



## ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี

ประสูตร เหลืองสมานกุล\*

พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติจร\*\*

### บทคัดย่อ

ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนให้เกิดความยั่งยืน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางนำไปใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ต่อไป การวิจัยนี้มีความมุ่งหมาย 1) เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหามาของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี แบบกำหนดพื้นที่ศึกษา (purposive sampling) เป็นตัวแทนในการศึกษา จำนวน 6 แห่ง แต่ละแห่งประกอบด้วยผู้รู้ (key informants) 6 คน คือ นายก อบต. ประธานสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. ปลัด อบต. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้นำชุมชนในพื้นที่ รวมกลุ่มตัวอย่างจำนวน 36 คนการเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำโดยใช้แบบสอบถามเชิงลึกกึ่งโครงสร้าง (semi-structure in-depth-interview) ในการศึกษาข้อมูลที่เป็นปัจจัยเชิงลึก เพื่อสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้รู้หรือผู้ให้ข้อมูล (key informants) โดยการนัดหมายเข้าสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ศึกษาทั้ง 5 ด้าน มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ ปัจจัยด้านองค์การ ด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน ด้านทรัพยากรบุคคล ด้านพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติหน้าที่ และด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ จากผลการวิจัย มีข้อเสนอแนะว่าให้เพิ่มความเข้มแข็งด้วยการกำหนดขนาดที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับขนาดและภารกิจ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และส่งเสริมให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล/ จังหวัดนนทบุรี

\* สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยชินวัตร

\*\* อาจารย์ ดร., สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยชินวัตร, ที่ปรึกษา



## The Strengthen Factors Affecting to Tambon Administrative Organizations in Nonthaburi Province

Prasutr Luangsmarnkul<sup>\*</sup>

Pichet Wongkiatkajorn<sup>\*\*</sup>

### Abstract

Subdistrict, or Tambon Administrative Organizations, (TAO)'s strength is important for sustainable community development. Consequently, there should be some factors affecting it's strength. Those factors can then be applied to other TAOs. The purposes of this research are 1) to identify problems and causes relating to the strengthen factors affecting to Tambon Administrative Organizations (TAO). and 2) to provide some recommendations for resolving the problems. This research is a Qualitative Research. Data are collected by use of a Semi-Structure In-dept-Interview. The sample consisted of 36 key informants from 6 TAOs. Six key informants from each TAO including Chief executive, Chairman of the Council, Secretary of the Council, Chief Administrator, Official, and Community Leader, are interviewed. The results are as follows : This study includes five main factors. Those are organization, administration, personnel, personel behavior, and organization environment. All studied factors affect the TAO performance, or it's strength. Base on the findings, the size of the TAO should be appropriate, or match, it's area, function, revenue and budget. The related organizations should increase the TAO's strength by promoting people participation. Organizations should also promote good governance and develop their staffs' working behaviors including honesty, sacrifice, responsibility, and unity. Moreover, moral system should be used to enhance the strength of the TAO.

**Keywords:** Tambon Administrative Organization (TAO)/ Nonthaburi Province

---

<sup>\*</sup> *Institute of Public Administration and Governance, Shinawatra University.*

<sup>\*\*</sup> *Lecturer, Dr., Institute of Public Administration and Governance, Shinawatra University, Adviser:*



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2448 ต่อมา มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่น และมีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทั่วประเทศ ส่งผลให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับ และรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ประกอบกับการที่รัฐบาลได้มีนโยบายการเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายด้าน อาทิ ด้านโครงสร้างและระบบงาน การเงิน การคลัง และการบริหารงานบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระที่จะบริหารงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ตามหลัก “ธรรมาภิบาล” มีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นทั้งในด้านการพัฒนาพื้นที่ การจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยที่ฐานราก และนับตั้งแต่กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 245 ภารกิจ ครอบคลุม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น



อย่างไรก็ตาม ความพยายามสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง รวมถึงการกระจายอำนาจ ยังไม่เกิดผลลัพธ์ที่ดี ไม่มีความเข้มแข็ง หรือเกิดประสิทธิภาพที่ดี (สมปรารถนา, 2557) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการจัดบริการสาธารณะสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สาเหตุสำคัญอาจเกิดจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง คือความพร้อมหรือการละเลยในการพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง (โกวิทย์, 2552) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่ 7,851 แห่ง (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) พบว่า มากกว่าร้อยละ 60 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ต้องพึ่งพางบประมาณเงินอุดหนุนของรัฐ เนื่องจากขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างต่ำ (โกวิทย์, 2555) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากมีการพัฒนาไม่ได้ดีเท่าที่ควร

ด้วยเหตุที่ผู้ศึกษาวิจัยปฏิบัติงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ประกอบกับได้เคยปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่บางแห่งมีปัญหาและการปฏิบัติภารกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องการทราบถึงเหตุปัจจัยที่มีผลต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเข้มแข็ง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ หากองค์กรปกครองส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ที่ได้รับ การถ่ายโอนอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เข้มแข็ง การกระจายอำนาจตามนโยบายย่อมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี” เพื่อที่จะได้ทราบว่า มีปัญหาและสาเหตุใดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้เกี่ยวข้องในการใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนในการปฏิบัติงานสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น



### คำถามในการวิจัย

ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีปัญหา สาเหตุ และวิธีการแก้ไขอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

### ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิจัยขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย โดยศึกษาจากการปฏิบัติการกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนในระดับตำบล โดยพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อผลสำเร็จของการปฏิบัติการกิจและหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนในระดับตำบล
3. ขอบเขตด้านเวลา ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิจัยโดยใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในช่วงเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม 2558

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาวิจัยจะเป็นประโยชน์ ดังนี้

1. ทราบปัญหาและสาเหตุของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เป็นข้อมูลสำหรับผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นองค์กรที่มี



การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นองค์กรพื้นฐานในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

### วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) แบบกำหนดพื้นที่ศึกษา ประชากรที่ศึกษาประกอบด้วยผู้บริหารและปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้นำชุมชนในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 28 แห่ง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบล แบบกำหนดพื้นที่ศึกษา (purposive sampling) เป็นตัวแทนในการศึกษา จำนวน 6 แห่ง โดยใช้แบบสอบถามเชิงลึกกึ่งโครงสร้าง (semi-structure in-dept-interview) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ ให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงจากผู้รู้ที่เกี่ยวข้อง (key informants) ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ รวมแห่งละ 5 คน และผู้นำชุมชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล แห่งละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 36 คน โดยกำหนดคำถามเพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ 1) ปัญหาของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอย่างไร 2) สาเหตุของปัญหาปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากอะไร 3) วิธีการแก้ไขปัญหาของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอย่างไร แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปรวบรวมความ จัดระเบียบสิ่งที่ค้นพบ และสรุปผลการวิจัย

### ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษา

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้พิจารณากำหนดศึกษาปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่ ขนาด รายได้ และความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ปัจจัยด้านการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ งบประมาณ การติดต่อสื่อสาร และความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์
3. ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคลากร ได้แก่ การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และความรับผิดชอบทางด้านบริการ
4. ปัจจัยด้านพฤติกรรมกรปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ การมีส่วนร่วม ความสามัคคี ความรับผิดชอบ ความเป็นประชาธิปไตย และการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร



5. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน

### สรุปผลการวิจัย

สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา สาเหตุ แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาของปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

#### 1. ปัจจัยด้านองค์การ เกี่ยวกับ

1) ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีผลกระทบกับเรื่องรายได้และการพัฒนา พบว่าขนาดเล็กจะมีรายได้้น้อย จึงมีงบประมาณและบุคลากรตามกรอบอัตราจำกัดที่น้อย ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานและพัฒนาพื้นที่ได้ไม่ทั่วถึง ขณะที่ขนาดใหญ่เกินไปก็จะมีผลให้การปกครองยากและการบริการไม่ทั่วถึง เพราะมีจำนวนประชากรมากและมีประชากรแฝงโดยเฉพาะชุมชนเมือง หรือใหญ่เพราะมีพื้นที่มาก ก็อาจมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาหรือกระจายการพัฒนาไม่ทั่วถึง จึงควรกำหนดโครงสร้างของขนาดและหน่วยงาน รวมถึงบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับขนาดและภารกิจ โดยต้องคำนึงถึงความเป็นตัวแทนของประชาชนในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกลในชนบท “จากข้อเท็จจริงที่พบ ถ้ามีการรวมแล้วความเป็นตัวแทนของประชาชนที่อยู่ในชนบทอาจจะหมดไป เช่น พื้นที่ที่อยู่ห่างไกล อยู่บนเขา มีหลายชาติพันธุ์ หมู่บ้านเหล่านี้เมื่อมีการรวมแล้วขนาดโตขึ้น ความเป็นตัวแทนที่ถูกคัดเลือกมา ตัวแทนอยู่บนพื้นราบหมด ความเป็นตัวแทนของหมู่บ้านคนที่อยู่บนยอดเขาอาจจะไม่มีเลย เรื่องความมั่นคงของประเทศอาจต้องพิจารณาใหม่”

2) รายได้ของท้องถิ่น ในปัจจุบันการจกเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเองยังได้ไม่มาก เพราะสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจและสังคม และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้สามารถจัดเก็บได้มีไม่มาก โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในชนบทหรือกรณีพื้นที่ยังเป็นพื้นที่การเกษตร จะมีฐานรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้อย เมื่อรายได้้น้อย งบประมาณก็จะน้อย และยังต้องใช้จ่ายในด้านบุคลากร “อบต. หลายแห่งมีการจ้างพนักงานมากเกินความจำเป็น จึงเหลืองบประมาณในการพัฒนาน้อย ไม่สามารถนำงบประมาณมาพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่ ต้องได้รับจัดสรรจากรัฐบาลมากกว่า มีผลต่อความเป็นอิสระ” จึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้สอดคล้องกับภารกิจและสภาพพื้นที่ รวมถึงส่งเสริมให้มีการบริหารที่ดี “จริงๆ ไม่ต้องใหญ่มาก ไม่ต้องสร้างตึกสูงๆ ความ



เข้มแข็งไม่เกี่ยวกับองค์กรที่ใหญ่ แม้ว่ารายได้น้อยก็ทำให้เข้มแข็งได้ ขึ้นอยู่กับการบริหาร เก็บได้น้อยถ้าการบริหารดีก็เข้มแข็งได้”

3) ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันยังถูกควบคุมกำกับดูแล เรื่องกฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถูกตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำให้รู้สึกว่าคุณค่าความเป็นอิสระ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง การถ่ายโอนอำนาจของส่วนราชการให้ท้องถิ่น ยังเป็นอำนาจชั่วคราวระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น ไม่มีระเบียบที่จะไปบริหารจัดการ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ “อบต. หลายแห่งถูกนักการเมืองเข้ามาแทรกแซง มากดดันหรือมาบีบให้ทำนอกเหนือระเบียบต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก” อย่างไรก็ตาม มีบางคนเห็นว่าความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลมีมากเกินไป ควรมีการตรวจสอบมากกว่านี้ เพราะ “นักการเมืองต่างคนต่างคิด คิดเอาเอง เข้าข้างตัวเอง ไม่ค่อยยึดถือระเบียบ คิดว่ามีอิสระไม่ฟังคนอื่น คิดว่าเป็นเงินของตนเอง และเกิดการคอร์รัปชัน เป็นผลเสียต่อประชาชนและงบประมาณ” จึงควรให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการต่างๆ จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับภารกิจ และควรให้อิสระแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามความเหมาะสม “ถ้าให้อิสระมากเกินไป จะมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามา ก่อให้เกิดผลเสีย เพราะมีทั้งคนดีและคนไม่ดี” และควรส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของคนที่มาเป็นผู้บริหารด้วย “หากผู้บริหารที่มีคุณธรรม จริยธรรมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ความเป็นอิสระที่มีอยู่ปัจจุบันก็สามารถบริหารงานและงบประมาณให้องค์กรเข้มแข็งได้” และควรมีมาตรการป้องกันไม่ให้นักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ใช้อิทธิพลมากดดันหรือมาบีบให้ทำนอกเหนือระเบียบต่างๆ

## 2. ปัจจัยด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับด้าน

1) งบประมาณ มีปัญหาการบริหารงานและภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองได้น้อย สาเหตุมาจากฐานภาษีและประสิทธิภาพการจัดเก็บขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรก็ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล การที่มีงบประมาณน้อย ทำให้ไม่สามารถทำแผนพัฒนาตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ครอบคลุมพื้นที่ รวมถึงการบริหารงานของผู้บริหารที่ยังขาดประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด คุ่มค่า ยังมีการจ้างพนักงานจำนวนมากเกินไป รวมทั้งมีการกั้นงบประมาณไว้ก่อสร้างอาคารสำนักงานที่เกินความจำเป็น ในทางตรงกันข้าม ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณมากจะทำให้ผู้บริหารเกิดความโลภ มีการแข่งขันเข้า



มาบริหาร ในการเลือกตั้งก็จะมีการแข่งขันสูง เกิดการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง “ท้องถิ่นไหนยังมีงบประมาณมาก การเลือกตั้งก็จะมีการแข่งขันสูง ทำให้ประชาชนอ่อนแอ ได้เงินแป็บเดียวแล้วก็หมด” แนวทางแก้ไขควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น รวมทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ตามภารกิจ โดยพิจารณาในมิติของขนาด จำนวนประชากร ภูมิศาสตร์ของตำบลด้วย รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้และการบริหารงบประมาณของผู้บริหาร นอกจากนี้ ควรป้องกันปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งอย่างจริงจัง เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาบริหารงบประมาณ

2) การติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารกับชาวบ้านไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ไม่สามารถสื่อสารข้อมูลให้ประชาชนทราบและเข้าใจ อาจเกิดจากปัญหาการสื่อสารไม่ชัดเจนหรือเกิดจากการปิดกั้นการเข้าถึงของประชาชน “เมื่อประชาชนไม่รับทราบว่าท้องถิ่นทำอะไรอยู่ ก็จะคอยจ้องจับผิด” เทคโนโลยีการสื่อสารจึงมีส่วนสำคัญในเรื่องการประชาสัมพันธ์ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำอะไรบ้าง สามารถเข้าถึงประชาชนได้ ซึ่งสาเหตุจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนไม่ว่าฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายพนักงานยังขาดความรู้ในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ “การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการทำงานยังไม่สมประโยชน์เท่าที่ควร” รวมทั้งยังขาดข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานให้เกิดประโยชน์กับประชาชน จึงควรส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานและเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน ถ้าท้องถิ่นมีแต่เรื่องทุจริตไม่ชอบมาพากล ไม่โปร่งใส ชาวบ้านก็จะใช้ช่องทางสื่อสารได้ค่อนข้างรวดเร็ว โดยจะต้องมีการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค “เมื่อก่อนปิดกันกัน ทำอะไรไม่มีการตรวจสอบ ปัจจุบันชาวบ้านมีโทรศัพท์ พอมีอะไรไม่เข้าใจจะโทรศัพท์มาสอบถามเจ้าหน้าที่ หรือมีเรื่องอะไรจะไปในทางทุจริต ก็มีช่องทางโทรศัพท์ไปร้องเรียน”

3) ความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ เกิดจากฝ่ายบริหารและสมาชิกสภา ซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนมักจะเกิดความขัดแย้งและแย้งชิงผลประโยชน์ จากการแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาบริหารงบประมาณ และอาจเกิดจากสมาชิกสภาแก่งแย่งงบประมาณเพื่อทำโครงการในพื้นที่ที่ตนเป็นตัวแทน ทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก เกิดการแตกความสามัคคี ไม่พึงเหตุผล การทำงานก็จะล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนหรือตามเป้าหมายที่ต้องการ ยิ่งงบประมาณมาก ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ยิ่งมาก ประชาชนก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร “ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งมักจะใช้เรื่องเงินเข้ามานำหน้า ทุกอย่างต้องจ่ายเงินซื้อทั้งหมด ถ้ามีการลงทุนซื้อเสียงก็ต้องหาผลประโยชน์คืน และต้องการกำไร เกิดการขัดแย้งกัน บางครั้งขัดกันถึงขั้นยิงกัน” นอกจากนี้ นักการเมืองระดับชาติมักจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับท้องถิ่น ทำให้เกิดการแตกแยกขัดแย้งกัน



“ฝ่ายการเมืองบางคนเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ อยากอยู่ในตำแหน่งนานๆ พยายามสร้างบารมี สร้างอิทธิพล ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการ นายก อบต. ส่วนใหญ่อยากได้คะแนนเสียง เป็นที่รักของประชาชน จึงบริหารงานเอาใจประชาชนโดยไม่คำนึงถึงกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ บางเรื่องทำไม่ได้ก็จะทำให้ได้ เพราะมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงาน” ไม่เป็นธรรมทั้งในเรื่องการพิจารณาจัดสรรงบประมาณพัฒนาพื้นที่ การบริหารงานบุคคลไม่มีความยุติธรรม สร้างความแตกแยกขัดแย้งในหมู่ข้าราชการและพนักงาน จึงควรส่งเสริมให้บุคลากรมีทัศนคติในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน มีการยึดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์อย่างจริงจัง และส่งเสริมให้มีการบริหารงานด้วยระบบคุณธรรม

### 3. ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับ

1) **ระดับการศึกษา** เป็นปัญหาสำหรับผู้บริหารในเรื่องวิสัยทัศน์การบริหารและการตัดสินใจ ในปัจจุบันการบริหารงานจึงต้องพึ่งข้าราชการประจำ มีผลให้ข้าราชการประจำมีอำนาจชี้นำ เช่นเดียวกับสมาชิกสภา การติดตามข่าวสาร การวินิจฉัยตีความไม่สามารถเข้าใจบทบาทหน้าที่และระบบการทำงาน มีผลต่อการพัฒนาองค์กร สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากไม่มีการกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้มีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาทำงานในฝ่ายการเมือง ตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2539 ทั้งฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายสมาชิกสภา จึงมีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มีระดับการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา และอีกสาเหตุหนึ่งเกิดจาก “ผู้บริหารรับคนเข้ามาทำงานโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ เห็นแก่พวกพ้อง เครือญาติ” มีการศึกษาไม่เหมาะสมกับหน้าที่การงาน ไม่ตรงตามสายงาน ไม่ถูกหลักคุณธรรม จึงควรกำหนดคุณสมบัติเรื่องระดับการศึกษาของผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาให้สูงขึ้น โดยเฉพาะผู้บริหารควรให้จบปริญญาตรีขึ้นไป ในส่วนของการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเข้าเป็นข้าราชการและพนักงานปฏิบัติงาน ควรมีการแต่งตั้งผู้ที่จบการศึกษาตรงกับตำแหน่งและภารกิจหน้าที่ ไม่ควรใช้ระบบอุปถัมภ์

2) **ประสบการณ์ในการทำงาน** มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารพัฒนาองค์กร ถ้าไม่มีประสบการณ์การทำงาน อาจทำให้การทำงานไม่ประสบความสำเร็จหรือผิดพลาดได้ “ในการเลือกตั้งอาจได้คนใหม่เข้ามาและไม่มีประสบการณ์ในการทำงาน การกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ก็จะทำอะไรแบบเดิมๆ ไปก่อนและทำงานไม่คล่องตัว ต้องมีการศึกษาและหาประสบการณ์” ในส่วนสมาชิกสภาที่เข้ามาใหม่ๆ บางคนไม่ศึกษา ไม่ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติม การ



ทำงานก็อาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรหรือเกิดการผิดพลาดได้ ดังนั้นจึงควรจัดให้มีการถ่ายทอดความรู้ ฝึกฝน และหาประสบการณ์ในการทำงาน

3) **ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน** สมาชิกสภาที่เข้ามาใหม่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ “สมาชิกสภามักปฏิบัติผิดข้อบังคับต้องมีการดักเตือนตลอดเวลา” ส่วนใหญ่บุคลากรที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย มักปฏิบัติงานผิดพลาด เกิดปัญหาเมื่อมีการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบ สาเหตุเกิดจากหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มาส่งมอบหรือถ่ายทอดความรู้ให้ ประกอบกับบุคลากรบางส่วน “ไม่ใฝ่รู้ ไม่ศึกษากฎระเบียบ มักทำตามความเคยชินหรือทำตามแบบที่เคยทำกันมาก่อนโดยไม่รู้ว่าผิดกฎ ระเบียบหรือไม่ อย่างไร” นอกจากนี้ กฎ ระเบียบในการปฏิบัติงานบางเรื่องไม่ชัดเจน ต้องมีการตีความ และการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบ โดยเฉพาะ สดง. มีการตรวจสอบไม่เหมือนกันในเรื่องเดียวกัน บางองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผ่าน ขณะที่บางองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ผ่าน อีกสาเหตุหนึ่งคือ “ผู้บริหารมักใช้ระบบเส้นสายรับคนที่ไม่มีความรู้เข้ามาเป็นพนักงานของ อบต.” จึงควรส่งเสริมและพัฒนาความรู้ให้บุคลากร โดยจัดอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงาน และไม่ควรรีบบอบุคคลที่ไม่มีความรู้เข้ามาเป็นพนักงาน ควรจะรับคนที่มีความรู้เข้ามาเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ

4) **ความรับผิดชอบทางด้านบริการ** องค์การบริหารส่วนตำบลกระจายการบริการไม่ทั่วถึง บุคลากรไม่มีความรับผิดชอบในการบริการ ไม่สนใจประชาชนที่มาใช้บริการ ไม่มีความเสมอภาค ทำให้ประชาชนไม่มีความพึงพอใจ จึงเกิดมุมมองที่ไม่ดีกับท้องถิ่น และจะไม่ยอมรับองค์กร จะคอยตรวจสอบและไม่ให้ความร่วมมือ สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากบุคลากรบางส่วนขาดความรับผิดชอบ ขาดจิตสำนึกการให้บริการ และมีการเลือกปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาประชาชนไม่ได้รับการบริการที่ดี เกิดความไม่พอใจและมีการร้องเรียนตามมา สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือยังมีภารกิจที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าของหรือมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนกลางซึ่งมอบหมายแต่ความรับผิดชอบในการให้บริการ ก่อให้เกิดปัญหากับหน่วยตรวจสอบ จึงควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภารกิจที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการให้ชัดเจน พร้อมทั้งจะนำไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันควรเสริมสร้างบุคลากรที่ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีจิตสำนึกและมีวิสัยทัศน์การให้บริการประชาชนโดยไม่แบ่งแยก ให้ความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องของกฎ ระเบียบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล



#### 4. ปัจจัยด้านพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติหน้าที่ ด้าน

1) **ความซื่อสัตย์สุจริต** การทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลประโยชน์นับว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีการเรียกรับผลประโยชน์ ชักยอกทรัพย์สิน หรือคดโกง นำเงินของราชการไปใช้ส่วนตัว สาเหตุเกิดจากชาวบ้านเลือกตั้งเข้ามาโดยไม่สุจริต มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง บุคลากรขาดคุณธรรม เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น จึงควรเสนอให้หน่วยตรวจสอบ เช่น สตง. เข้าตรวจสอบการทำโครงการต่างๆ อย่างทั่วถึง

2) **ความเสียสละ** บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเสียสละ ขาดสำนึกในหน้าที่ ฝ่ายการเมืองผู้ที่อาสาเข้ามามีความทะเยอทะยาน ผู้บริหารเข้ามาเพื่อต้องการอำนาจและผลประโยชน์ ไม่ได้เข้ามาด้วยจิตสาธารณะที่จะทำเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง **“ผู้นำคือนายก อบต. ที่ปฏิบัติงานอยู่ในขณะนี้ไม่ใช่ผู้เสียสละ เข้ามาเพื่อต้องการอำนาจและผลประโยชน์”** **“ฝ่ายสมาชิก** **สภายังไม่ค่อยตระหนักถึงความรับผิดชอบ ความเสียสละในการบริการประชาชน คิดว่าไม่ใช่หน้าที่** **ตน มองว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้จ่ายเงิน”** และพนักงานบางส่วนยัง **ไม่มีความเสียสละ** จึงควรสร้างทัศนคติให้บุคลากรมีจิตอาสา เสียสละ อุทิศตนเข้ามาทำงานเพื่อประชาชน ขณะเดียวกันผู้บริหารต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทুম่ทำงาน

3) **การมีส่วนร่วม** บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสมาชิกสภา และข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ยังขาดการมีส่วนร่วมในการทำงาน หรือกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่างฝ่ายต่างทำงานของตนเอง ที่เกิดจากขาดความสามัคคีในหมู่คณะ ขาดจิตสำนึกในการทำเพื่อส่วนรวม และบางส่วนไม่รู้บทบาทหน้าที่ตนเอง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อองค์กรและไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญคือผู้บริหารบางคน **ไม่มีความยุติธรรม** ส่งผลให้เกิดความแตกแยก ดังนั้น ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องบริหารโดยใช้ระบบคุณธรรม ให้ความเสมอภาค ไม่สร้างความแตกแยก ไม่เลือกปฏิบัติ เพราะจะทำให้พนักงานเกิดขวัญและกำลังใจร่วมมือร่วมใจทำงาน

4) **ความสามัคคี** องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งเกิดปัญหาสมาชิกสภาไม่ค่อยสามัคคีกัน ผู้บริหารมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ **ไม่มีความยุติธรรม ไม่ยึดความถูกต้องหรือกฎระเบียบ** ทั้งในเรื่องของการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ไปพัฒนาพื้นที่ และเรื่องของการบริหารงานบุคคล ทำให้เกิดปัญหาการบังคับบัญชา บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความสามัคคี เกิดการแตกแยกภายในระหว่างข้าราชการ พนักงาน แบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวก เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติงาน **“แม้ว่านโยบายจะดีเพียงใด ถ้าไม่มีความสามัคคีในหมู่คณะ การทำงานก็จะไม่สำเร็จ ทำให้องค์กรไม่เข้มแข็ง”** ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความยุติธรรมในการบริหารงาน การทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณ



อย่างเป็นธรรม การบริหารงานบุคคลต้องมีคุณธรรม การประเมินบุคลากรต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และจัดกิจกรรมสร้างความปรองดองระหว่างบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างต่อเนื่อง

5) **ความรับผิดชอบ** ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะผู้บริหารขาดความรับผิดชอบ รับปากประชาชนตอนหาเสียง แต่เมื่อเข้ามาแล้วไม่ทำตามนโยบายที่หาเสียงไว้ หรือผลงานที่ทำอาจพบว่าไม่ได้มาตรฐาน ไม่ตอบสนองความต้องการประชาชนอย่างแท้จริง เพราะผู้บริหารนั้นไม่มีคุณธรรม ไม่คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ขาดจิตสำนึกในการทำหน้าที่เพื่อสาธารณะ ในส่วนสมาชิกสภาหลายคนไม่สนใจความเดือดร้อนของประชาชน ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเอง ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน จึงควรส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลและรับผิดชอบต่อปัญหา “มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และต่อประชาชน หากตนเองหรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำสิ่งไม่ดีหรือทำผิดพลาด ต้องออกมารับผิดชอบต่อประชาชน ก็จะเป็นที่ยอมรับของประชาชน ทำให้องค์กรเข้มแข็ง”

6) **ความเป็นประชาธิปไตย** การบริหารงานของผู้บริหารใช้วิธีการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงานต้องอยู่ภายใต้อำนาจ ถูกกดดัน ถูกบังคับ เจ้าหน้าที่ต้องทำตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาตามมา ซึ่ง “ผู้บริหารหลายแห่งยังคงยึดถือการทำงานแบบเป็นสายการบังคับบัญชาที่สั่งการอย่างเดียว เป็นผู้บริหารแบบอำนาจนิยม คิดว่าได้รับเลือกเข้ามาแล้วมีอำนาจจะทำอะไรก็ได้ จึงบริหารงานค่อนข้างเป็นเผด็จการ” ดังนั้น ผู้บริหารต้องเน้นการให้อิสระในการแสดงความคิดเห็น และมีการรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับฟังเสียงประชาชน เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงในสิ่งที่เขาต้องการในแผนชุมชนและการทำโครงการต่างๆ นอกจากนั้น ควรมีการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับเด็กนักเรียน เช่น จัดให้มีสถานักเรียน เพื่อเรียนรู้วิถีประชาธิปไตย

7) **การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร** บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือรับรู้ช้าไม่ทันการณ์ ส่งผลให้การทำงานขาดประสิทธิภาพหรือทำงานผิดพลาด สุ่มเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบ ปัญหาเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกิดจากบุคลากรบางส่วนขาดความใฝ่รู้ ไม่คิดพัฒนาตนเอง ตามไม่ทันเทคโนโลยีสมัยใหม่ การทำงานขาดแผนดำเนินงานหรือขาดการประชาสัมพันธ์ให้พนักงานได้รับรู้ นอกจากนั้น ยังขาดช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารความเดือดร้อนหรือความต้องการจากประชาชน ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า เกิดการร้องเรียนตามมา ดังนั้น บุคลากรต้องให้ความสนใจใฝ่รู้ เพื่อรับรู้ข่าวสารและทันต่อเรื่องกฎหมายและระเบียบ เพื่อจะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้อง และองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมี



ช่องทางสื่อสารให้เกิดการรับรู้ข่าวสารความต้องการหรือความเดือดร้อนของชาวบ้าน เพื่อจะได้  
แก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการได้ถูกต้องและทันการณ์

5. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม เกี่ยวกับ

1) การเมือง ปัญหาการเมืองในท้องถิ่นมักเกิดการแข่งขันแย่งชิงกันของนักการเมืองเพื่อเข้าไป  
มีอำนาจหรือเป็นผู้บริหาร มีปัญหาการซื้อเสียง ทำให้ได้นักการเมืองไม่ดี ขาดความรู้ เข้ามา  
แสวงผลประโยชน์ เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง “ประชาชนส่วนมากเงินไม่มากไม่เป็น เป็นเรื่อง  
จริง จึงเกิดการคอร์รัปชันมาก มีแบ่งพรรคแบ่งพวก ใครพวกมากจะได้งบประมาณไป มีการฝากลูก  
เข้าทำงานได้ เป็นระบบเส้นสาย” เมื่อเข้ามาแล้วเป็นคนละขั้วก็จะเกิดความขัดแย้ง ฝ่ายแพ้การ  
เลือกตั้งจะเป็นฝ่ายค้านคอยขัดขวางการทำงาน และปัญหาสำคัญคือมักจะมีนักการเมืองระดับชาติ  
(ส.ส.) เข้ามาแทรกแซง ทำให้เกิดการแตกแยก “นักการเมืองใหญ่เข้ามามีอิทธิพล มาบังคับขู่เข็ญ  
โทรไปข่มขู่ฝ่ายตรงข้ามในพื้นที่ เมื่อแพ้การเลือกตั้งก็ขู่มา พอามีอิทธิพล ชุมชนชาวบ้านยังกลัว”  
และเกิดปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม “ถ้าเป็นลูกน้องไม่อยู่ในบ้านใหญ่ งบประมาณ  
ไม่ได้” “นักการเมืองท้องถิ่นอาจเป็นหัวคะแนนเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติ หรือต้องการ  
ได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยการผลักดันของนักการเมืองระดับชาติ ก่อให้เกิดการครอบงำ  
สมาชิกและผู้นำในพื้นที่ ขาดความเป็นอิสระ” นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายของการเมือง  
ระดับชาติก็ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นด้วย เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลต้องนำนโยบายไปสู่การ  
ปฏิบัติในพื้นที่ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม นักการเมืองท้องถิ่นควร  
ให้มีการเคารพกฎกติกา รู้แพ้รู้ชนะ ขณะเดียวกันผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีความ  
โปร่งใส เป็นธรรมในการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะนักการเมือง  
ระดับชาติต้องเห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่น โดยไม่คิดหวังผลตอบแทน จะทำให้ท้องถิ่นเจริญขึ้น  
ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาด้วยตัวเอง “การเมืองท้องถิ่นควรจะพึ่งตัวเอง เพราะกฎหมาย  
กำหนดให้มีอิสระในการตัดสินใจแก้ปัญหาในการปกครองตนเอง และสามารถแก้ไขปัญหาใน  
ท้องถิ่นตนเองได้ เป็นการพัฒนาจากข้างล่าง หากท้องถิ่นเข้มแข็ง ระดับชาติก็จะเข้มแข็ง” ด้วย

