฉะนั้นการที่สมาชิกสภา อบต. หมู่ 3 (ประชาชนที่อาศัยในเขตหมู่ที่ 3 ส่วนใหญ่เป็นทหารอากาศและครอบครัว-ผู้วิชัย) เสนอ โครงการของตน ไปก็จะถูกสมาชิกสภา อบต. หมู่อื่น โจมตีว่ามีความจำเป็นแค่ไหน อย่างไรก็ตามสุดท้ายเมื่อ ไม่มีหมู่บ้านใดยอมให้โครงการของตนถูกตัด และสมาชิกสภา อบต. ก็ไม่ได้พยายามจะสนับสนุน หรือคัดค้านโครงการของหมู่บ้านอื่นอย่างจริงจังนัก สมาชิกสภา อบต. โดยส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ลุกขึ้นอภิปรายในที่ประชุมสภา อบต. มีสมาชิกสภา อบต. 2-3 คนที่ลุกขึ้นอภิปราย แต่ก็ไม่ได้จริงจังนักในการที่จะตัดโครงการใดออกไป ในที่สุดสภา อบต. ก็ต้องตกลงกันในการจัดลำดับ โครงการ 42 โครงการของแต่ละหมู่บ้าน และตกลงกันว่า อันดับที่ได้จะนำมาพิจารณาจัดลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีฉบับต่อไป เมื่อมีเงินเข้ามาในบัญชี อบต. ผลปรากฏว่า หมู่ที่ 6 อันดับแรกคือ 7, 8, 9, 10, 11, ส่วนอันดับต่อไปก็เป็นหมู่ 2, 1, 6, 4, 3, 5, 13, 12 ฉะนั้นจึงเห็นถึงกระบวนการตกลงกันเพื่อแก้ปัญหาการจัดสรรงบประมาณของ อบต. สุเทพ ซึ่งจะเห็นว่า แม้สมาชิกสภา อบต. จะไม่ได้ดำเนินการตามหลักการแต่ในสภาพที่สมาชิกสภา อบต. ต้องการที่จะให้หมู่บ้านของตนได้รับการจัดสรรงบประมาณ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการแก้ปัญหาในลักษณะนี้ ในภายหลัง อบต. สุเทพ ได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับคือ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ในปีงบประมาณ 2539 โดยยึดหลักการดังกล่าวที่ตกลงในสภา อบต. หากมีงบประมาณเข้ามา ก็จะจัดสรร โครงการเข้าบรรจุในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี โดยไม่จำเป็นต้องมีการเปิดประชุมสภา อบต. เพื่อพิจารณาอีกครั้ง เว้นเสียแต่ว่างบประมาณมีมากกว่าจำนวน โครงการที่ได้ตกลงกันไว้ ก็จะมีการเรียกประชุมสภา อบต. เพื่อให้สมาชิกสภา อบต. เสนอ โครงการเข้ามา ในภายหลังคณะกรรมการบริหารพยายามจะใช้หลัก

เกณฑ์ใหม่โดยยึดแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และไม่ใช้การเฉลี่ยงานให้แต่ละหมู่บ้านเท่า ๆ กัน แต่พยายามจะพิจารณาความจำเป็น และโครงการนั้นไม่มีปัญหามากนัก

#### การจัดทำข้อบังคับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ

คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้เสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สภา อบต. พิจารณา ก่อนหน้านั้นคณะกรรมการบริหาร อบต. สุเทพ จะประชุมปรึกษาหารือว่าจะคัดเลือกโครงการของหมู่บ้านใดที่จะบรรจุลงในข้อบังคับงบประมาณ ในระยะแรกคณะกรรมการบริหารจะแจ้งให้สมาชิก อบต. ที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านไม่ว่าจะเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภา อบต. จะเสนอความต้องการของหมู่บ้านตนให้กับคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะต้องถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับแรก คณะกรรมการบริหารจะให้สมาชิก อบต. ทำการสำรวจข้อมูลมาด้วย อาทิ หากเสนอโครงการทำถนนก็ต้องวัดขนาดความยาวความกว้างถนนเส้นนั้น อีกทั้งอาจจะต้องทำความเข้าใจกับชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบด้วย แต่ในการจัดทำข้อบังคับฉบับหลัง เนื่องจากเมื่อเริ่มทำโครงการก็เกิดปัญหาว่าไม่สามารถดำเนินการได้เพราะถนนกว้างไม่ได้มาตรฐานที่กำหนด ช่างโยธาที่ยืมตัวมาไม่กล้ารับรองให้ทำ คณะกรรมการบริหารจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระยะหลัง ในการสำรวจโครงการที่สมาชิก อบต. เสนอมาโดยการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหาร โดยมีกรรมการบริหาร 2 คน และสมาชิกสภา อบต. อีก 3 คน ร่วมกันตรวจสอบโครงการก่อนที่จะบรรจุลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าวไปแล้ว เริ่มแรกคณะกรรมการบริหารจะให้สมาชิก อบต. เสนอโครงการของแต่ละหมู่บ้านเข้ามาแล้ว คณะกรรมการบริหารจะรวบรวมเสนอให้สภา อบต. ตัดสินใจ ก่อนตัดสินใจที่ผ่านมาจะพบว่า จะใช้วิธีจับฉลากเรียงลำดับโครงการ เพราะติดเงื่อนไขที่ว่าทุกหมู่บ้านจะได้เฉลี่ยหมู่บ้านละ 300,000 บาท การดึงเงื่อนไขเช่นนั้นทำให้ในเวลาต่อมาคณะกรรมการบริหารต้องพิจารณาจากแผนพัฒนาตำบล และจากความจำเป็นเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ก็ยังจำเป็นจะต้องให้สมาชิก อบต. ตัวแทนของแต่ละหมู่เสนอความต้องการ แต่ให้เลือกจากแผนพัฒนาตำบล 5 ปี



## การกำหนดปัญหาของตำบลสุเทพ

สำหรับตำบลสุเทพ สมาชิก อบต. เป็นผู้ที่เสนอความต้องการของหมู่บ้านคนสมาชิก อบต. จะเสนอและคำนึงถึงความต้องการของหมู่บ้านคนเป็นหลัก เพราะถือว่าตนเองเป็นตัวแทนของหมู่บ้านคนมากกว่าการมองภาพรวม ปัญหาของทั้งตำบลจากการสังเกตการประชุมสภา อบต. สะท้อนให้เห็นถึงการเป็นตัวแทนของหมู่บ้านมากกว่าการเป็นตัวแทนของทั้งตำบลจึงทำให้ต้องมีการเฉลี่ยงบประมาณให้แก่ละหมู่บ้าน และการจับฉลากอันดับโครงการที่หมู่บ้านเสนอมา การแก้ปัญหาในเวลาต่อมาเกิดจากการตระหนักถึงผลเสียดังกล่าวว่าเม็ดเงินกระจายเกินไปจนไม่สามารถจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่สำคัญได้ สำหรับตำบลสุเทพที่มีขนาดพื้นที่กว้าง และมีหมู่บ้านถึง 14 หมู่บ้าน ในระยะแรกนั้น คณะกรรมการบริหารยังไม่สามารถกำหนดความต้องการร่วมกันของตำบล โดยเฉพาะ โครงการก่อสร้างและพัฒนา เว้นงบประมาณส่วนกลางในการบริหาร ฉะนั้น ความต้องการสมาชิก อบต. ของแต่ละหมู่บ้านจะเป็นผู้เสนอเข้ามา การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ โครงการ ก็เพื่อไม่ให้การดำเนินการเกิดปัญหาเท่านั้น

## ปัญหาของตำบลสุเทพ

ปัญหาของตำบลสุเทพมีหลายประการ ในเขตหมู่บ้านที่เป็นชุมชนหนาแน่น มีปัญหาเรื่องการระบายน้ำ ปัญหาขยะ ปัญหาการก่อสร้าง เพราะความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ในเขตหมู่บ้านที่ติดมีพื้นที่บางส่วนในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือพื้นที่ทั้งหมดอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ก็มีปัญหาการบุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติของชาวบ้าน เขตดังกล่าวอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ ฉะนั้น ชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้จึงมักจะมีปัญหาความขัดแย้งกันอยู่เสมอ การที่มีชาวบ้านอาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งต้องการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แต่เนื่องจากเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ การก่อสร้างต่าง ๆ นั้นไม่สามารถดำเนินการได้ ยกตัวอย่างหมู่ 12 หมู่ 9 ซึ่งตั้งอยู่บนคอกยสุเทพ-คอกยปู การก่อสร้างและพัฒนาต่าง ๆ เป็นไปด้วยความลำบาก โครงการประเภทถนน ไฟฟ้า ประปา ทำได้น้อยมาก โดยการทำได้ต้องไม่ใช่การก่อสร้างสิ่งถาวร จะได้โครงการประเภทซื้อถังกรอกน้ำแบบติดตั้ง และเคลื่อนย้ายได้ อย่างไรก็ตามสมาชิกสภา อบต. ก็พยายามติดต่อประสานงานกับกรมป่าไม้เพื่อการก่อสร้างสิ่งถาวรบางอย่าง อาทิ หมู่ 9 พยายามติดต่อประสานงานเพื่อให้งบประมาณของเขตดำเนินการ ในการสร้างลานจอดรถบริเวณพระธาตุคอกยสุเทพ ซึ่งถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ



ชาวบ้านส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่ 9 ประกอบอาชีพด้านการท่องเที่ยว แต่การก่อสร้างถึงก่อสร้างประเภทสาธารณูปโภคต้องขออนุญาตหน่วยงานของกรมป่าไม้ให้เป็นกรณียกเว้น แต่ก็ไม่ค่อยจะได้ นัก ความเจริญจึงไม่ได้ขยายไปมากกว่าเดิม ในส่วนของหมู่ 2 มีปัญหาเช่นกัน เพราะมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีชาวบ้านอาศัยอยู่ มีบ้านเรือน มีแหล่งท่องเที่ยวคือ บริเวณน้ำตกห้วยแก้ว แต่ไม่มีหน่วยงานใดที่ดูแลอย่างจริงจัง ทำให้สภาพแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าวทรุดโทรม ถนนก็อยู่ในสภาพไม่ดี ปัญหาก็คือ เนื่องจากพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตอุทยาน ซึ่งอยู่ในการดูแลของกรมป่าไม้ การนำโครงการลงไปในพื้นที่ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องขออนุญาต กรมป่าไม้ อบต. ไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีต้องประสานงานกับกรมป่าไม้เพื่อขออนุญาต เนื่องจากตำบลสุเทพมีถึง 14 ตำบล ลักษณะปัญหาในแต่ละพื้นที่พอจะแยกลักษณะได้ 3 ประเภท กล่าวคือ

