



เงินแห่งของหน่วยงานดำเนินการตามโครงการ กสช. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกันนี้ได้กำหนดให้สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งหมายถึงสภาตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบันในทุกตำบล (เว้นพื้นที่ที่มีการจัดการปกครองในรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่น)

ในทางปฏิบัติพบว่าบทบาทของหน่วยงานทั้ง 5 ระดับ ดังกล่าวในการปฏิบัตินโยบายจะมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ เรียงกันจากต่ำสุดไปสู่งานชั้นสูงขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ สภาตำบลจะมีบทบาทมากที่สุด ในลำดับรองลงไปได้แก่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และส่วนกลางตามลำดับ สำหรับในระดับหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทกลมกลืนไปกับสภาตำบลจนแยกบทบาทออกจากกันให้เด่นชัดค่อนข้างยาก เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านมีตำแหน่งหน้าที่ในสภาตำบลอีกตำแหน่งด้วย สำหรับคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีบทบาทไม่มากนักจะเห็นเด่นชัดเพียงการที่กำนันหรือประธานสภาตำบลได้แต่งตั้งให้กรรมการหมู่บ้านจำนวน 3 คน เป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติงานของโครงการ กสช. แต่ละโครงการตามระเบียบ

## 2 ขั้นตอนการปฏิบัตินโยบายของสภาตำบล

ในการปฏิบัตินโยบายของสภาตำบลเกี่ยวกับโครงการ กสช. อาจแยกขั้นตอนสำคัญออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

- 2.1 การจัดทำรายละเอียดและประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการ
- 2.2 การดำเนินโครงการที่ได้รับอนุมัติ
- 2.1 การจัดทำรายละเอียดและประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการ

หลังจากที่ได้รับแจ้งวงเงินที่ได้รับการจัดสรรซึ่งตามระเบียบ<sup>1</sup> กำหนดให้ กสจ. ต้องแจ้งวงเงินค่าใช้จ่ายที่ได้รับของแต่ละสภาตำบลให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งวงเงินจัดสรรจาก กสช. ระเบียบฯ ได้กำหนดให้สภาตำบลจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเสนอโครงการ รวมตลอดทั้งความเหมาะสมของที่ตั้งและค่าใช้จ่ายของโครงการ ทั้งนี้โดยให้คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบลหรือ คปต. เข้าร่วมประชุมเสนอความเห็นได้ด้วย แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน<sup>2</sup> ซึ่งนอกจากสภาตำบลจะมีที่ปรึกษาที่เป็นข้าราชการใน

<sup>1</sup> คำว่า "ระเบียบฯ" ซึ่งกล่าวถึงในบทนี้หมายถึง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2529.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 17.

คปต. อันได้แก่ พัฒนาการประจำตำบล เกษตรตำบล เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำตำบล ครู รวมทั้งครูผู้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาตำบล ในการจัดทำโครงการแล้ว ยังมีปลัดอำเภอซึ่งเป็นที่ปรึกษาของสภาตำบล รวมทั้งอาสาสมัครตามโครงการ กสช. เป็นที่ปรึกษาอีกด้วย

เงื่อนไขที่สำคัญในการพิจารณาระเบียบฯ กำหนดไว้ได้แก่<sup>3</sup>

#### 2.1.1 ประเภทของโครงการที่จัดทำได้

ก. ฝ่ายประคูดหรือพนักงานน้ำ อาคารระบายน้ำล้น เขื่อนเก็บกักน้ำ และอ่างเก็บน้ำ ทานบนพื้นเมืองแบบต่าง ๆ (ยกเว้นทานบนดินที่ไม่ได้มีการสำรวจออกแบบและก่อสร้างตามหลักวิชาการ)

ข. คู คลอง ห้วย เขื่อนส่งน้ำ รางระบายน้ำ ท่อส่งน้ำ

ค. สระเก็บน้ำ หนอง บึง บ่อ เลี้ยงสัตว์น้ำ

ง. ถังเก็บน้ำ คู่ม่าน

จ. บ่อน้ำบาดาล ประปาหมู่บ้าน

ฉ. ฉางเก็บผลผลิตการเกษตร โรงสี คอกสัตว์รวม กังหันสูบน้ำ โรงงานปรับปรุงคุณภาพยางแผ่น ตลาด เรือนเลี้ยงไหม เรือนเพาะชำ เครื่องอบผลผลิตทางการเกษตร

ช. ถนน สะพาน ท่อระบายน้ำ ทางเดิน ท่าเทียบเรือ เขื่อนป้องกันดินพัง

ซ. อื่น ๆ ที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อชุมชน

#### 2.1.2 เงื่อนไขของโครงการ

ก. เป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล

ข. เป็นโครงการที่สำเร็จลุล่วงได้ทั้งโครงการภายในเดือนมกราคม-มิถุนายน

ค. เป็นโครงการที่ไม่ผูกพันงบประมาณในปีต่อไป

ง. เป็นโครงการที่ไม่ซ้ำซ้อนกับงานที่หน่วยราชการอื่น ๆ กำลังดำเนินการอยู่

จ. เป็นโครงการที่มีความมั่นคงถาวร และสามารถใช้จ่ายประโยชน์ต่อส่วนรวมในระยะยาว

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 14 และข้อ 15.

