



บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหาและประเด็นปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และการบริหารส่วนตำบล พ.ศ 2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่วันที่ 2 ธันวาคม 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 เดือน มีนาคม 2538 เป็นต้นมาและกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ 30 พฤษภาคม 2538 ทั้งหมด 618 แห่ง ทั่วประเทศ¹ ต่อมาลดเหลือ 617 แห่ง เนื่องจากมีการขยายเขต เทศบาล เมืองสุราษฎร์ธานี เข้าไปในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล บางกุ่ม อ. เมือง จ. สุราษฎร์ธานี จนเต็มพื้นที่² นับตั้งแต่นั้น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เริ่มปฏิบัติงานในปีงบประมาณ 2538 เป็นปีแรก แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาอย่างจริงจัง เกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบใหม่นั้นแต่อย่างใด ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ อบต. นี้ จุดประสงค์ ของรัฐบาลและการทรวงมหาดไทยตั้งใจจะกระจายการปกครองตนเองลงไปสู่ระดับล่างของประเทศ เพื่อให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองถือเป็นรากฐาน

¹กรมการปกครองฝ่ายบริการและเผยแพร่กิจการ องค์การบริหารส่วนตำบล รากฐานประชาธิปไตยไทย," เทศาภิบาล 90 : 5 (พฤษภาคม 2538), : 17.

²ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร สมาคมนิสิตเก่า-รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2539), หน้า 22.

สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป³ แต่ก่อนและหลังที่ พรบ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 ประกาศใช้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า อบต. ไม่อาจเป็นหน่วยการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากความไม่เป็นอิสระ และมีบทบาท หน้าที่ อำนาจจำกัด ลักษณะของความคิดเช่นนี้คือ ลักษณะของความคิดของคนในสังคมบางส่วนที่ไม่แน่ใจต่อรูปแบบ อบต. ว่าจะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นและคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการจัดการกิจกรรมและปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนเอง อย่างไรก็ตามยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบระเบียบแม้แต่เป็นส่วนเพื่อจะตรวจสอบ พิสูจน์หรือทำตามเข้าใจต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแต่อย่างไร ดังนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อทำความเข้าใจและตรวจสอบอย่างเป็นระบบระเบียบต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. อันจะส่งผลให้สามารถเข้าใจต่อรูปของดังกล่าวได้ในระดับหนึ่งว่าสภาพของ อบต. จริงแล้วลักษณะสภาพเช่นไรในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

(1) เพื่อการศึกษาลักษณะ โครงสร้างและลักษณะการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ของไทย

³สนั่น ขจรประศาสน์, “นโยบายในการกระจายอำนาจของรัฐบาลต่อองค์การบริหารส่วนตำบล” เทศาภิบาล 90: 2 (กุมภาพันธ์ 2538) : 19, โกวิท พวงงาม, บทวิเคราะห์ พรบ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล : ประชาชนรู้ว่ารัฐกระจายอำนาจจริงหรือ” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 41 : 35 (25 มกราคม-4 กุมภาพันธ์ 2538), : 14 และชวงค์ ฉายบุตร, “การดำเนินการหลังการใช้พระราชบัญญัติ สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537,” เทศาภิบาล 90: 2 (2 กุมภาพันธ์ 2538) , : 3.

⁴ดู ชาญวิทย์ อร่ามฤทธิ์, “เลือกตั้ง อบต. อย่าให้เป็นแค่เหล่าเก่าในขวดใหม่,” สยามโพสต์ (17 พฤศจิกายน 2538), : 5 และ อมร รักษาสัตย์, “สถาปนา-องค์การบริหารส่วนตำบล การกระจายอำนาจกำละอ,” มติชน (3 มิถุนายน 2536), : 10.