ประเภทที่หนึ่ง พื้นที่มีลักษณะเป็นชุมชนหนาแน่นเพราะติดกับเขตเทศบาลเมือง ซึ่งมีความเจริญ ปัญหาส่วนใหญ่ในพื้นที่ลักษณะนี้เป็นปัญหาเรื่อง การระบายน้ำ การกำจัดขยะ ถนนที่อยู่ตามซอยเล็ก และบ้านเรือนหนาแน่น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มีหลากหลายประเภท เป็นข้าราชการ พนักงานบริษัท ค้าขาย อาจารย์ นักศึกษา รับจ้าง ฯลฯ ประชาชนหรือชาวบ้านในท้องถิ่นเดิมมีน้อยลง มีคนเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น ความต้องการในพื้นที่ ลักษณะนี้ต้องการการจัดการสาธารณูปโภคที่มีประเภทถนน การระบายน้ำ การกำจัดขยะ การควบคุมการก่อสร้างเนื่องจากพื้นที่มีบ้านเรือน อาคารแออัด หมู่บ้านในพื้นที่ลักษณะนี้มีหมู่ที่ 1, 2, 3, 8, 10 ลักษณะที่พิเศษคือ หมู่ที่ 3 เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตสนามบิน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกองทัพอากาศ ซึ่งจัดการด้านถนน ไฟฟ้า ประปา ก็ดำเนินการ โดยงบประมาณของกองทัพเพราะถือเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในความดูแลสำหรับหมู่ที่ 19 พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นที่อยู่อาศัย แต่ก็ยังมีพื้นที่ที่เป็นชุมชนของชาวบ้านในท้องถิ่นเดิมมีที่ว่างหลายแห่ง มีหลายจุด ไม่มีบ้านเรือนหนาแน่นนัก

ประเภทที่สอง พื้นที่มีลักษณะเป็นชุมชนอาศัย แต่ไม่หนาแน่นเท่ากับพื้นที่ลักษณะแรก คนที่อาศัยอยู่ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามก็มีคนเข้ามาซื้อที่เพื่อปลูกสร้างบ้านเป็นที่อยู่อาศัย สร้างบ้านจัดสรร สภาพโดยทั่วไปไม่ใช่พื้นที่ทางธุรกิจ แต่เป็นที่อยู่อาศัยที่ผสมผสานระหว่างชาวบ้านในท้องถิ่นกับคนนอกพื้นที่ที่มาซื้อที่สร้างบ้านหรือมาซื้อบ้านจัดสรร พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยมากกว่าใช้ทำอาชีพเกษตรกรรม บางหมู่บ้านพื้นที่

อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ประชากรส่วนใหญ่ทำงานรับจ้าง โดยเฉพาะที่เป็นชาวบ้านในท้องถิ่น และมีข้าราชการ คนทำค้าขาย และคนทำงานเอกชน ในส่วนหมู่ที่ 13 ที่มีลักษณะพื้นที่อยู่ในเขตอุทยาน และชาวบ้านส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ทำงานรับจ้างในเมือง ส่วนใหญ่เป็นชาวเขาที่อพยพมาจากภูเขาลงมาอยู่พื้นราบ การพัฒนาในหมู่บ้านยังล่าช้าในด้านถนน ไฟฟ้า ประปา หมู่บ้าน ในพื้นที่ลักษณะนี้คือ หมู่ที่ 4, 5, 7, 13, 14

ประเภทที่สาม พื้นที่ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติคอกยสุเทพ-ปุย คนที่อาศัยอยู่บนคอกยดังกล่าวเป็นชาวเขา อยู่ 2 หมู่บ้าน คือ หมู่ 9, 11 และ เป็นคนจากพื้นราบขึ้นไปอยู่เพื่ออยู่อาศัย และประกอบอาชีพด้านการท่องเที่ยว ปัญหาของชาวบ้านที่อาศัยพื้นที่ดังกล่าวก็คือ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เนื่องจากคอกยอุทยานแห่งชาติ การก่อสร้างสิ่งต่างๆ ดำเนินการได้ยาก ปัญหาจึงอยู่ที่ความพยายามที่จะให้รัฐบาลแก้ปัญหาการอาศัยอยู่ในพื้นที่อย่างถูกกฎหมายและใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์ขั้นพื้นฐานมากกว่าเดิม

จากลักษณะปัญหาดังกล่าว อบต. สุเทพไม่สามารถแก้ไขปัญหาทั้งหมดในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณที่ต้องพยายามเฉลี่ยให้กระจายไปทุกหมู่บ้าน ในการกระจายงบประมาณในการ อบต. เองก็ทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินโครงการใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากอย่างพื้นที่ที่มีลักษณะชุมชนหนาแน่น จำเป็นต้องใช้งบประมาณในการจัดการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการสูง อาทิ ประเภทสร้างท่อระบายน้ำต้องมีการวางแผนและศึกษาอย่างดี และต้องใช้งบประมาณสูงในพื้นที่ลักษณะที่สอง ซึ่งมีความต้องการประเภทถนน เป็นส่วนใหญ่ยังมีถนนจำนวนมากที่ยังอยู่ในสภาพไม่ดี ความต้องการของสมาชิกสภาที่เสนอเข้ามาก็คือ โครงการประเภทถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ (คสม.) แต่เนื่องจากถนนที่ต้องปรับปรุงให้อยู่ในสภาพดี (ถนนส่วนใหญ่เป็นถนนลูกรัง เป็นหลุมเป็นบ่อบ้าง-ผู้วิจัย) ความต้องการก็คือ การทำให้เป็นถนนคอนกรีตอย่างดี ส่วนพื้นที่ลักษณะที่สามเกินความสามารถของ อบต. ที่จะดำเนินการได้ เพราะมีกฎหมายเกี่ยวกับป่า ไม้ให้อำนาจดูแลพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติให้กับกรมป่า ไม้ และกฎหมายป่า ไม้ก็ไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างถาวร ตามความเป็นจริงแล้ว กฎหมายต้องการกันคนให้ออกจากป่า ไม้ แต่เมื่อคนอาศัยอยู่ในป่า ไม้มานาน จึงเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนที่อาศัยอยู่ในป่ากับหน่วยงานของรัฐ อบต. สุเทพจึงไม่กล้าที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ยังมีกรณีที่ อบต. ไม่สามารถดำเนินการในพื้นที่ซึ่งไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของ อบต.



อีกกรณีหนึ่ง ถนนริมคลองชลประทาน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมชลประทานแม้ว่าจะเกิด  
 ชำรุดเสียหาย ชาวบ้านร้องเรียนมายัง อบต. แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากถนนไม่ได้  
 อยู่ในความดูแลของ อบต. หากดำเนินการใด ๆ ลงไปอาจจะได้รับการฟ้องร้องได้ อบต. สุเทพ  
 จึงทำได้เพียงการประสานงานไปยังกรมชลประทาน ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะดำเนินการได้เมื่อไร  
 ฉะนั้น แม้ว่ากฎหมายจะให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่หลายประการเกี่ยวกับตำบลของท่าน แต่ว่า  
 อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่ อบต. มีจะไม่ตัดสิทธิอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่กฎหมายให้  
 อำนาจไว้ จึงทำให้ อบต. ดำเนินการในโครงการที่งบประมาณของ อบต. จะดำเนินการได้ และ  
 ไม่ได้มีเทคนิคสูง เพราะ อบต. ไม่มีความสามารถจะดำเนินการได้เอง และ ไม่มีปัญหาในทาง  
 กฎหมาย

#### การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. สุเทพ

คณะกรรมการบริหารของ อบต. สุเทพจะบริหารกิจการต่าง ๆ ของ อบต. ในระยะ  
 เริ่มแรก หน้าที่ของคณะกรรมการบริหารคือ การพัฒนาทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย  
 ประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติม คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้รวบรวมความต้องการที่สมาชิก อบ  
 ต. แต่ละหมู่บ้านเสนอมาก่อนจะเสนอเข้าสู่สภา อบต. ก่อนการจัดทำข้อบังคับคณะกรรมการ  
 บริหารซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของ อบต. จะต้องรู้ถึงยอดเงินรายได้ของ อบต. สุเทพที่อยู่ในบัญชี  
 เมื่อมีเงินจำนวนมากพอแล้ว ก็จะจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีต่อไป โดย  
 คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้จัดสรร โครงการต่าง ๆ ลงไปในข้อบังคับงบประมาณจากที่  
 ได้ตกลงในสภา อบต. แล้ว หน้าที่อื่น ๆ ของคณะกรรมการบริหาร อบต. สุเทพ ที่ปฏิบัติอยู่ก็คือ  
 การดำเนินการให้ตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายที่สภา อบต. ได้ลงมติเรียบร้อยแล้วในระยะ  
 แรก คณะกรรมการบริหารจะทำการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์จากร้านค้าเอง และจัดจ้างโดยการ  
 ประมูลและตกลงราคา คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการเอง เพราะถือเป็นอำนาจของ  
 อบต. ที่จะดำเนินการได้เอง หน้าที่อื่น ๆ ของคณะกรรมการบริหารก็คือ การควบคุมตรวจสอบ  
 งานที่ได้มีการว่าจ้างบริษัทรับเหมาหรือ ผู้รับเหมารับไปดำเนินการในรอบ 50 ปี งบประมาณ  
 2539 อบต. สุเทพ ได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายถึง 4 ฉบับ ทำให้คณะกรรมการบริหารมี  
 งานทำตลอดทั้งปี

ลักษณะการทำงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. สุเทพ มีลักษณะเป็นคณะทำ  
 งาน โดยมีประธานกรรมการบริหารเป็นผู้นำ และมีกรรมการบริหารอีก 6 คน เป็นผู้ช่วย



เลขานุการของคณะกรรมการบริหาร คือ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 ค่อนข้างมีบทบาทในการบริหารสูง ประชานกรรมการบริหารมักจะปรึกษาหารืออยู่เสมอ ส่วนกรรมการบริหารคนอื่น ๆ ก็มีบทบาท ร่วมในการทำงานของ อบต. นอกจากนี้ประชานกรรมการบริหารได้แต่งตั้งให้สมาชิกสภา อบต. หมู่ที่ 14 คือ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 14 ซึ่งอภิปรายในสภา อบต. เก่งและมีสมาชิกสภา อบต. บางส่วน มักจะปรึกษาอยู่เสมอให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหาร อบต. จึงได้เข้ามามีส่วนร่วม บริหาร อบต. มากขึ้น