ฉ. ใช้แรงงานประชาชนเป็นหลักในการก่อสร้าง ในกรณีจำเป็นเพื่อความมั่นคงถาวร อาจขอความร่วมมือใช้เครื่องจักรกลของส่วนราชการต่าง ๆ หรือเช่าเครื่องจักรกลเอกชน (ในกรณีจำเป็น กสจ. อาจอนุมัติสภาตำบลจัดทำโครงการโดยวิธีจ้างเหมาก็ได้)

### 2.1.3 ประเภทของโครงการที่ห้ามจัดทำ

ก. โครงการก่อสร้างปรับปรุงและซ่อมแซมรั้วและประตูทุกชนิด ถนน รางคยาง บ้านพักเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการ ศาลาพักผ่อน ศาลาริมทาง โบสถ์ วิหาร ศาลาการเปรียญ กุฏิ เมรุ ศาลาเอนก มัสยิด สนามแบดมินตัน

ข. โครงการที่เกี่ยวกับการจัดให้มีไฟฟ้า

ค. โครงการจัดซื้อ จัดหา เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยา ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ครุภัณฑ์สำนักงาน พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ จอบ เสียม บังเกอร์

ง. โครงการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ในการฝึกอบรม

จ. โครงการก่อสร้างบ่อน้ำดื่ม ส้วมสาธารณะ

กระบวนการดำเนินงานโครงการ กสช. หลังจากรับทราบยอดจัดสรรงบประมาณจาก กสช. กลางแล้ว องค์กรหลักในระดับดังกล่าวได้แก่ กสจ. และสภาตำบล จะดำเนินงานใน 4 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

ก. ขั้นตอนการและรับทราบ ที่สำคัญคือการสั่งการเรื่องการจัดสรรและใช้งบประมาณ การแจ้งนโยบายระเบียบปฏิบัติและการปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบดังกล่าว การสั่งการทั่วไปอยู่ในระดับอำเภอใช้วิธีแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่สภาตำบลทราบ

ข. ขั้นตอนคัดเลือกโครงการ กสจ. เป็นหน่วยดำเนินการโดยมี กสอ. และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในคณะทำงานสนับสนุนการพัฒนาชนบทระดับตำบลหรือ คปค. อันได้แก่ พัฒนาการประจำตำบล เกษตรตำบล ครู เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำตำบล รวมทั้งครูผู้ทำหน้าที่เลขานุการสภาตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล โดยมีครูผู้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาตำบล และอาสาสมัคร กสช. เป็นผู้ช่วยเหลือสภาตำบลในการเขียนรายละเอียดโครงการตามแบบของทางราชการ

ค. ขั้นตอนจัดทำรายละเอียดโครงการ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสภาตำบลในการจัดทำ

ง. ขั้นตอนอนุมัติโครงการ กสอ. รับผิดชอบกลับกรองและ กสจ.

พิจารณาอนุมัติ สำหรับเกณฑ์อนุมัติโครงการของ กสอ. และ กสจ. เน้นความถูกต้องตามระเบียบ

ความถูกต้องด้านช่างและไม่เกินวงเงิน

## 2.2 การดำเนินโครงการที่ได้รับอนุมัติ

2.2.1 ยื่นก่อนยื่นผูกพันหรือยื่นสิ่งซื้อสิ่งจ้าง ในขั้นนี้สภาตำบลจะมีอำนาจในการก่อนยื่นผูกพันทั้งการจัดซื้อ จ้างเหมา หรือจ้างทำของ และการจ้างแรงงานโดยวิธีตกลงราคา ตามราคาหรืออัตราที่ กสจ. กำหนดไว้<sup>4</sup> ทั้งนี้ได้มีการแจ้งราคาและอัตราค่าจ้างล่วงหน้าไปพร้อมกับการแจ้งวงเงินจัดสรรแล้ว ซึ่งในการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินและการก่อนยื่นผูกพัน กำหนดให้ประธานกรรมการสภาตำบลและกรรมการอื่นที่ได้รับมอบหมายจากสภาตำบลอีก 3 คน เป็นผู้ลงนาม<sup>5</sup>

2.2.2 การควบคุมโครงการ ตามระเบียบได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งกรรมการสภาตำบลหรือกรรมการหมู่บ้านไปควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างน้อย 1 คน และให้ได้รับค่าตอบแทนในกรณีมีการจ้างแรงงาน เว้นแต่ดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาให้ประธานกรรมการสภาตำบลและผู้ใหญ่บ้านที่โครงการนั้นตั้งอยู่ เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยไม่มีค่าควบคุมงาน<sup>6</sup>