2) เศรษฐกิจ “เศรษฐกิจจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าท้องถิ่นจะได้งบประมาณจากสภาพเศรษฐกิจ  
อย่างนี้มากน้อยเพียงใด” ถ้าเศรษฐกิจไม่ดี รายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบล  
จะน้อยลง งบประมาณในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นจึงน้อย ประชาชนก็เดือดร้อนเพราะรายได้  
ลดลง การมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เพราะจะต้องประกอบอาชีพหา  
เลี้ยงครอบครัว นอกจากนี้ อาจทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาทางสังคม เช่น มีโจรผู้ร้าย  
แย่งชิงทรัพย์ พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็อาจจะทำงานไม่เต็มที่ เพราะต้องไปหา  
รายได้เสริมนอกเวลาราชการ ดังนั้น ถ้าเศรษฐกิจไม่ดี องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กระตุ้น



ส่งเสริมรายได้ ลดรายจ่าย “ควรส่งเสริมให้มีการรักษาวิถีชุมชน และสนับสนุนช่วยเหลือเกษตรกร และประชาชนที่มีรายได้น้อย ให้สามารถประกอบอาชีพมีรายได้เลี้ยงครอบครัว โดยให้ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวง หรือส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพเสริม รวมทั้งส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์จะทำให้ประชาชนอยู่ได้”

3) สังคม สภาพสังคมปัจจุบันเป็นสังคมเมืองมากขึ้นและมีประชากรแฝง การขยายตัวของความเป็นเมืองไม่ได้มีการวางแผน โครงสร้างไว้ดี ไม่มีการควบคุม ความเข้มแข็งภาคประชาชนลดลง วิถีชุมชนจะหายไป ความเอื้ออาทรหายไป ต่างคนต่างอยู่ เกิดการแก่งแย่ง ใช้บริการของรัฐมากกว่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในพื้นที่ การเข้าไปบริการก็ยาก ชุมชนเมืองเป็นชุมชนที่อยากได้อะไรต้องได้ จะเรียกร้องมาก ความเสียสละน้อย จะไม่รักษาทรัพยากรและสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม หลายปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา “ผลพวงจากสังคมเมืองบ้านพักอาศัยที่คนจากภายนอกเข้ามาอยู่ก็ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อม มีปัญหาน้ำเน่า น้ำเสีย ขยะ เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เกิดการกระทบกระทั่ง ทะเลาะเบาะแว้งกันค่อนข้างบ่อย” “ประชาชนมักคิดว่าบทบาทภารกิจหน้าที่เป็นของผู้ให้บริการคือรัฐทั้งหมด” ไม่รับรู้ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงขาดความร่วมมือ ทำให้บริหารจัดการและปฏิบัติงานได้ลำบาก การพัฒนาจึงไม่ทั่วถึง ในทางตรงกันข้ามหลายพื้นที่ยังเป็นสังคมชนบทมีรายได้น้อย มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจน้อย ความเป็นอยู่ที่ไม่ดีขึ้น คุณภาพชีวิตที่ไม่ดีขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ฉกชิงวิ่งราวเพิ่มขึ้น ผู้บริหารบางแห่งก็ไม่ให้ความสำคัญในการป้องกันปัญหา รวมทั้งมีการรับสินบนของเจ้าหน้าที่บางส่วนทำให้การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดหย่อนยาน “การบริหารจัดการของ อบต. ไม่สามารถทำได้ เช่น จับคนต่างด้าว เจ้าหน้าที่รัฐส่วนมากจะเคลียร์ ไม่ส่งโรงพัก ทำให้เกิดภัยต่อชาติ...ในพื้นที่มีโรงงาน บริษัทเอกชน โรงงานปล่อยน้ำเสียสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะเจ้าหน้าที่ไปเข้ากับโรงงานทหารเข้ามาดำเนินการจึงปิดได้” ดังนั้น จึงต้องมีการวางแผนรองรับการขยายตัวของสังคมเมือง มีการรณรงค์ให้ชุมชนเมืองมีทัศนคติที่ดี รักษาภูมิตึกาในการอยู่ร่วมกันในสังคม ขณะเดียวกันต้องกระจายการพัฒนาให้ทั่วถึง เพื่อกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ชนบท ชาวบ้านในชนบทจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ลดปัญหาสังคม นอกจากนั้น ควรเสนอให้มีกฎหมายกำหนดโทษขั้นรุนแรง บังคับใช้ให้จัดการผู้ค้ายาเสพติดเด็ดขาด ไม่ควรมีอภัยโทษ เพราะคนค้ายาเมื่อติดคุกออกมาก็ค้ายาเสพติดอีก และควรส่งเสริมทุกภาคส่วนให้ร่วมกันป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดและอาชญากรรม โดยเฉพาะผู้ปกครองและผู้นำชุมชนต้องร่วมสอดส่องดูแลบุตรหลานตนเอง และต้องส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีการดำเนินการกับผู้ที่ทำผิดกฎหมายอย่างจริงจัง ไม่ทุจริต ไม่รับสินบน