อบต. สุเทพ ค่อนข้างจะดำเนินการต่าง ๆ เองมากกว่าจะอาศัยที่ทำการปกครอง อำเภอ โดยเฉพาะในส่วนของปลัดอำเภอที่รับผิดชอบดูแล อบต. ฐานะกรรมการบริหารพยายาม จะติดตามการดำเนินงาน เมื่อออกไปจากคณะกรรมการบริหาร อบต. ในระยะแรก เจ้าหน้าที่ ของ อบต. จำเป็นต้องขี้มปลัด อบต. จากพัฒนากร ขี้มหัวหน้าส่วนการคลังจากข้าราชการของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนอำเภอ และขี้มช่างโยธาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วน อำเภอมาเป็นหัวหน้าส่วนโยธา เมื่อขึ้นตอน ไปอยู่กับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทางคณะกรรมการ บริหารก็พยายามติดตามอยู่เสมอ หากมีปัญหาทางระเบียบคณะกรรมการบริหารก็จะ ไปปรึกษากับทางห้องผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นที่ศาลากลางจังหวัดเอง มากกว่าจะรอคำแนะนำของอำเภอ นอกจากนี้ยังได้เข้าปรึกษากับอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในคณะรัฐศาสตร์บางคน อาทิ อาจารย์ธเนศร์ เจริญเมือง อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในส่วนของลูกจ้างชั่วคราวนั้นก็มีความสามารถในการทำงานและลงมาทำงาน ณ ที่ทำการ อบต. คือ บ้านประชาน กรรมการบริหาร อบต. สุเทพ พยายามจะดึงการทำงานให้อยู่ในที่ทำการของตนเอง ฉะนั้นจึงให้ ลูกจ้างชั่วคราวลงมามากกว่าจะให้ทำงานบนอำเภอ

การทำงานของคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ จึงอยู่ที่การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติม การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามข้อ บังคับ การตรวจสอบ โครงการสร้างต่าง ๆ การออกไปตรวจสอบข้อเสนอของสมาชิกสภา อบต. ในแต่ละหมู่บ้านว่า จะสามารถบรรจุในข้อบังคับงบประมาณ ได้หรือไม่ และบางครั้งก็ต้องร่วม ออกกับสมาชิกสภา อบต. หัวหน้าของหมู่บ้านออกไปเจรจากับชาวบ้านในกรณีเกิดปัญหาใน การก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องขอที่ดินชาวบ้านสำหรับ อบต. สุเทพ กรรมการบริหารค่อนข้าง จะพยายามแก้ไขข้อผิดพลาด พยายามเรียนรู้ระเบียบและบทบาท หน้าที่และอำนาจของ อบต. มากขึ้น การที่คณะกรรมการบริหารเข้าปรึกษาโดยตรงยังห้องผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นเพื่อสอบ

ตามระเบียบ โดยผ่านเลขอำเภอไป เป็นความพยายามจะตัดขั้นคอนการติดต่อ ทำให้ในบางครั้งเกิดความขัดแย้งระหว่างอำเภอและ อบต.

สุเทพ ขณะเดียวกัน เนื่องจาก อบต. สุเทพ ติดกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทำให้กรรมการบริหารบางคนรู้จักกับอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ซึ่งบางคนก็มีที่พักอาศัยใน ตำบลสุเทพ ฉะนั้นคณะกรรมการบริหารจึงปรึกษากับอาจารย์อยู่เสมอ อบต. สุเทพ จึงเป็น อบต. ที่ค่อนข้างจะก้าวหน้าในการดำเนินการบริหารและการพยายามปรึกษากับคนที่หลากหลายและมีประโยชน์ในการบริหาร อบต.

### การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รายละเอียดการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้แทรกในส่วนที่ผ่านมาแล้ว การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกิจกรรมหลักของ อบต. เพราะจะกำหนดกิจกรรมที่ อบต. จะดำเนินการในรอบปีงบประมาณสำหรับ อบต. สุเทพ ก่อนจะมีการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมมากกว่าตำบลอื่น ที่ศึกษาเนื่องมาจากรายได้ของ อบต. สุเทพมีจำนวนมาก และไม่ได้เข้ามาทั้งหมดทีเดียว แต่จะเข้ามาเรื่อย ตลอดปีงบประมาณ 2539 ฉะนั้น เมื่อคณะกรรมการบริหารตรวจสอบว่าในบัญชีธนาคารของ อบต. มีเงินที่โอนมาจากหน่วยราชการที่จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม โอนเข้ามาหรือเจ้าหน้าที่จัดเก็บเอง รวมกันได้จำนวนมากพอคณะกรรมการบริหารก็จะจัดหาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี เพื่อจะได้ใช้เงินที่ได้รับมาให้หมด ไปจะได้ไม่ตกเป็นเงินสะสมของ อบต. สุเทพ ซึ่งเมื่อตกเป็นเงินสะสม การนำออกมาใช้นั้นต้องมีความจำเป็นในสถานะการเงินของ อบต. ไม่มี

ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายแต่ละฉบับสะท้อนความต้องการที่สมาชิก อบต. ตัวแทนของแต่ละหมู่บ้าน ได้เคยเสนอให้คณะกรรมการบริหาร แต่เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องบรรจุ ตามลำดับ ที่ได้จับฉลากลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ

อบต. สุเทพ มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ดังตารางต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ตารางที่ 8 รายได้อีกการบริหารส่วนตำบลสุเทพ

หมวด/ประเภท รายละเอียด	งบประมาณ				
	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2539 (เพิ่มเติม1)	ปี 2539 (เพิ่มเติม2)	ปี 2539 (เพิ่มเติม3)
ก. รายได้ (ยอดรวม)	4,323,600	5,148,890	2,914,030	6,033,006	7,080,160
1. หมวดภาษีอากร	4,174,680	5,010,000	-	48,200	808,950
ภาษีบำรุงท้องที่	198,000	198,000	-	-	-
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2,769,000	2,769,000	-	-	808,750
ภาษีป้าย	145,000	145,000	-	48,200	-
ภาษีสุรา	236,795	434,000	-	-	-
ภาษีสรรพสามิต	825,885	9,464,000	-	-	-
ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน	-	-	-	-	-
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษี ธุรกิจเฉพาะ	-	-	-	-	-
อากรฆ่าสัตว์	-	-	-	-	-
2. หมวดค่าธรรมเนียม					
ค่าปรับ และ ใบอนุญาต (ยอดรวม)	2,000	1,000	2,794,030	4,778,160	6,005,749
ค่าธรรมเนียม โรงฆ่าสัตว์	-	-	-	-	300
ค่าปรับการผิดสัญญา	-	-	18,770	-	-
ค่าธรรมเนียม โรงพักสัตว์	-	-	-	-	30
ค่าธรรมเนียมการพนัน เพิ่ม	2,000	1,000	-	-	-

## ตารางที่ 8 (ต่อ)

หมวด/ประเภท รายละเอียด	งบประมาณ				
	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2539 (เพิ่มเติม1)	ปี 2539 (เพิ่มเติม2)	ปี 2539 (เพิ่มเติม3)
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม	-	-	2,763,510	4,749,360	5,988,494
ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร	-	-	120	300	325
ค่าปรับจราจร	-	-	440	-	900
ค่าตรวจแบบแปลน ก่อสร้าง	-	-	11,190	21,000	5,200
ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล	-	-	-	7,500	5,500
ค่าใบอนุญาตประกอบ การค้านำรังเกียง	-	-	-	-	2,000
ค่าธรรมเนียมจอด รถยนต์	-	-	-	-	3,000
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน (ยอดรวม)	586	1,596	120,000	-	241,861
ค่าเช่าที่ดิน	-	-	-	-	-
ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	586	1,596	120,000	-	241,861
4. หมวดรายได้จาก สาธารณูปโภค กิจการประปา	-	-	-	-	-
5. หมวดรายได้จากกิจการ เกี่ยวกับการพาณิชย์ (ยอดรวม)	-	-	-	-	-

## ตารางที่ 8(ต่อ)

หมวด/ประเภท รายละเอียด	งบประมาณ				
	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2539 (เพิ่มเติม1)	ปี 2539 (เพิ่มเติม2)	ปี 2539 (เพิ่มเติม3)
6. หมวดเงินอุดหนุน (ยอดรวม)	131,754	131,754	-	1,200,446	-
(เงินอุดหนุนทั่วไป)	131,754	131,754	-	1,200,446	-
7. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด (ยอดรวม)	14,580	4,500	-	6,200	23,600
ค่าขายแบบแปลน	14,400	4,500	-	6,200	23,600
เงินที่มีผู้อุทิศให้	180	-	-	-	-
ข. รายได้อื่น ๆ	-	-	-	-	-
1. เงินกู้	-	-	-	-	-
2. เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม	-	-	-	-	-
รวมรายรับทั้งสิ้น	4,323,600	5,148,850	2,914,030	6,033,006	7,080,160

ที่มา ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2538

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2539

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1)

ข้อองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อ.เมือง จ.เชียงใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จากข้อความงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 พบว่ารายได้ทั้งหมดของ อบต. สุเทพ นั้น เท่ากับ 4,323,600 บาท ทั้งนี้เป็นรายได้ของท้องถิ่นเองจำนวน 4,191,846 บาท ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่ จะมาจากภาษีอากร ทั้งจากที่ อบต. จัดเก็บเองและส่วนที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากภาษีโรงเรือน และภาษีที่ดิน

สำหรับปี 2539 นั้น รายได้ทั้งหมดของ อบต. สุเทพ เท่ากับ 5,148,850 บาท เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนกลางจำนวน 131,754 บาท นอกนั้นเป็นรายได้ของท้องถิ่นเองทั้งหมด จำนวน 5,017,096 บาท ซึ่งส่วนใหญ่ก็มาจาก ภาษีโรงเรือนที่ดินเหมือนกับปี 2538 โดยมีภาษีสรรพสามิต เป็นรายได้รองลงมา

สำหรับข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 ฉบับที่ 1 อบต. มีรายได้เพิ่มเข้ามาจำนวน 2,914,030 บาท รายได้ส่วนใหญ่มาจาก ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งได้มาจากการซื้อขายที่ดินในเขตตำบลสุเทพ รายได้ดังกล่าวมีจำนวนถึง 2,763,510 บาท

สำหรับข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 ฉบับที่ 2 อบต. สุเทพมีรายได้ทั้งหมด 6,033,006 บาท เป็นรายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 4,749,360 บาท และรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล 1,200,446 บาท