นอกจากนั้น กสอ. โดยนายอำเภอท้องที่ยังแต่งตั้งกรรมการหมู่บ้านจำนวน 3 คน เป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการ<sup>7</sup> แต่งตั้งพัฒนาการประจำตำบลหรือข้าราชการอื่น ๆ รับผิดชอบไปแนะนำช่วยเหลือจากการจัดทำหรือคัดเลือกโครงการ และกำกับดูแลการดำเนินการเบิกจ่ายตามโครงการร่วมกับเลขานุการสภาตำบล (ครู) ตำบลละ 1 คน<sup>8</sup> และแต่งตั้งข้าราชการตามที่เห็นสมควร เดินทางไปตรวจสอบผลงานและหลักฐานการจ่ายเงินของงบประมาณดำเนินการทุกระยะ 15 วัน<sup>9</sup>

2.2.3 การเบิกจ่าย สภาตำบลจะเป็นผู้จัดทำหลักฐานเพื่อขอเบิกจ่าย หากเป็นค่าจ้างแรงงาน จะเบิกจ่ายทุก 7 วัน ในกรณีเบิกจ่ายเพื่อจ่ายให้เจ้าหน้าที่ตามหลักฐานการสั่งซื้อ สิ่งจ้าง จะส่งเบิกภายหลังวันก่อนนี้ไม่เกิน 3 วัน ไปยังเสมียนตราอำเภอ เพื่ออำเภอจะได้

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 23.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 24.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 28.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 12 (7).

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 40.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 42.

ดำเนินการเบิกจ่ายต่อจังหวัดต่อไป ซึ่งสภาตำบลจะได้รับเงินตรงจ่ายในกรณีเป็นค่าจ้างแรงงาน ส่วนการจัดซื้อ จัดจ้าง ก็ต่อเมื่อส่งหลักฐานการตรวจรับพัสดุหรือการจ้างแล้ว ทั้งนี้การรับเงินจากอำเภอ สภาตำบลจะต้องแต่งตั้งกรรมการ 3 คน ร่วมกันเป็นคณะกรรมการรับเงิน

#### 2.2.4 การประชาสัมพันธ์

### 3. การดำเนินงานของสภาตำบลในเขตอำเภอไทรน้อยในปี 2532

จากข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาพบว่า สภาตำบลทั้ง 7 แห่งได้ดำเนินงานเป็นขั้นตอนซึ่งสรุปได้เป็น 11 ขั้นตอนกล่าวคือ

#### ขั้นที่ 1 รับแจ้งวงเงินจัดสรร

จังหวัดนนทบุรีได้แจ้งวงเงินจัดสรรในปี 2532 ของโครงการ กสช. ให้อำเภอต่าง ๆ ได้แจ้งให้ทุกสภาตำบลทราบในวันที่ 10 พฤษภาคม 2531 โดยกำหนดเงื่อนไขซึ่ง กสช. ได้กำหนดเป็นมาตรฐานทั่วประเทศไว้ว่า

1) กำหนดให้สภาตำบลเสนอโครงการให้ กสช. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2531

2) ให้เป็นหน้าที่ของ กสจ. จะต้องพิจารณาอนุมัติโครงการให้เสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2531

3) ให้ กสจ. พิจารณาอนุมัติเงินงบสภาตำบลส่วนที่เหลือไปรวมกับวงเงินสำรองระดับจังหวัด (5%) ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2532

ต่อมา อำเภอไทรน้อยได้แจ้งวงเงินไปให้สภาตำบลต่าง ๆ ได้ทราบเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2531 โดยทางหนังสือพร้อมแจ้งเงื่อนไขเวลาให้สภาตำบลทราบด้วย

ตารางที่ 6 บัญชีวงเงินจัดสรรโครงการ กสช. ำเภอไทรน้อยปี 2532

ตำบล	งบประมาณ
1. ราษฎร์นิยม	193,886
2. บุณศรี	193,565
3. ไทรน้อย	207,956
4. ไทรใหญ่	232,763
5. หนองเพรางาย	223,061
6. คลองขวาง	203,633
7. ทวีพัฒนา	209,571
รวม	1,464,435

ในชั้นตอนนี้ นับ เป็นชั้นตอนแรกที่สำคัญของการ เริ่มโครงการ กสช. อย่างไรก็ตาม ก็ดีทุกสภาตำบลได้ เตรียมประมาณการงบประมาณที่ได้รับไว้ก่อนหน้าแล้ว เพราะจัด เตรียมโครงการ เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับแต่ละปีจะไม่แตกต่างกันมากนัก และจะได้รับแจ้งวงเงินในเวลา ใกล้เคียงกันในทุกปี