4) การมีส่วนร่วมของประชาชน “อบต. จะเข้มแข็งได้ก็ต่อเมื่อเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง” ถ้าประชาชนไม่มีส่วนร่วมองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนหรือไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน ปัญหาคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีน้อย ประชาชนที่มีส่วนร่วมก็จะ เป็นประชาชนวัยสูงอายุ โดยเฉพาะในชุมชนเมืองการมีส่วนร่วมน้อยมาก ส่งผลให้เกิดการพัฒนา หรือการจัดบริการที่ไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งเกิดปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันได้มาก สาเหตุอาจเกิดจากประชาชนไม่เห็นความสำคัญ หรือมีความจำเป็นในการ ประกอบอาชีพเลี้ยงดูครอบครัว หรือเกิดจากความขัดแย้งในพื้นที่ ประชาชนที่อยู่ฝ่ายบริหารจะเข้า มีส่วนร่วม แต่ประชาชนของฝ่ายค้านจะไม่เข้าร่วม นอกจากนั้น ระเบียบ กฎหมายก็ไม่เอื้อต่อการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่สำคัญคือ “ผู้บริหารหรือข้าราชการไม่ค่อยเข้าใจ หรือไม่จริงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค” “เรายังไม่ จริงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม บางครั้งใช้วิธีการล่ำรายซื้อให้ครบองค์ประกอบ” ดังนั้น จึง ต้องมีการแก้กฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และ “อบต. ต้องมีความจริงใจในการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้ความรู้และแนะนำว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างไร กระตุ้นให้ประชาชนมีความเข้าใจ ทำให้รู้สึกวาท้องถิ่นไม่ได้ปิดกั้น และเห็นประโยชน์ของการมี ส่วนร่วมว่าจะเกิดประโยชน์แก่ตนเองอย่างไร การมีส่วนร่วมของประชาชนจะลดปัญหาเรื่องการ ทุจริตคอร์รัปชันหรือปัญหาการให้บริการที่ไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชน”

#### ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรกำหนดโครงสร้างของขนาดและหน่วยงาน รวมถึง บุคลากรให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมโดยพิจารณาในมิติ ของขนาด จำนวนประชากร สภาพภูมิศาสตร์ และภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจที่ราชการส่วนกลางถ่าย โอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะต้องโอนงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน ด้วย และควรส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนารายได้ โดยพัฒนาประสิทธิภาพการ จัดเก็บรายได้ รวมถึงการขยายฐานภาษีและสร้างแหล่งรายได้เพิ่มเติม นอกจากนั้น ควรมีมาตรการ ป้องกันนักการเมืองระดับชาติเข้ามาแทรกแซงหรือใช้อิทธิพลกับท้องถิ่น เช่น ไม่ควรให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระมากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการบริหาร การบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนมากยังขาดประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด คุ่มค่า ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน



และผู้บริหารหลายแห่งยังใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม จึงควรส่งเสริมให้นำหลักการ  
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาใช้ และกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพใน  
การป้องกันปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์อย่างจริงจัง นอกจากนั้น ควรมีมาตรการป้องกัน  
ปราบปรามการซื้อสิทธิ์ขายเสียงเลือกตั้งอย่างจริงจัง เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาบริหารงบประมาณในการ  
พัฒนาท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ความรู้และแนะนำให้ทราบว่า  
ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร รวมทั้งกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้รู้สึกว่าการพัฒนาท้องถิ่นไม่ได้  
ปิดกั้น และให้เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมว่าจะเกิดประโยชน์แก่ตนเอง

### บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2552). **มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น : วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงาน  
ท้องถิ่น**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2555). **หนึ่งทศวรรษกระจายอำนาจและอนาคตการกระจายอำนาจให้กับ อปท. ใน  
ประเทศไทย**. เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อย เล่ม 2. *เวทีท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ :  
สถาบันพระปกเกล้า.
- วรเดช จันทรศร. (2552). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ :  
พริกหวานกราฟฟิค.
- สมปรารถนา คล้ายวิเชียร. **คำสั่ง คสช. ฉบับที่ 85/2557 ก้าวข้ามมายาคติ “กระจายอำนาจ”**.  
นิวส์มอนิเตอร์. **มติชนรายวัน**. 16 กรกฎาคม 2557.
- Steers , Richard M. (1977). **Organization Effectiveness : A Behavioral View**. Santa  
Monica, Californai : Goodyear Publishing .