สำหรับข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 ฉบับที่ 3 อบต. สุเทพ มีรายได้ 7,080,160 บาท เป็นรายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 5,988,494 ฉะนั้น จะเห็นว่า อบต. สุเทพมีรายได้ของตนเองมากกว่าเงินอุดหนุน แต่รายได้ที่มีจำนวนสัดส่วนสูงสุด เป็นรายได้จากค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรม รายได้จากภาษีอากร จะจัดเก็บได้มากในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉะนั้นในข้อบังคับเพิ่มเติมส่วนใหญ่จึงเป็น ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และจะ

สังเกตเห็นว่า อบต. สุเทพไม่ได้มีรายได้จากการประกอบพาณิชย์กรรมเลย รายได้มาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และเงินอุดหนุนของรัฐบาล

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ

รายได้ของ อบต. จะถูกนำมาใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะสะท้อนถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่ อบต. สุเทพ จะดำเนินการ โดยรายจ่ายของ อบต. สุเทพ มีดังตารางต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 9 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ

หมวด/ประเภท/ รายละเอียด	ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย				
	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2539 (เพิ่มเติม1)	ปี 2539 (เพิ่มเติม2)	ปี 2539 (เพิ่มเติม3)
รายจ่ายประจำปี	467,400	1,725,100	523,500	619,955	-
1. รายจ่ายงบกลาง	114,100	89,540	-	-	-
2. หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ประจำ	-	-	-	-	-
3. หมวดค่าจ้างชั่วคราว	18,800	112,800	32,900	-	-
4. หมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ	462,550	1,497,160	151,760	424,160	-
5. หมวดสาธารณูปโภค	1,950	25,600	-	-	-
6. หมวดเงินอุดหนุน	-	-	338,840	195,795	-
7. หมวดรายจ่ายอื่น	50,000	-	-	-	-
รายจ่ายเพื่อการพัฒนา	3,592,300	3,323,400	2,390,530	5,413,051	7,080,160
1. หมวดค่าครุภัณฑ์	612,680	163,400	182,000	248,100	482,000
2. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	2,979,620	3,160,000	2,208,530	5,164,951	6,598,160
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	4,239,700	5,048,500	2,914,030	6,033,006	7,080,160

ที่มา ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2538

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2539

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2539 ฉบับที่ 1, ฉบับที่ 2,  
ฉบับที่ 3

ข้อองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่



จะพบว่าสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการพัฒนาจะสูงกว่ารายจ่ายประจำโดยรายจ่ายเพื่อการพัฒนาประกอบไปด้วย ค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินสิ่งก่อสร้าง ซึ่งถือว่า เป็นรายจ่ายที่จะสร้างผลงานของ อบต. ให้ประชาชนเห็น

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อบต. สุเทพ พยายามจะจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน และให้ที่ทำการ อบต. สุเทพ เียบพร้อมไปด้วยอุปกรณ์ในการทำงาน ไม่ต้องให้พนักงานส่วนตำบลของ อบต. และลูกจ้างต้องไปทำงานบนที่ว่าการอำเภอให้ที่ทำการ อบต. สุเทพ เป็นศูนย์กลางในการทำงานของ อบต. จริง ๆ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ มีดังนี้

1. โต๊ะทำงาน	1 ชุด
2. โต๊ะทำงานระดับ 3-6	3 ชุด
3. โต๊ะทำงานระดับ 7-9	2 ชุด
4. โต๊ะเอนกประสงค์	2 ชุด
5. โต๊ะวางคอมพิวเตอร์	1 ตัว
6. โต๊ะเขียนแบบ	1 ชุด
7. ตู้เหล็ก	5 ชุด
8. ตู้เก็บแบบฟอร์ม	5 ตู้
9. โต๊ะหมู่บูชา	1 ชุด
10. แสตคนอื่น	1 ตัว
11. เครื่องเล่นวีดีโอ	1 เครื่อง
12. โทรทัศน์สี	1 เครื่อง
13. กล้องถ่ายรูปอัตโนมัติ	1 ตัว
14. เครื่องพิมพ์ดีด	1 เครื่อง
15. เครื่องถ่ายเอกสาร	1 เครื่อง
16. เครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์	1 ชุด
17. เครื่องโทรศัพท์	1 เครื่อง
18. รถจักรยานยนต์	1 คัน

- |                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| 19. รถบรรทุก (รถปิกอัพ 2 คัน) | 1 คัน     |
| 20. เครื่องโทรสาร             | 1 เครื่อง |

ฉะนั้นจะเห็นว่า อบต. สุเทพมีวัสดุสำนักงานครบครันที่จะช่วยในการทำงานของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างได้ ดังตารางต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 10 ลักษณะของโครงการก่อสร้างและพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ

โครงการ	ปี 2538		ปี 2539		ปี 2539 (เพิ่มเติม 1)		ปี 2539 (เพิ่มเติม 2)		ปี 2539 (เพิ่มเติม 3)	
	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ	โครงการ	งบประมาณ
1. ติดตั้งไฟกิ่งสาธารณะ	-	-	-	-	-	-	2	332,828	-	-
2. ปรับปรุงอาคารเอนกประสงค์	1	183,290	-	-	-	-	2	287,315	-	-
3. ปรับปรุงศูนย์เด็กเล็ก	1	273,090	-	-	-	-	-	-	-	-
4. ก่อสร้างถนน (คสม.)	8	2,263,240	-	-	4	263,980	19	3,833,320	27	6,410,160
5. ก่อสร้างและติดตั้งเครื่องกรองน้ำ	1	260,000	-	-	1	298,740	1	149,370	-	-
6. ก่อสร้างอาคารสำนักงาน อบต.	-	-	1	3,160,000	-	-	-	-	-	-
7. ปรับปรุงศูนย์ข้อมูลประจำหมู่บ้าน	-	-	-	-	1	130,980	-	-	-	-
8. ทำที่ระบายน้ำ	-	-	-	-	2	492,800	2	344,636	-	-
9. ปรับปรุงที่คั้งสำนักงาน อบต	-	-	-	-	1	828,400	-	-	-	-
10. ค่าติดตั้งระบบไฟฟ้า	-	-	-	-	-	-	4	379,478	-	-
11. ลานจอดรถคอนกรีตเสริมไม้ไผ่	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ที่มา ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2538

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2539

ข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2538 (ฉบับที่ 1)

ข้อองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางได้แสดงลักษณะของโครงการและงบประมาณที่ดำเนินการในโครงการประเภทต่าง ๆ โครงการสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ (คสม.) ถือว่ามีจำนวนมากที่สุด กล่าวคือ มีถึง 78 โครงการ ใช้งบประมาณถึง 12,820,700 บาท จากการสัมภาษณ์สมาชิก อบต. หลายคนให้เหตุผลว่าก่อนจะพัฒนาอย่างอื่นต้องให้ถนนดี น้ำดี ไฟฟ้าดี เสียก่อน อีกประการ โครงการต่าง ๆ ก็เป็นโครงการที่สมาชิก อบต. เสนอเข้ามาโดยอำนาจแผนพัฒนาตำบล 5 ปี โครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน คือ การทำที่ระบายน้ำ ยังไม่ถูกเสนอเข้ามามากนัก มีจำนวนเพียง 4 โครงการ ในขณะที่การติดตั้งก็ดำเนินการในอาคารสำนักงาน อบต. สุเทพ (ภายหลัง อบต. สุเทพ ได้ย้ายที่ทำการจากบ้านประธานกรรมการบริหาร ไปเช่าตึกแถวเป็นที่ทำการชั่วคราว-ผู้วิจัย) ที่สังเกตคือ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน อบต. หรือ อาคารที่ทำการ อบต. สุเทพ ถูกตั้งไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะกรมการปกครองมีนโยบายที่จะให้รูปแบบของที่ทำการ อบต. ทั่วประเทศมีลักษณะเช่นเดียวกัน กรมการปกครองจึงจะออกแบบให้ ซึ่ง อบต. สุเทพ จะต้องทำการก่อสร้างไปก่อน เริ่มแรกมีความไม่เห็นด้วยในระหว่างสมาชิก อบต. ในการสร้างที่ทำการ อบต. เนื่องจากบางส่วนมองว่าน่าจะทำงานงบประมาณไปใช้ใน โครงการพัฒนาดีกว่า ซึ่งจะเห็นว่า ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 ในส่วน โครงการพัฒนาได้ตั้งงบประมาณเพื่อก่อสร้างที่ทำการ อบต. จำนวนเงิน 3,160,000 บาท ไม่ได้ ตั้งงบประมาณเพื่อโครงการใด นอกจากสมาชิก อบต. บางส่วนไม่เห็นด้วย ทางปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบดูแล อบต. ยังแสดงความไม่เห็นด้วย แต่สมาชิก อบต. หลายคน ส่วนใหญ่อยู่ในคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีบทบาทได้ชี้แจงถึงความต้องการสถานที่ทำงานของ อบต. เนื่องจากที่ทำการสภาตำบล ไม่สามารถรองรับจำนวนสมาชิกสภา อบต. จำนวนมาก และสถานที่สำคัญคับแคบไม่เหมาะสม แม้ว่าจะสามารถบรรจุลงในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายปี 2539 แต่ก็ยังไม่ได้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า ภายหลังที่ อบต. สุเทพ มีรายได้เข้ามาในระหว่างปีงบประมาณ 2539 สามารถจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ถึง 3 ฉบับ และโครงการส่วนก็เป็นการสร้างถนน ซึ่งจะกระจายเกือบทุกหมู่บ้าน เว้นหมู่บ้านที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ทำโดยเฉพาหมู่ที่ 9, 11, 12 หมู่บ้านเหล่านี้ จะได้โครงการติดตั้งเครื่องกรองน้ำ หมู่ที่ 9 ได้แสดงความต้องการถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ บริเวณลานก่อนจะขึ้นไปพระธาตุคอยสุเทพ ซึ่งก็ได้รับการดำเนินการ จากตารางจะแสดงให้เห็นถึงปริมาณของโครงการที่ตำบลสุเทพได้รับมีปริมาณที่มาก อย่างไม่เคยเป็นมาก่อน แต่เดิมในระบบเดิม ที่โครงการต่าง ๆ จะมีการแบ่งชิงต่อสู้กันสูง เพราะในอำเภอแต่ละตำบลก็พยายามจะต่อสู้เพื่อให้งบประมาณลงในตำบลตนเองได้มา แต่ละหมู่บ้านก็พยายามจะ ได้งบประมาณ เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด งบประมาณจึงมักจะลงใน