ขั้นที่ 2 ประชุมคณะกรรมการสภาตำบล เพื่อ เสนอโครงการ

ชั้นตอนนี้ นับ เป็นชั้นตอนสำคัญที่สภาตำบลจะต้องตัดสินใจ เลือกโครงการ ทุกสภา ตำบลใช้การประชุมเพียงครั้งเดียวก็สามารถตัดสินใจได้ และปรากฏว่าส่วนใหญ่มีการ เสนอโครงการ เข้าพิจารณาเพียงโครงการเดียว มีเพียงสภาตำบลไทรน้อยและไทรใหญ่ที่มีการ เสนอโครงการ เข้าแข่งขันรวม 2 โครงการ ซึ่งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการได้ใช้วิธีลง คะแนน แม้ว่าจะมีการจัดลำดับและโครงการที่ได้อันดับที่หนึ่งได้รับงบประมาณโครงการ กสช. สภาตำบลทั้งสองแห่งได้ประสานประโยชน์โดยนำเอาโครงการที่ได้ลำดับที่ 2 ไปเสนอเข้าขอ บัญญัติจังหวัดงบประมาณปี 2533 เพื่อขอใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันได้แก่ โครงการสร้างสะพานในหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 3 ของสภาตำบลไทรน้อย และโครงการสร้างสะพาน ไม้ข้ามคลองหนึ่งหมู่ที่ 6 ของสภาตำบลไทรใหญ่ ซึ่งการประชุม เพื่อเสนอโครงการได้ เริ่ม ภายหลังจากได้รับแจ้งวงเงินทันที ปรากฏสภาตำบลไทรใหญ่เป็นแห่งแรกที่ได้ เริ่มประชุม เมื่อวันที่ 17

พฤศจิกายน 2531 ทั้งนี้ทุกสภาตำบลได้ประชุมตัดสินใจได้เสร็จสิ้นภายในเดือนพฤศจิกายน 2531 จากการสอบถามถึงสาเหตุที่สามารถตัดสินใจทำได้ภายในการประชุมเพียงครั้งเดียวทุกสภาตำบลให้เหตุผลที่คล้ายคลึงกันเป็น 2 ประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) มีการกำหนดล่วงหน้าไว้ในสภาตำบลแล้วว่า จะไม่ใช้วิธีกระจายเงินไปทำโครงการย่อย ๆ แต่จะจัดทำเป็นโครงการใหญ่ ๆ ในแต่ละปีเวียนไปตามหมู่บ้าน เพื่อให้ได้ผลงานที่เป็นกอบเป็นกำ โดยสภาตำบลเชื่อมั่นว่าจะได้รับงบประมาณโครงการ กสช. ในวงเงินใกล้เคียงกันทุก ๆ ปี

ตารางที่ 7 โครงการ กสช. อำเภอไทรน้อยระหว่างปี 2530 - 2532

ตำบล	ปีงบประมาณ	โครงการ/ที่ตั้ง	งบประมาณ
1. ราษฎรนิยม	2530	- ลงลูกรังถนนเข้าหมู่บ้าน ม.2	177,779
		- ลงลูกรังถนนเข้าสถานีอนามัย ม.3	17,632
		- จัดทำภาชนะใส่ผ้าสะอาด ม.4	42,631
		- สร้างคันดินกั้นน้ำ ม.1	186,948
	2531	- ขุดลอกคลองราษฎรนิยม ม.3	193,845
	2532	- ขุดลอกคลองราษฎรนิยม ม.2,3 (งบ 5%)	205,920
2. ทวีพัฒนา	2530	- สร้างลานตากข้าวหน้าศูนย์เอนก ประสงค์ ม.6	61,024
		- เสริมคันดินกั้นน้ำเชื่อมคลองสาม ม.3	102,960
		- ลงลูกรังถนนเข้า ม.1	107,814
	2531	- ลงลูกรังถนนริมคลอง ม.3	200,670
	2532	- สร้างคันดินกั้นน้ำ ม.4	209,513
3. ไทรน้อย	2530	- สร้างคันดินกั้นน้ำ ม.6, 8	245,605
	2531	- สร้างคันดินกั้นน้ำ ม.1	140,400
		- ลงลูกรังถนนในหมู่บ้าน เลียบคลอง ม.7	62,613
	2532	- ลงลูกรังถนนเชื่อมหมู่บ้าน ม.6, 8	207,956



## ตารางที่ 7 (ต่อ)

ตำบล	ปีงบประมาณ	โครงการ/ที่ตั้ง	งบประมาณ	
4. ไทรใหญ่	2530	- ขุดลอกคลองลำรางไทรใหญ่ ม.6,7	199,972	
		- เสริมคันดินกั้นน้ำ ม.4	88,133	
	2532	- ลงลูกรังถนนเข้าหมู่บ้าน ม.10	232,763	
5. ขุนศรี	2530	- สร้างคันดินกั้นน้ำ ม.7	247,428	
		2531	- ลงลูกรังถนนเข้าหมู่บ้าน ม.1,5	186,602
		2532	- ลงลูกรังถนนเข้าหมู่บ้าน ม.1	193,450
6. คลองขวาง	2530	- ลงลูกรังถนนสามเสียบคลองขวาง ม.5,6	276,118	
		2531	- ลงลูกรังถนนสายเสียบคลองพระพิมล ม.9	134,347
		2532	- ลงลูกรังถนนสายเสียบคลองขวาง ม.6	64,313
		2532	- สร้างคันดินกั้นน้ำ	253,495
7. หนองเพรางาย	2530	- สร้างสะพาน คสล. และถนนดิน ม.9 (รวมงบ 5%)	1,202,299	
		2531	- สร้างสะพานไม้ทางเดินเข้าข้ามคลอง ขุดใหม่ ม.12	51,973
			- ขุดลอกคลองหนองเพรางาย ม.1,7	160,380
		2532	- สร้างลานตากข้าว ม.11	117,911
			- ขุดลอกคลองใหม่เจริญ ม.5	78,811

2) นอกจากการหมุนเวียนโครงการลงตามหมู่บ้านแต่ละปีแล้ว สภาตำบลทุกแห่งได้ใช้วิธีประสานประโยชน์โดยการพิจารณาจากแหล่งอื่น ๆ นอกจากงบประมาณโครงการ กสช. เพื่อให้มีโครงการกระจายลงตามหมู่บ้านต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ในปี 2532 สภาตำบลไทรน้อย กำหนดให้โครงการลงลูกรังถนนเชื่อมหมู่บ้าน ม.6, 8 โดยงบประมาณโครงการ กสช. โครงการลงลูกรังและซ่อมถนนของ ม.3, 4, 5, 7 โดยงบประมาณซึ่งเป็น

รายได้ของสภาตำบล (ภาษีบำรุงท้องที่) ในขณะที่เสนอของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนองบัว ในการจัดทำโครงการสร้างสะพานใน ม.1 และ ม.3

อย่างไรก็ดีในการ เสนอโครงการ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมของสภาตำบลทุกสภาตำบลได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่ตรงกันว่า การประชุมนั้น เป็นการปฏิบัติตามระเบียบวิธีขั้นตอนของทางราชการที่กำหนดให้ต้องมีการประชุมตัดสินโครงการ แต่ก่อนการประชุมทุก ๆ คนทราบดีแล้วว่า จะจัดทำโครงการใด ในหมู่บ้านใด โดยมีการพูดคุยกันก่อนหน้ามาแล้ว เป็นการภายในหลายครั้ง แม้ว่าแนวนโยบายของทางราชการกำหนดวิธีการคัดเลือกโครงการจากแผนพัฒนาตำบล 5 ปี หรือแผนพัฒนาตำบลประจำปีได้จัดลำดับความสำคัญไว้ แผนพัฒนานี้จัดทำโดยอาศัยข้อมูลสภาพปัญหาของชุมชนจากข้อมูลหมู่บ้าน (ข้อมูล กชช.2ค. และข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน หรือ จปร.) เป็นหลัก แต่ข้อเท็จจริงพบว่า มิได้มีการนำเอาแผนพัฒนาตำบลหรือข้อมูลดังกล่าวมาพิจารณากันอย่าง เป็นหลัก เป็นฐาน แม้ว่าจากการสอบถามจะได้รับการยืนยันว่าเป็นโครงการในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ.2529-2534) แต่ไม่พบ เอกสารแผนพัฒนาตำบลในมือของสภาตำบลที่พร้อมที่จะใช้ตรวจสอบได้ เป็นเพียงการพูดกล่าวในการประชุมและมีผู้เข้าประชุมจำได้ และในการพิจารณาของ กสอ. และ กสจ. ไม่ปรากฏว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติโครงการแต่อย่างใด โครงการที่เสนอจะเป็นไปตามความคิดเห็นและข้อมูลส่วนตัวของกรรมการสภาตำบล โดยผู้เป็นกรรมการสภาตำบลให้เหตุผลว่า ปัญหาของหมู่บ้านทุกคนทราบดีว่าเป็นเรื่องอะไร ไม่ปรากฏหลักฐานที่มีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้านก่อนการประชุมสภาตำบล เพื่อหาปัญหาและวางแผนในขั้นต้น

ในแง่บทบาทของข้าราชการ แม้ว่าจะมีข้าราชการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของสภาตำบล บทบาทของข้าราชการที่เข้าไปชี้แนะโครงการมีอยู่ไม่มาก อาจเนื่องจากกรรมการสภาตำบลในระดับผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีประสบการณ์การทำงานโครงการ กสช. มามากกว่า 5 ปี แต่มีการหารือเป็นการภายในภายหลังจากตัดสินใจที่จะจัดทำโครงการใดแล้วในแง่ความเป็นไปได้ทางเทคนิค และการจัดหารายละเอียดของโครงการ ซึ่งข้าราชการที่ปรึกษาที่มีบทบาทสำคัญจะได้แก่ พัฒนาการประจำตำบล ช่างอำเภอ และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลสำหรับครูผู้ทำหน้าที่ เป็น เลขานุการสภาตำบลจะมีบทบาทไม่มากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่มีการปฏิบัติงานประจำมาก