พื้นที่ของคนที่มีบทบาทก่อนหรือพรรคพวกก่อนจะขยายไปยังพื้นที่อื่น การจัดตั้ง อบต. ทำให้ตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างจริงจัง ในการตรวจสอบการพิจารณาโครงการสมาชิกสภา อบต. สามารถใช้เวทีสภา อบต. ในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการบริหารได้ จะให้ได้จากตัวอย่างของการประชุมสภา อบต. ที่ผู้วิจัยได้ยกมาแล้ว ที่คณะกรรมการบริหารต้องกระจายงบประมาณให้ทุกหมู่บ้านไป ในส่วนคณะกรรมการบริหารก็ได้มีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงบประมาณการจัดสรรงบประมาณ การดำเนินการตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในระยะแรกต้องเผชิญกับความไม่รู้ในระเบียบ จึงอาศัยข้าราชการที่ยืมตัวมาเป็นหลัก แต่เมื่อกรรมการบริหารหลายคนเริ่มรู้ ลูกจ้างชั่วคราวเริ่มรู้ กรรมการบริหาร รวมทั้งประธานกรรมการบริหารก็มีวิธีที่จะคิดตามความล่าช้า และพยายามแก้ไข จากการที่ อบต. มีฐานหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการได้เอง โดยคณะกรรมการบริหาร โดยมีสภา อบต. เป็นเวทีของสมาชิกสภา อบต. ตัวแทนของแต่ละหมู่บ้าน การมีงบประมาณที่มากขึ้นทำให้จัดสรรงบประมาณดำเนินการกระจายไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ได้มากขึ้น สมาชิก อบต. โดยเฉพาะในคณะกรรมการบริหาร เพราะได้สัมผัสถึงอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารงาน การเงิน รวมทั้งมีอำนาจในการจัดซื้อ-จัดจ้างเองด้วย ย่อมมีความพอใจในจุดนี้มาก ส่วนสมาชิกสภา อบต. ได้ตระหนักถึงงบประมาณของ อบต. ที่มากขึ้นกว่ารูปแบบเดิม และพยายามจะเสนอความต้องการของหมู่บ้านตนอย่างเต็มที่

#### ความสัมพันธ์กับทางอำเภอ

อำเภอกับ อบต. สุธเทพตามความสัมพันธ์ลักษณะเดียวกับ อบต. 2 แห่งที่ศึกษา กล่าวคือ ในส่วน อบต. กำกับดูแล นายอำเภอได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอฝ่ายกิจการท้องถิ่น (ตั้งเป็นการภายในในอำเภอเมืองเชียงใหม่ - ผู้วิจัย) ดูแลการดำเนินการของ อบต. โดยเฉพาะการตรวจสอบ การจัดทำข้อบังคับงบประมาณระหว่างประจำปี และการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับระเบียบต่าง ๆ ซึ่งกรรมการต้องได้ได้ออกมา ปัญหาก็คือระเบียบการดำเนินการบางอย่าง อาทิ ด้านการเงิน การบริหารบุคคลของ อบต. ยังไม่สมบูรณ์ จึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจทั้งนายอำเภอและทาง อบต. ในบางครั้งเกิดความขัดแย้งเพราะระเบียบที่ไม่แน่ชัด ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบ อบต. ดังกล่าวจะตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณว่าใช้ในด้านใดซึ่งหลายครั้งมีความเห็นขัดแย้ง อาทิ อบต. ต้องการสร้างที่ทำการ อบต. ในขณะที่อำเภอมองเห็นว่า ควรจะชลอปไปก่อนเพื่อรอคำสั่งจากกรมการปกครอง และการก่อ



สร้างให้เป็นมาตรฐาน จึงควรไปใช้จ่ายด้านการพัฒนาไปก่อน อย่างไรก็ตามการบรรจุการก่อสร้างที่ทำการก็สามารถทำได้ แต่ก็ไม่สามารถสร้างได้ เนื่องจากกรรมการปกครองต้องการให้ อบต. ทุกหน่วยมีแบบมาตรฐานในด้านการก่อสร้างอาคาร กรณีลักษณะเดียวกัน ซึ่งมีอีกหลายกรณี ในบางครั้ง ทางคณะกรรมการบริหารก็ไปติดต่อขอคำปรึกษาจากห้องผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นของจังหวัด ไม่ต้องรอคำแนะนำของนายอำเภอ นอกจากการดูแลเรื่องข้อบังคับงบประมาณแล้ว ทางปลัดอำเภอฝ่ายกิจการท้องถิ่นผู้รับผิดชอบ อบต. จะตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะออกไป เพื่อไม่ให้มีการทำผิดระเบียบ

ความสัมพันธ์ระหว่างอำเภอกับ อบต. สุเทพ อีกประการในระยะแรก ก็เพื่อการที่ อบต. สุเทพยึดตัวข้าราชการของหน่วยงานบนอำเภอ โดยยึดตัวพัฒนากรมาเป็นปลัด อบต. ยึดตัวช่างโยธาของ อบจ. ส่วนอำเภอมาเป็น หัวหน้าส่วนโยธา คนที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและให้คำปรึกษาด้านการก่อสร้าง เพราะ อบต. สุเทพมีโครงการก่อสร้างประเภทถนนมาก ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องให้ได้มาตรฐานตามระเบียบ และยังมียึดตัวเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของ อบจ. ส่วนอำเภอมาเป็นหัวหน้าส่วนการคลัง หน้าที่สำคัญคือ การทำฎีกา เบิกจ่าย ฯลฯ ในระยะเริ่มหาก อบต. สุเทพ ต้องพึ่งพาข้าราชการของส่วนราชการอื่นที่ยึดตัวมามาก ได้มีการส่งลูกจ้างชั่วคราวไปทำงานบนที่ว่าการอำเภอในภายหลัง อบต. สุเทพเป็น อบต. แรกที่ให้ลูกจ้างชั่วคราวของตนลงมาทำงานในที่ทำงาน อบต. ชั่วคราว และพยายามจะติดต่อประสานงานเอง เพื่อสะดวกและการดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว และพยายามจะอาศัยข้าราชการที่ยึดตัวให้น้อยที่สุด บางครั้งก็อาศัยเพียงให้เซ็นชื่อในฐานะพนักงานส่วนตำบลของ อบต. สุเทพ เพราะในระยะแรกนั้น อบต. สุเทพยังไม่มีพนักงานส่วนตำบล ฉะนั้น อบต. สุเทพค่อนข้างจะมีความสัมพันธ์ทางอำเภอ ไม่ราบรื่นนัก เพราะถูกมองจากอำเภอว่า ดำเนินการบางอย่างเกินกว่าคำแนะนำของอำเภอไป

ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ

นอกจากการขอความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ ในการให้คำปรึกษา และการที่ อบต. สุเทพ ยังไม่ได้จัดเก็บภาษีเอง เพราะยังไม่ได้โอนให้ อบต. จัดเก็บเอง ยกเว้น ภาษีป้าย แล้ว



อบต. สุเทพ ได้ติดต่อกับสถาบันทางการศึกษา ทำอย่างนี้ชัดเจน คือ กับคณะสังคมศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์ แต่ก็เป็น การติดต่อในระดับบุคคลมากกว่า คือ ได้อาศัยอาจารย์ ธเนศวร์ เจริญเมือง เป็นที่ปรึกษาอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังมีอาจารย์มหาวิทยาลัยในคณะอื่น ๆ อาทิ อาจารย์ในคณะศึกษาศาสตร์บางคน ความสัมพันธ์ดังกล่าวน่าสนใจก็คือ อบต. สุเทพ ได้มีที่ปรึกษาในการดำเนินงานของตนเอง นอกจากอำเภอและจังหวัด ซึ่งอยู่ในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในบางครั้งก็มีการใดที่ อบต. ดำเนินการไม่ได้ เพราะไม่มีความสามารถจะดำเนินการก็ประสานไปยังหน่วยงานดังกล่าว อาทิ การทำไฟฟ้ากิ่งสาธารณะก็ต้องให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมาดำเนินการให้โดย อบต. จะเป็นผู้ออกเงิน

### การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในระยะเริ่มแรกการดำเนินการของ อบต. สุเทพ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกสภา อบต. การเสนอความต้องการของสมาชิก อบต. ในส่วนของคณะกรรมการบริหาร และสมาชิก สภา อบต. เป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความตื่นตัวในเรื่อง อบต. แม้แต่ประชาชนที่เป็นชาวบ้านท้องถิ่นก็ไม่ได้สนใจมากนัก การที่เป็นชุมชนที่ติดเขตเทศบาลเมือง ประชาชนส่วนทำงานในเมือง และมักยุ่งกับธุรกิจส่วนตัวของตนเองมากกว่าจะสนใจงานของ อบต. ในระยะเริ่มแรกนี้ การบริหาร อบต. จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมาชิก อบต. มากกว่าจะขยายไปสู่ประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### วิเคราะห์การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง

ตามความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง สถานะการณ์ที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองอย่างกว้างขวาง

ดังนั้น ลักษณะการกระจายอำนาจทำให้เกิดแนวความคิดการปกครองท้องถิ่น และการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. องค์การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก
2. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
3. องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง
4. องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการวางแผนนโยบายและการบริหารงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครอง ประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน และประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเอง
2. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและรวดเร็ว
3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่น แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบเป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น

4. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำให้ประชาชนเกิดความเรียนรู้การปกครองของประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

การศึกษาวิจัยขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เพื่อที่จะตรวจสอบตามสมมุติฐานว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นรูปแบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่สนองตอบต่อปัญหาของชุมชนได้ระดับหนึ่ง โดยระดมทรัพยากรจากองค์กรภายนอก และจากท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง และหลากหลาย อีกทั้งเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารกิจการเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลมากขึ้น

จากสมมุติฐานสามารถแยกได้เป็น 3 ประเด็น ได้คือ

- (1) อบต. จะเป็นรูปแบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง
- (2) การสนองตอบต่อปัญหาของชุมชน ก็โดยระดมทรัพยากรจากองค์กรภายนอกและจากท้องถิ่น ได้อย่างกว้างขวางและหลากหลาย
- (3) มีการเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารกิจการเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น

จากการศึกษาวิจัยก็จะพบว่า เมื่อ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทั่วประเทศ ครั้งแรก 618 แห่ง ภายหลังเหลือ 617 แห่ง ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนด โครงสร้างของ องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 ประเภท ประเภทแรก มาโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สอง สมาชิกโดยการเลือกตั้งโดยเลือกจากหมู่บ้านละ 2 คน ในเขตตำบล โครงสร้างการดำเนินแบ่งเป็น ฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบไปด้วย กำนัน (ประธาน โดยตำแหน่งใน 4 ปีแรก นับแต่ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผล



บังคับใช้) ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกเช่นกัน และฝ่ายสภา คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการกิจการของ อบต. อย่างมีอิสระ แต่ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย จากการศึกษาจะพบว่า กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ดำเนินการเป็นกิจกรรมหลักก็คือ การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี กิจกรรมดังกล่าวเป็นเรื่องที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการเองไม่ได้ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของอำเภอ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดความต้องการของตนผ่านการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละหมู่บ้านจะแสดงความต้องการของหมู่บ้านตน ไปยังคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องถนน ทางระบายน้ำ ฯลฯ ซึ่งเป็นความต้องการด้านสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน การที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเสนอความต้องการของหมู่บ้านได้สำเร็จ จะมีผลต่อการแสดงผลงานของตนต่อประชาชนในหมู่บ้าน ฉะนั้นจึงมีการต่อสู้กันเพื่อให้หมู่บ้านตนได้โครงการจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ลักษณะที่เหมือนกันขององค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งที่ทำการศึกษาคือ ต่างก็เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ติดกับเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีความเปลี่ยนแปลงในสภาพพื้นที่ จากที่เป็นเกษตรกรรมเป็นที่อยู่อาศัย มีหมู่บ้านจัดสรร ประชากรจากที่อื่นเข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้น และมีปัญหาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ส่วนความแตกต่างก็มีอยู่ตรงขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้านรายได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่ามมีพื้นที่และหมู่บ้านรายได้น้อยที่สุด ลำดับต่อมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด และสุดท้ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุด อย่างไรก็ตามงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลก็มีจำนวนที่มากขึ้น ทำให้การจัดสรรให้แก่หมู่บ้านได้ง่ายขึ้นกว่าแต่ก่อน แม้ว่างบประมาณจะกระจาย แต่มีผลต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม มีงบประมาณเพิ่มขึ้น สามารถจัดสรรให้แก่หมู่บ้านได้มากขึ้น และง่าย เพราะมีเพียง 5 หมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม ก็ไม่สามารถจัดทำโครงการใหญ่ได้ อาทิ จัดระบบการกำจัดขยะ หรือหาที่ทิ้งขยะ โครงการส่วนใหญ่จึงเป็นการทำถนนคอนกรีตให้แก่หมู่บ้าน การทำทางระบายน้ำเดิมให้อยู่ในสภาพที่ที่ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดดมีงบประมาณหรือรายได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน ในขณะที่มีหมู่บ้าน 9 หมู่บ้าน ก็จำเป็นต้องกระจายงบประมาณให้ได้ทุกหมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม ก็มีบางโครงการที่ไม่ได้เป็นการทำถนนคอนกรีต แต่เป็นการทำผนังกันน้ำ ป้องกันน้ำ

ท่วม เพราะสมาชิก อบต. ของหมู่บ้านนั้นมีความต้องการมาก จึงพยายามจะกดดันทางฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล มีบางโครงการที่ไม่ได้เกิดจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละหมู่บ้านเสนอเข้ามา เป็นโครงการที่ทางฝ่ายบริหารเสนอให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ยอมรับคือ การทำไฟฟ้ากิ่งสาธารณะ เพื่อให้แสงสว่างในแต่ละหมู่บ้าน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ เนื่องจากมีขนาดใหญ่ แต่งบประมาณก็มากเช่นกัน อย่างไรก็ตามรายรับของ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้เข้ามาพร้อมกัน ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงออกข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2539 ถึง 3 ฉบับ แต่งบประมาณก็ต้องกระจายไปแต่ละหมู่บ้าน

สรุปแล้ว ในระยะแรกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งที่ศึกษา ซึ่งมีงบประมาณหรือรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมมากต้องกระจายงบประมาณออกไปในแต่ละหมู่บ้าน เนื่องจากสมาชิกสภา อบต. ซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านต่างก็ต้องการให้ได้รับงบประมาณ มาดำเนิน โครงการในหมู่บ้านของตน ฉะนั้น โครงการส่วนรวมของทั้งตำบลจึงมีน้อยมาก เพราะส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ใช้ในแต่ละหมู่บ้าน อาทิ พวกถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย และรายจ่ายเพิ่มเติม สมาชิก อบต. ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นเป็นคนดำเนินการ และมีการตกลงจัดการแก้ไขข้อขัดแย้งในการต่อสู้เพื่อจัดสรรงบประมาณกันเอง ในระยะแรกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งสามารถสนองตอบความต้องการบางประการให้แต่ละหมู่บ้านยังไม่ได้ทั้งหมด เพราะงบประมาณต้องกระจายทุกหมู่บ้าน และดำเนินการเฉพาะในเรื่องสาธารณูปการ ประเภทถนน ทางระบายน้ำ สะพาน เป็นส่วนมาก ซึ่งเป็นความต้องการลำดับแรกที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอมา ส่วนเรื่องอื่น ๆ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่จำเป็นในระยะแรก

ลักษณะที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้มองเห็นภาพการเมืองว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นการจัดสรรงบประมาณแบบกระจายที่อาศัยความต้องการจากแต่ละหมู่บ้านโดยผ่านสมาชิก อบต. ซึ่งจะหมายถึงว่ายังไม่มี การรวมตัวกันเป็นกลุ่มทางการเมืองภายในตำบลอย่างชัดเจน สมาชิก อบต. ของแต่ละหมู่บ้านจะแสดงความเห็นตัวแทนและปกป้องผลประโยชน์ของหมู่บ้านตนมากกว่าจะแสดงความเป็นตัวแทนตำบล ลักษณะดังกล่าว ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีนโยบายส่วนรวมของคนได้มากนักใน



ระยะแรก แต่ค่อนข้างจะเป็นองค์การที่จะจัดสรรงบประมาณกระจายออกไปให้แต่ละหมู่บ้านและ การที่งบประมาณต้องถูกกระจายออกไปเป็นผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการ ในโครงการขนาดใหญ่ที่จะสามารถแก้ปัญหาหรือให้บริการทางสาธารณะด้านอื่น นอกจาก โครงการประเภทก่อสร้างถนน สะพาน ฯลฯ

นอกจากนี้ยังสามารถวิเคราะห์ได้ว่าสมาชิก อบต. ยังถือว่าหมู่บ้านของคนมีความสำคัญ มากกว่าตำบล ฉะนั้นการทำให้ตำบลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น โดยประกอบไปด้วยหมู่บ้าน และมีตัวแทนของหมู่บ้านเข้าไปจัดสรรงบประมาณย่อมส่งผลกระทบต่อผู้แข่งขันงบประมาณ ทำให้งบประมาณถูกกระจายออกไปมากกว่าจะถูกนำมาใช้ดำเนินการ ในนโยบาย อบต. หรือจัดลำดับการใช้ งบประมาณตามความจำเป็นหรือสำคัญ และการที่สมาชิก อบต. แต่ละหมู่บ้านต้องเห็นความสำคัญ ของหมู่บ้านตนมากกว่าตำบล เนื่องจากสมาชิก อบต. สัมผัสและสัมพันธ์กับหมู่บ้าน ชาวบ้าน พื้นที่ มากกว่าตำบลเพราะตำบลก็คือ หมู่บ้านรวมตัวขึ้นเป็นตำบล ชาวบ้านก็จะมองหมู่บ้านตนสำคัญกว่า ตำบล และจะมองผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและมองผลงานของสมาชิก อบต. ทั้งจาก โดยตำแหน่งและโดยเลือกตั้งว่า หมู่บ้านของตนได้งบประมาณในโครงการอะไรบ้าง ดังนั้น การ เมืองการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะแรกนี้จึงค่อนข้างจะกระจายงบ งบประมาณ ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ ความสามารถในการจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นที่พอใจของสมาชิก อบต. แต่ละหมู่บ้าน

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 3 แห่ง ถือว่าเป็นองค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตเมือง ซึ่งมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อรายได้ขององค์การบริหารส่วน ตำบล แต่ละแห่งที่มีเพิ่มขึ้น มีผลให้การจัดสรรงบประมาณแบบกระจายง่ายขึ้น เพราะสามารถจัด สรรงบประมาณกระจายไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ได้ทั่วถึงโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ที่มีจำนวนหมู่บ้านน้อย ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหมู่บ้านมากย่อมประสบปัญหา มากกว่าในการจัดสรรงบประมาณ และประกอบปัจจัยของความหลากหลายแตกต่างของแต่ละหมู่บ้าน ยังทำให้การรวมกลุ่มกันของแต่ละหมู่บ้านทำได้ยากขึ้น อันมีผลต่อการแข่งขันงบประมาณที่รุนแรง และเข้มข้นกว่า อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิก อบต. และการจัดลำดับอำนาจของ สมาชิก อบต. โดยเฉพาะสมาชิกโดยตำแหน่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ยังคงมีบทบาทและความสำคัญ



มากกว่าสมาชิก โดยตำแหน่งอยู่ในระยะแรก และการที่ยังไม่มีการเมืองระดับสูงขึ้นไปมาแทรกแซง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก อบต. ยังคงมีการต่อสู้แย่งชิงงบประมาณไม่รุนแรงนักในระยะแรก แต่ประสบการณ์ในการจัดสรรงบประมาณในระยะแรกนี้ ทำให้สมาชิก อบต. เริ่มเรียนรู้ที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นพวกมากขึ้น เพื่อการได้มาซึ่งงบประมาณให้กับกลุ่มและพวก ซึ่งหมายถึงได้มายังหมู่บ้านตนด้วย

จากการศึกษายังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งอาศัยงบประมาณหรือรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่น่าสังเกตจะพบว่า ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือค่าธรรมเนียมจากการซื้อ-ขายที่ดินถือเป็นสัดส่วนที่สูงมาก หรือจะถือเป็นรายได้หลักที่ทำให้ตัวเลขรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลสูงขึ้น ปัญหาที่ตามมาก็คือ หากในภาวะไม่มีการซื้อขายที่ดินมากนัก รายได้ดังกล่าวจะลดลงไปมาก จะอาศัยรายได้ปกติหรือรายได้ประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะพอเพียงในส่วนของการบริหารและเงินเดือน เงินค่าตอบแทน พนักงานส่วนตำบลลูกจ้างเท่านั้น ในส่วนที่จะมาทำการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในตำบลหรือพัฒนาในตำบลจะได้น้อยลง สมาชิก อบต. ยังไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาตรงนี้มากนัก จะเห็นว่าเมื่อมีรายได้เข้ามาก็จะจัดสรรให้งบประมาณก่อสร้างกระจายไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ มากที่สุด และไม่ได้เก็บไว้เป็นเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ประกอบการเชิงพาณิชย์ใด ๆ เลย มีองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่ามที่มีตลาดสด แต่ก็มีรายได้ต่อเดือนไม่มากนัก ซึ่งจะถือเป็นรายได้หลักไม่ได้ นอกจากนี้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีจำนวนไม่มากนัก เพราะรัฐบาลต้องกระจายเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งใหม่ทั่วประเทศ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณของตนเองแล้วทำให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นของรัฐและเอกชนยังมีน้อย หรือแทบไม่มีเลย โดยเฉพาะในเรื่องการเงิน การขอบริจาคจากประชาชนในท้องถิ่นก็มีน้อยลง ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะอาศัยเงินรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเป็นหลักเท่านั้น และทางสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงพอใจรายได้ที่ได้รับในขณะนี้อยู่ จึงยังไม่มี ความสนใจจะดำเนินการจัดหารายได้มาจากทางอื่น

ในประเด็นสุดท้าย การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารเอง โดยเฉพาะทางฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการบริหาร

ซึ่งประกอบไปด้วย ประชานกรรมการบริหาร ผู้มีบทบาทสำคัญ อย่างไรก็ตามก็มีความแตกต่างใน องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม แม้จะบริหาร โดยคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล แต่ก็อาศัยคำแนะนำปรึกษาจากทางอำเภอค่อนข้างมาก แต่ อำนาจในการจัดสรร โครงการก็ยังเป็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งในส่วนของ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด คณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินการของ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ประชานกรรมการบริหารจะเป็นผู้มีบทบาทเป็นอย่างมาก สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ การดำเนินการถือว่าเป็นไปตามการแบ่ง โครงสร้างตาม กฎหมาย กล่าวคือ หน้าที่ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ บริหาร การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารก็เป็นไปในรูปคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม ประชานกรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะมี บทบาทมากกว่าคนอื่น ๆ ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ได้ดึงสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาช่วยเหลือ ที่เห็นเด่นชัดกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ ได้ดึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่ 14 ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านมาร่วมเป็นที่ปรึกษา แต่ก็มีเหตุผล อย่างอื่นในทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลคนดังกล่าวเป็นคนที่พูดอภิปรายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เก่ง มีสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลเชื่อถือค่อนข้างมาก จึงเป็นการช่วยให้งานของคณะกรรมการบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลเป็นไปได้อย่างสะดวก หากต้องชี้แจงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ใน การแก้ไขการจัดสรรงบประมาณ จึงมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเสนอของแต่ละหมู่บ้านเสนอ มายังคณะกรรมการบริหารให้จัดสรร โครงการ โดยตั้งกรรมการบริหาร 2 คน และสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ออกตรวจสอบ เพื่อดูความจำเป็น และสำรวจพื้นที่ว่าจะจัดสรรงบ งบประมาณ ไปดำเนินการได้หรือไม่ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณ ไปดำเนินการต้องอยู่ในระเบียบ ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งที่เป็นกรณีศึกษามีรายได้เพิ่มขึ้นได้ แสดงให้ เห็นถึงนโยบายการกระจายรายได้ที่เป็นของท้องถิ่นให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็น องค์การปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลค่อนข้างจะ ได้ผล เพราะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดสรรงบประมาณจำนวนมากที่เพิ่มขึ้นกระจายไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ได้ทั่วถึงและมากขึ้น



แต่หากมองให้ลึกกลงไปแล้วถึงโครงสร้างของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็จะพบว่า รายได้ ที่เพิ่มขึ้นมาจากค่าธรรมเนียมบางอย่าง อาทิ จากค่าธรรมเนียมการซื้อขายที่ดิน (ในขณะที่ที่ท้องถิ่นใด มีทรัพยากรทางธรรมชาติในท้องถิ่นก็จะได้รับรายได้จากส่วนนี้) ซึ่งถือเป็นรายได้ที่มีสัดส่วนที่สูงกว่า รายได้ที่น่าจะเป็นรายได้หลักคือ ภาษีอากร องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งในระยะแรกยังไม่ ได้มีการวางแผน หรือวางนโยบายในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากร แต่จะเป็นผู้รับมากกว่าเป็นผู้ จัดหารายได้ของตนเอง การที่รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยยังคงควบคุมการจัดการรายได้ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้หน่วยราชการอื่นเป็นผู้จัดเก็บรายได้ ส่วนใหญ่ให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถประมาณรายได้ของตนเองได้ อย่างถูกต้องชัดเจน และไม่สามารถจะประเมินการเข้ามาของรายได้ของตนเอง ลักษณะดังกล่าวจะมี ผลต่อการวางแผนนโยบายในการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากว่า องค์การ บริหารส่วนตำบลจะต้องมีเงินในคลังของตนเองจึงจะสามารถวางแผนนโยบายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ เมื่อไม่สามารถคาดการณ์หรือประเมินรายได้ของตนเองได้ ตลอดทั้งปีงบประมาณจึงส่งผลให้ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะใช้งบประมาณในโครงการขนาดเล็ก ที่กระจายไปในแต่ละ หมู่บ้าน และเมื่อมีรายได้เข้ามาก็จะใช้งบประมาณที่เข้ามา ไม่ได้รอให้งบประมาณรวมกัน มีจำนวน มากพอแล้วจึงวางแผนนโยบายในการใช้งบประมาณ

นอกจากนี้ เรายังอาจวิเคราะห์ได้ถึงลักษณะและรูปแบบของการบริหารขององค์การ บริหารส่วนตำบลจากกรณีศึกษาในระยะเริ่มแรกนี้ได้ว่า โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ กำหนดให้มีสมาชิก อบต. เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านเข้ามาเพื่อกำหนดนโยบายขององค์การ บริหารส่วนตำบล ย่อมจะเกิดปัญหาในการวางแผนนโยบายของตำบล ที่ผ่านมานในอดีตหมู่บ้านถือว่าเป็น หน่วยการปกครองที่แท้จริง ซึ่งมีความสำคัญในการปกครองกับชาวบ้านมากกว่าตำบลเพราะชาว บ้านจะถือความผูกพันและสังกัดของตนอยู่ที่หมู่บ้าน การวางแผนนโยบายส่วนรวมของตำบลจึงค่อนข้างจะหมายถึงการรวมความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน จึงเป็นการยากจะจัดลำดับความสำคัญและ ร่วมกันของแต่ละหมู่บ้าน นอกเสียจากว่านโยบายดังกล่าวจะเอื้อให้เกิดประโยชน์แก่หมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลจริง ๆ ฉะนั้นจึงเป็นธรรมดาที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกำหนดนโยบายของ ตำบลได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมนัก และการที่โครงสร้างได้กำหนดที่มาของสมาชิก อบต. 2 ประเภท ทำให้ในบางครั้งเกิดการแบ่งแยกระหว่างสมาชิก อบต. ที่มาโดยตำแหน่ง และมาโดยการ



เลือกตั้ง แม้การแบ่งแยกจะไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด แต่ก็มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดปัญหาได้เมื่อสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งพยายามที่จะแสดงบทบาทของตนมากขึ้น ลักษณะเช่นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อกรลดบทบาทของสมาชิก อบต. ที่มาโดยตำแหน่งได้ ในระยะแรกสมาชิก อบต. ที่มาโดยตำแหน่งส่วนใหญ่ยังสามารถควบคุมสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งในหมู่บ้านของตน อย่างไรก็ตามก็มีความแตกต่างอยู่บ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพที่มีลักษณะของชุมชนเมืองค่อนข้างสูง และมีความแตกต่างระหว่างหมู่บ้าน ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก อบต. ในหมู่บ้านเดียวกันบางหมู่บ้าน ไม่ได้ราบรื่นเสมอไป ความเชื่อถือที่สมาชิก อบต. จากการเลือกตั้งที่มีต่อสมาชิก โดยตำแหน่งขึ้นอยู่กับว่า สมาชิก โดยตำแหน่งจะมีอิทธิพลและบารมีมากน้อยแค่ไหน ดังนั้น เราไม่อาจสรุปได้ทีเดียวว่า ในหมู่บ้านเดียวกันจะมีความสมานฉันท์ระหว่างสมาชิก อบต. และการที่สมาชิก อบต. ในหมู่บ้านเดียวกันไม่สามารถร่วมมือกัน ได้ดีนักจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลกับหมู่บ้านอื่น เพราะถ้าเสียงของสมาชิก อบต. ในหมู่บ้านเดียวกันไม่เป็นเสียงเดียวกันย่อมมีพลังน้อยกว่า เสียงจากสมาชิก อบต. หมู่บ้านอื่นที่รวมตัวกันได้ดีกว่า อย่างไรก็ตามปัจจัยนี้ไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาด เพราะคืออาศัยปัจจัยภายนอกอื่น กล่าวคือ สมาชิก อบต. จะมีพวก หรือกลุ่ม ซึ่งเป็นสมาชิก อบต. จากหมู่บ้านอื่นมากน้อยแค่ไหน ลักษณะเช่นนี้ จะมีแนวโน้มที่จะแสดงให้เห็นชัดเจนในอนาคต สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่าม และป่าแดด ซึ่งไม่ซับซ้อนเท่ากับองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ ลักษณะที่สมาชิก อบต. โดยตำแหน่งค่อนข้างจะมีบทบาทและควบคุมสมาชิก อบต. โดยการเลือกตั้ง ในหมู่บ้านของตนได้เป็นส่วนใหญ่ (แต่ไม่ทุกหมู่บ้าน) ในระยะแรก ความสำคัญจึงค่อนข้างจะอยู่ที่สมาชิก โดยตำแหน่ง

การที่สมาชิก อบต. โดยตำแหน่งมีบทบาทมาก และความสามารถในการควบคุมสมาชิก โดยการเลือกตั้งได้ในระดับหนึ่งนั้น จะมีผลกระทบต่อกรกำหนดลักษณะของกรบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่ามกรบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างเรียบง่าย ฝ่ายบริหารไม่ได้แยกกรบริหารงานออกไปอย่างสิ้นเชิง มีการดึงเอาฝ่ายสภาฯ เข้ามาร่วมบริหารงานอยู่เสมอ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด เนื่องจากสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งส่วนใหญ่ควบคุมสมาชิก โดยการเลือกตั้งได้ ดังนั้น สายสัมพันธ์ทางอำนาจจึงมาอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก โดยตำแหน่ง (ซึ่งก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งปรากฏการณ์ที่ กำนันจะควบคุมกรบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ค่อนข้างมาก เหตุเช่นนี้อาจเป็นเพราะ