### ขั้นที่ 3 เขียนโครงการ

ในขั้นนี้ เป็นขั้นที่สร้างความยุ่งยากให้แก่สภาตำบลเป็นอย่างมาก เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่จำเป็นต้องมีการสำรวจออกแบบ และจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานของทาง

ราชการทั้งรูปแบบและราคา โดยเฉพาะในปี 2532 สภาตำบลในเขตอำเภอไทรน้อยประสบปัญหาการขาดแคลนช่างเทคนิค เนื่องจากช่างอาสาสมัครของ กสช. จัดส่งมาล่าช้าภายหลังระยะเวลาที่ควรใช้ในการสำรวจออกแบบ (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2531) โดยช่างอาสาสมัครคนแรกเดินทางมาถึงเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2532 และคนที่ 2 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2532 ในขณะที่เดียวกันช่างเทคนิคซึ่งทางจังหวัดจัดส่งมาไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีงานประจำต้องปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม สภาตำบลได้มอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของโครงการ เป็นผู้สำรวจร่วมกับราษฎรผู้มีความรู้ทางด้านช่างโดยความช่วยเหลือของพัฒนาการประจำตำบลและช่างอำเภอ

แม้ว่าการสำรวจเพื่อออกแบบขั้นต้นกระทำโดยราษฎร แต่ในทางปฏิบัติพบว่าในขั้นตอนของการคำนวณ เพื่อเขียนโครงการตามแบบฟอร์มของทางราชการ รวมทั้งการเขียนแบบแปลน แผนผังประกอบ ยังคงเป็นหน้าที่ของข้าราชการผู้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและช่างอำเภอ เนื่องจากสภาตำบลไม่มีความมั่นใจว่าจะจัดทำถูกต้องหรือไม่ ซึ่งหากไม่ถูกต้องจะมีความยุ่งยากที่จะต้องมีการคืนมาแก้ไข เมื่อ เสนอ กสอ. และ กสจ. จึงให้ข้าราชการจัดทำเพื่อความเชื่อมั่นว่าจะถูกต้อง

#### ขั้นที่ 4 อนุมัติโครงการโดยสภาตำบล

เมื่อได้จัดทำโครงการแล้วตามขั้นที่ 3 โดยปกติสภาตำบลจะต้องประชุมกันอีกครั้งหนึ่ง เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าทุกสภาตำบลไม่มีการประชุมอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่าได้ตัดสินใจเลือกโครงการและมอบหมายให้กรรมการสภาตำบลไปดำเนินการแล้วภายใต้การดูแลของประธานสภาตำบล ประกอบกับในการจัดทำโครงการตามแบบฟอร์มของทางราชการ รวมทั้งการจัดทำแผนผังหรือแบบแปลน ได้มีข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย จึงเพียงแต่ประธานสภาตำบล เป็นผู้ลงนาม เสนอในแบบโครงการเท่านั้น

#### ขั้นที่ 5 นำเสนอ กสอ. เพื่อพิจารณา

การพิจารณาของ กสอ. ในแต่ละครั้งจะใช้วิธีรวมโครงการของทุกสภาตำบลนำมาพิจารณา จึงปรากฏว่า กสอ. มีการประชุม เพียงเพื่อให้ครบหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกำหนด เนื่องจากก่อนหน้าที่จะนำเสนอ กสอ. มีความเชื่อมั่นในที่ปรึกษาของสภาตำบลและช่างเทคนิคที่ได้กลั่นกรองโครงการมาก่อนหน้าแล้ว แต่ประการสำคัญในการจัดทำโครงการของสภาตำบล กสอ. บางคนโดยเฉพาะประธานฯ (นายอำเภอ และ เลขานุการ กสอ. (พัฒนาการอำเภอ) ได้มีการหารือเป็นการภายในกับประธานสภาตำบลเป็นระยะ ๆ และมีการเห็นชอบในหลักการของโครงการแล้วก่อนหน้านำเสนอโครงการ เข้าประชุมอย่างเป็นทางการ การประชุม กสอ. ในขั้นนี้จึง

เพียงเพื่อให้ครบขั้นตอนก่อนเสนอ กสจ. พิจารณา อย่างไรก็ตามในการประชุมพิจารณาโครงการของสภาตำบล ประธานสภาตำบลนั้น ๆ จะเข้าร่วมเป็นผู้ชี้แจงต่อที่ประชุมทุกครั้ง ซึ่งปรากฏว่า สกสอ. ไม่เคยมีการพิจารณาไม่อนุมัติหรือเปลี่ยนแปลงโครงการของสภาตำบลเลย