ตำบลป่าแดดมีลักษณะของการเป็นชนบทค่อนข้างมาก สายสัมพันธ์ทางอำนาจแบบเดิมจึงยังคงมีอิทธิพลค่อนข้างสูง ขณะที่ตำบลสุเทพมีความหลากหลายของพื้นที่ความเป็นสังคมเมืองค่อนข้างสูง (อย่างไรก็ตามความเป็นชนบทก็ยังคงมีอยู่) องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพจึงต้องมีการจัดการบริหารงานของตนอย่างชัดเจนและเป็นทางการ มีการแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและสภาฯ อย่างชัดเจน เพื่อให้เหมาะกับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ไม่สามารถบริหารงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและสภาฯ ได้ทั้งหมด และสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งก็ไม่ได้มีบทบาทที่สามารถควบคุมการบริหาร โดยไม่ฟังเสียงสมาชิก อบต. โดยการเลือกตั้ง เพราะสมาชิกโดยตำแหน่งบางหมู่บ้านก็ไม่มีบ้านมี และอิทธิพลพอจะควบคุมสมาชิก โดยการเลือกตั้งในหมู่บ้านของตนได้ เพราะความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สำคัญสังคมเมืองจะมีบทบาทที่จำกัดลง อย่างไรก็ตาม ในหมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านยังรักษาบ้านมี และความสำคัญของตนในหมู่บ้าน ได้มากก็ค่อนข้างจะควบคุมสมาชิก โดยการเลือกตั้งได้ในระดับหนึ่ง

ในส่วนของประชาชนในตำบล ยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยตรงนัก หน้าที่เสนอความต้องการเป็นของสมาชิกสภา อบต. ของแต่ละหมู่บ้านในแต่ละหมู่บ้าน สมาชิกสภา อบต. ทั้งที่อยู่ในคณะกรรมการบริหารด้วย จะปรึกษารื้อกันว่าหมู่บ้านของตนต้องการอะไร บางหมู่บ้านจะมีการประชุมประชาชนในหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน แต่ก็มีไม่กี่หมู่บ้านที่แท้จริง ๆ จึง ๆ ความต้องการแสดงเสนอ โดยความคิดเห็นของตัวแทนประชาชนในหมู่บ้าน คือ สมาชิกสภา อบต. ทั้ง 3 คน (ผู้ใหญ่บ้าน มักจะมีบทบาทมากกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 2 คน มีบางหมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้าน ไม่สนใจงานของ อบต. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถึงจะมีบทบาท) จากลักษณะเช่นนี้ในบางครั้ง บางหมู่บ้าน ประชาชนอาจจะไม่พอใจ เพราะข้อเสนอโครงการบางอย่างที่ได้รับ ผลประโยชน์เกิดกับตัวสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าประชาชน อย่างไรก็ตามจากการที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนในหมู่บ้านถึง 3 คน ทำให้ต้องมีการสร้างความพอใจในผลประโยชน์ของ โครงการที่ได้รับทั้ง 3 คน แต่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องพยายามสร้างความพอใจให้ประชาชนในลักษณะต้องดึงงบประมาณลงมาลงหมู่บ้าน คนให้ได้จะได้ไม่ถูกดำเนินว่า เลือกเข้าไปแล้วไม่มีผลงาน จึงมีผลกระทบต่อการแข่งขันงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบล



สรุปแล้วจะพบว่า ในระยะแรกนี้ ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล โดยเฉพาะในการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย และรายจ่ายเพิ่มเติม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการเสนอแนะโครงการที่เป็นความต้องการของหมู่บ้าน (ในความเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้าน) ประชาชนในตำบล (แต่ละหมู่บ้าน) อาจเสนอแนะผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวแทนของตนบาง หรือมาร้องเรียนความเดือดร้อนบางประการอย่างกรณี การร้องเรียนของประชาชนในตำบลฟ้าฮ่าม เรื่องถูกรบกวนโดยโรงงานพ่นสีรด ในตำบลป่าแดด ร้องเรียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลช่วยไกล่เกลี่ย เรียกเรื่องค่าเสียหายจากโรงงานดอกไม้ไฟระเบิด เจ้าของโรงงาน แต่การเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโดยตรงไม่ได้เกิดขึ้นเลย

ลักษณะดังกล่าวของการที่ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมทางการบริหารมากนัก เนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดโครงสร้างที่ให้ตัวแทนของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านเข้ามาร่วมวางแผนนโยบาย และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และที่โครงสร้างใช้กำหนดให้แยกเป็นฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) และสภาฯ (สภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ทำให้สมาชิก อบต. ทั้ง 2 ฝ่ายจะมีบทบาทมากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมจึงเกิดขึ้น โดยทางอ้อม คือ การเลือกสมาชิกโดยตำแหน่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) และการเลือกตั้งสมาชิกโดยการเลือกตั้ง การควบคุมจะอยู่ที่การตรวจสอบพฤติกรรมในด้านการที่สมาชิก อบต. ทั้ง 2 ลักษณะจะสามารถดึงเอางบประมาณมาแก้ปัญหาในหมู่บ้านได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกมีแนวโน้มที่จะแสดงให้เห็นถึงความเพิกเฉยต่อการเมืองในระดับตำบลอยู่มากเรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลยังอยู่ห่างไกลจากความตื่นตัวของประชาชนที่มักจะปล่อยให้เป็นเรื่องของสมาชิก อบต. แต่เราก็พอจะเห็นแนวโน้มที่การเมืองในระดับตำบลได้เข้ามาใกล้ประชาชนมากขึ้น เมื่อการต่อสู้ทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่องการแย่งอำนาจในการเป็นฝ่ายบริหาร การแข่งขันการจัดสรรงบประมาณมีความเข้มข้นขึ้น การดึงเอาประชาชนในหมู่บ้านย่อมจะมีมากขึ้นในระยะแรกการตรวจสอบจากประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีค่อนข้างน้อย



สมมติฐานอีกข้อคือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีแนวโน้มต้องอาศัยความช่วยเหลือและความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ อยู่มาก เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรที่สำคัญ อันมีผลทำให้ผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์

จากการศึกษาจะพบว่า เมื่อจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ยังไม่มีความพร้อมในการทำงาน โดยเฉพาะด้านบุคลากรที่มีความรู้ในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อประกาศจัดตั้งตำบลให้มีสถานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีการอบรมคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจังหวัด แต่เป็นระยะเวลาสั้น ๆ เพียง 2 วัน ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีการอบรม ในระยะแรก องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งยังไม่มีพนักงานส่วนตำบลของตนเอง จำเป็นต้องอาศัยข้าราชการของอำเภอ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำหนังสือขืมตัวจากผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ แต่ก็ได้เป็นบุคลากรที่มีความรู้ในระเบียบราชการ โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ข้าราชการดังกล่าวมีงานในหน้าที่ของตนเองที่ต้องรับผิดชอบ และต้องรับผิดชอบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งอย่างซ้ำ โยธาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของอำเภอเมืองต้องรับผิดชอบเป็นหัวหน้าส่วนโยธา ส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขืมตัวมาจากพัฒนากรของอำเภอเมือง นอกจากจะมีหน้าที่ในความรับผิดชอบแล้ว ยังต้องศึกษาระเบียบในเรื่องเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งต้องพยายามที่จะดำเนินการเอง ซึ่งเกิดความผิดพลาดและล่าช้าอยู่เสมอ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในคณะกรรมการบริหารจะต้องประสานงาน และเป็นผู้ช่วยเหลือข้าราชการที่ขืมตัวมาในการตรวจสอบข้อมูลของโครงการว่าสามารถดำเนินการตามระเบียบได้หรือไม่ ในระยะแรกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพึ่งพาข้าราชการที่ขืมตัวมาก่อนข้างมาก มีองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งพยายามที่จะดำเนินการเองให้มากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ หลังจากเรียนรู้จากการทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และการจัดซื้อ จัดจ้าง ตามระเบียบ คณะกรรมการบริหาร ก็เรียนรู้ว่าควรจะทำตามระเบียบขั้นตอนอย่างไร ก็พยายามให้ลูกจ้างชั่วคราวของตนเองทำเอง แต่ก็ต้องพึ่งพา

ข้าราชการที่ขี้ตัวมาอยู่ เพราะบางอย่างไม่สามารถดำเนินการเองได้ แต่ก็ทำให้งานรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพก็พยายามเข้าปรึกษาหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากอำเภอ เช่นการไปปรึกษายังห้องตรวจการส่วนท้องถิ่นของจังหวัด โดยตรง ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งปรึกษาอยู่บ้าง นอกจากนี้ลักษณะงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็น การก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นถนนสายไม่ยาวมาก องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะประสานกับหน่วยงานอื่นในแง่ของความร่วมมือให้ช่วยดำเนินการที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบอย่างเช่น มีปัญหาน้ำไม่สามารถระบายได้อย่างสะดวก เพราะได้ก่อสร้างถนนซูปเปอร์ไฮเวย์ปิดกั้นทางระบายน้ำเดิม องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่ามก็ต้องให้กรมทางหลวงช่วยแก้ไขให้ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าฮ่ามไม่สามารถเจาะหรือขุดถนนในพื้นที่ที่หน่วยงานอื่นรับผิดชอบได้ และในพื้นที่ตำบลป่าแดด และตำบลสุเทพมีลักษณะปัญหาคล้ายกันอย่างหนึ่งว่ามีถนนของชลประทานผ่านตำบล ซึ่งประชาชนใช้สัญจรมาก แต่บางช่วงชำรุด ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดดและสุเทพไม่สามารถไปซ่อมแซมได้ เพราะอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของกรมชลประทาน องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่งได้เพียงประสานงานเท่านั้น จึงเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบเท่านั้น ในบางเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการได้เองก็ต้องตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้ อาทิ การขยายเขตไฟฟ้า และการติดตั้งไฟฟ้ากึ่งสาธารณะ ในตำบลก็ต้องให้เงินกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไปดำเนินการให้

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องขอความช่วยเหลือในด้านบุคคลกรของหน่วยงานอื่นมาช่วยในการทำงาน และบางครั้งต้องตั้งงบประมาณให้หน่วยงานอื่นดำเนินการให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามจะสังเกตได้ว่า งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล จะตั้งจ่ายไปในทางก่อสร้างโครงการประเภทถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งก็เปิดให้มีการรับเหมาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีเครื่องมือดำเนินการเอง ในส่วนของงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น แต่เนื่องจากต้องกระจายงบประมาณให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน จึงไม่สามารถดำเนินโครงการใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณและเทคนิคที่สูงได้