#### ขั้นที่ 6 รับแจ้งผลการอนุมัติของ กสจ.

การพิจารณาของ กสจ. จะพิจารณาเป็นระยะ ๆ โดยไม่รอให้ครบทุกสภาตำบลของอำเภอไทรน้อย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะกำหนดนโยบายที่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2531 เพื่อให้สภาตำบลสามารถเริ่มโครงการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2532 เป็นต้นไปได้ แต่ปรากฏว่าเนื่องจากความล่าช้าของสภาตำบลในการจัดทำโครงการดังกล่าวไว้วันขั้นที่ 2-3 รวมทั้ง กสจ. ได้พิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระของโครงการ (ไม่มีการยกเลิกหรือไม่อนุมัติทั้งโครงการ) ซึ่งส่วนใหญ่จะพิจารณาปรับราคาให้ตรงกับมาตรฐานกลางของจังหวัด และรายละเอียดของเนื้อหาเล็ก ๆ น้อย ๆ โครงการที่ได้รับอนุมัติได้ทันภายในกำหนด (เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2531) มีเพียงโครงการเดียว ได้แก่ โครงการลงลูกรังถนนเชื่อมหมู่บ้าน ม.6,8 ต.ไทรน้อย สำหรับโครงการอื่น ๆ จะล่าช้ากว่ากำหนดและได้รับอนุมัติช้าที่สุด เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2532 ทำให้ต้องขยายเวลาดำเนินการออกไปหลังวันที่ 30 มิถุนายน 2532 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงโครงการจากเดิม ซึ่งเป็นโครงการลงหินลูกรังหมู่บ้านจากปัญหาการหาผู้รับเหมาไม่ได้ เพราะสะพานชำรุด ขนวัสดุอุปกรณ์ไม่ได้ มาเป็นโครงการสร้างลานตากข้าวของสภาตำบลหนองเพรางาย

#### ขั้นที่ 7 ประชุมสภาตำบลแจ้งให้ทราบผลการอนุมัติ

ในขั้นนี้สภาตำบลจะประชุมสภาตำบล เพื่อแจ้งผลการอนุมัติและแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินงานตามระเบียบฯ อย่างไรก็ตาม บางสภาตำบลจะประชุมเพียงเพื่อแจ้งผลการพิจารณา โดยการแต่งตั้งกรรมการได้กระทำนับแต่การประชุมอนุมัติโครงการในขั้นที่ 2 แล้ว (ราษฎรนิยม) แต่มีบางสภาตำบลซึ่งไม่มีการประชุมอย่างเป็นทางการ เพียงแต่แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเท่านั้น (หนองเพรางายและคลองขวาง)

นอกจากการประชุมสภาตำบลโดยตรง ในบางสภาตำบลได้ใช้วิธีการประชุมราษฎรในหมู่บ้านที่ได้รับอนุมัติโครงการ เพื่อแจ้งให้ทราบ และชักจูงแนวทางปฏิบัติ ซึ่งพบในตำบลที่มีลักษณะยังไม่เป็นสังคมเมืองมากนัก เช่น ตำบลไทรใหญ่ ตำบลราษฎรนิยม เป็นต้น

#### ขั้นที่ 8 ทำสัญญาจ้าง

เนื่องจากโครงการ กสช. ที่ดำเนินงานทั้ง 9 โครงการในปี 2532 สภาตำบลในเขตอำเภอไทรน้อย ใช้วิธีจ้างเหมาดำเนินการ ทั้งนี้กรรมการสภาตำบลและข้าราชการ

ที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า วิธีจ้าง เหมาะจะได้ผลงานที่ดีว่าใช้แรงงานราษฎรและมีความมั่นคงแข็งแรงกว่า ได้ปริมาณงานมาก และไม่สร้างความยุ่งยากให้แก่กรรมการสภาตำบลทุกสภาตำบลได้จัดตั้งคณะกรรมการ เบิกจ่ายเงินและก่อกั้นผูกพันไว้ โดยกรรมการชุดนั้นนอกจากกำนันในฐานะประธานสภาตำบลแล้ว ทุกสภาตำบลได้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่มีโครงการดำเนินการและกรรมการสภาตำบลอื่น ๆ ที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ

การทำสัญญาจ้าง เนื่องจากระเบียบฯ กำหนดให้ตกลงราคา สภาตำบลจึงสามารถดำเนินการได้โดยง่าย และจัดทำได้ถูกต้อง ผู้รับจ้างทั้งหมดจะเป็นผู้รับจ้างรายเดิมที่เคยมีสัญญาจ้างกับสภาตำบลมาก่อนแล้วทั้งในโครงการ กสช. ปีก่อน ๆ หรือโครงการอื่น ๆ ของทางราชการในเขตอำเภอไทรน้อย ไม่มีลักษณะผูกขาดทำทุกโครงการทั้งอำเภอ

#### ขั้นที่ 9 ควบคุมโครงการ

เนื่องจากการดำเนินงานในปี 2532 ใช้วิธีการจ้างเหมา ในทุกสภาตำบล จึงได้มอบหมายให้ประธานสภาตำบล (กำนัน) และผู้ใหญ่บ้านที่โครงการนั้นตั้งอยู่เป็นผู้ควบคุมดูแล และได้เสนอชื่อกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งมีโครงการแต่ละ 3 คน เป็นผู้รายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการให้นายอำเภอแต่งตั้งครบถ้วนทุกแห่ง แต่มีข้อสังเกตว่า

ก. กรรมการหมู่บ้านที่ตั้งไว้ เป็นผู้รายงานผลของโครงการ จะมีบทบาทเพียงเป็นผู้ลงชื่อท้ายแบบรายงาน เพื่อให้ได้หลักฐานที่ครบถ้วนตามเงื่อนไขของระเบียบฯ โดยมีได้เป็นผู้จัดทำรายงานเอง กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้จัดทำรายงาน และได้ถือปฏิบัติต่อเมื่อจะเบิกจ่ายเงิน

ข. นอกจากการควบคุมโครงการโดยราษฎรแล้ว พัฒนาการประจำตำบลแวะเวียนเข้าไปดูแลการดำเนินการเป็นประจำเกือบทุกสัปดาห์โดยเพียงให้คำแนะนำแก่สภาตำบลในการดำเนินการ ขณะเดียวกันมีการแต่งตั้งข้าราชการเป็นผู้ควบคุมโครงการในแต่ละตำบล (ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ) ซึ่งจะมาตรวจสอบเป็นระยะ ๆ แต่ไม่บ่อยครั้ง และทุกครั้งที่สภาตำบลจะเสนอเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง การตรวจแนะนำมีบ้างแต่ไม่มากนัก โดยให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าเป็นงานจ้างเหมา ผู้รับเหมาต้องทำตามสัญญาอยู่แล้ว หากไม่ถูกต้องก็ไม่เซ็นชื่อรับรองผลงานให้ก็เบิกจ่ายเงินไม่ได้ จึงเสมือนเป็นกรรมการตรวจการจ้างของทางราชการไปโดยปริยาย

### ขั้นที่ 10 ตรวจสอบงาน

ในการตรวจสอบงานโครงการ กสช. ของสภาตำบลจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบงานที่สภาตำบลแต่งตั้ง ซึ่งในทางปฏิบัตินอกจากคณะกรรมการตรวจสอบงานจะมีความเห็นชอบและลงนามในใบตรวจสอบงานแล้ว ยังต้องมีความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมโครงการ ซึ่งนายอำเภอไทรน้อยแต่งตั้งจากข้าราชการระดับอำเภอของแต่ละตำบลด้วย จึงจะได้รับอนุมัติให้เบิกจ่ายได้ ดังนั้นจึงต้องมีการนัดหมายให้กรรมการที่เป็นข้าราชการไปตรวจสอบผลงาน ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีการท้วงติงแก้ไขภายหลังจากการตรวจสอบของสภาตำบล

### ขั้นที่ 11 เบิกจ่ายเงิน

ในขั้นตอนนี้ สภาตำบลจะเป็นผู้ส่งหลักฐานมาเพื่อขอเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างต่อเสมียนตราอำเภอ ซึ่งในทางปฏิบัติประธานสภาตำบลจะเป็นผู้มาติดต่อกับทางราชการและดำเนินการเอง เนื่องจากโครงการที่ดำเนินการในปี 2532 ใช้วิธีจ้างเหมา การเบิกจ่ายจึงไม่ยุ่งยาก และไม่ต้องเบิกจ่ายเงินโครงการหลาย ๆ ครั้ง มีการทำผิดพลาดบ้างในแง่การกรอกแบบฟอร์มของทางราชการ แต่ไม่ปรากฏมีเจตนาทุจริตหรือหลีกเลี่ยงระเบียบ

การเบิกจ่ายเงินเป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบ ไม่มีการล่าช้า ทั้งนี้ในการติดตามเรื่องผู้มาติดตามมักจะเป็นประธานสภาตำบล รวมทั้งเป็นผู้รับเงินร่วมกับผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่มีโครงการและหมู่บ้านใกล้เคียง

นอกจากขั้นตอนนี้ 11 ขึ้นดังกล่าวแล้ว สภาตำบลยังมีการปฏิบัติอีกประการหนึ่งนับตั้งแต่การเริ่มขั้นที่ 1 จนถึงขั้นที่ 10 ได้แก่ การประชาสัมพันธ์โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้วิธีการประชุมราษฎรหมู่บ้านที่ได้รับโครงการโดยตรง และจัดทำป้ายโครงการ ณ ที่ตั้งโครงการ จากการสอบถามราษฎรในหมู่บ้านที่มีโครงการ จะทราบว่ามีโครงการอะไรในพื้นที่ของตนและบอกรายละเอียดของโครงการได้ สำหรับหมู่บ้านอื่น ๆ นั้น คงทราบเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้น