(2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับองค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางและหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในพื้นที่เดียวกันคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และหน่วยปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง อาทิ เทศบาล สุขาภิบาล

(3) เพื่อศึกษากิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกภายในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(4) เพื่อศึกษากิจกรรมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(5) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อหาแนวโน้มการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทยในรูปแบบนี้

สมมุติฐาน

การศึกษาวิจัยนี้ได้ตั้งสมมุติฐานดังนี้

(1) อบต. จะเป็นรูปแบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง โดยระดับทรัพยากรจากองค์กรภายนอกและจากท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางและหลากหลาย อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารกิจการเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลมากขึ้น

(2) อบต. มีแนวโน้มต้องอาศัยความช่วยเหลือและความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ อยู่มาก เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรที่สำคัญ อันมีผลทำให้ผลงานของ อบต. ยังไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์

วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการลงภาคสนามเพื่อศึกษากรณีศึกษา (case study) เพื่อให้ได้ข้อมูลการดำเนินกิจกรรมการปกครองตนเอง ในรูปแบบ อบต. ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในประเทศไทย ซึ่งจะจัดเก็บข้อมูลดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูลที่ทำกรจัดเก็บประกอบด้วยข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลและข้อมูลจากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในสนามโดยผู้วิจัย

1. ข้อมูลเอกสาร โดยจัดเก็บจาก

- (1) เก็บจากกฎระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) เก็บจากภาคสนามจาก อบต. อาทิ แผนพัฒนาตำบล 5 ปี แผนพัฒนาตำบล

ประจำปี 2538-3539 แผนงบประมาณรายรับรายจ่าย ประจำปี 2538-2539 เป็นต้น

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการสำรวจความเห็น โดยจัดเก็บจากการสัมภาษณ์

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in depth interview)

1. ข้าราชการระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

- ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัด
- นายอำเภอ
- ปลัดอำเภอผู้ดูแล อบต. (กรณีศึกษา)

- พัฒนาการที่ทำหน้าที่ปลัด อบต.

2. บุคลากรระดับตำบล

- สมาชิกคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
- เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
- ลูกจ้าง อบต.

3. ประชาชนในเขต อบต.

ส่วนตัวอย่างการเลือกสัมภาษณ์ประชาชนที่อยู่ในเขต อบต. ที่เป็นกรณีศึกษา
จำนวนหนึ่ง

4. บุคคลอื่นๆ ที่อาจมีซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ อบต.

3. ข้อมูลจากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยจะทำการสังเกตการณ์ อบต. โดยผู้
วิจัยเข้าไปสังเกตการณ์ ประชุมในโอกาสต่าง ๆ ของ อบต. โดยเฉพาะของคณะกรรมการบริหาร
องค์การส่วนตำบล นอกจากนั้นการประชุมของสภา อบต. ขอเข้าติดตามการปฏิบัติงานของสมาชิก
ในการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐบาล (อำเภอ จังหวัด เป็นต้น) และกับหน่วยงานอื่น ๆ
และการเข้าร่วมส่วนร่วมในการปฏิบัติงานบางอย่างของ อบต. ที่ไม่กระทบต่อความเป็นกลางของ
งานวิจัยชิ้นนี้ เพราะฉะนั้น การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมนี้ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่หรือใกล้
เคียงพื้นที่ซึ่งจะทำการวิจัย

ขอบเขตและประเด็นของการศึกษาวิจัย

1. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การคัดเลือกกรณีศึกษา ผู้วิจัยได้คัดเลือก อบต.ไว้ 3 แห่ง ที่มีลักษณะแตกต่างกันใน
ลักษณะต่าง ๆ ภายใต้ข้อจำกัดของเวลาการศึกษาและกำลังของผู้ศึกษา โดยพิจารณาตามตัวแปรดัง
ต่อไปนี้

(1) ขนาดของ อบต. เป็น อบต. ที่มีขนาดของจำนวนสมาชิก อบต.จำนวนมากและ
จำนวนน้อย

(2) ระดับรายได้ของ อบต. เป็น อบต. ที่มีระดับรายได้จำนวนมาก และจำนวนน้อย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากมี อบต. ทั้งหมด 617 แห่ง ทั่วประเทศจึงต้องมีการคัดเลือก
อบต. ที่จะเป็กรณีศึกษา จากจำนวนดังกล่าวออกมา 3 แห่ง อย่างไรก็ตามเนื่องจากที่ผู้วิจัยมี

โอกาสเป็นผู้ช่วยวิจัยงาน วิจัยของ ผศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา เรื่องสภาพตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล; ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต ในช่วงปลายปี 2538 ทำให้มีโอกาสสัมผัสและทำความเข้าใจกับ อบต. ที่ไม่คุ้นเคย ไม่ได้ อบต. ที่มีคุณสมบัติตามความต้องการอีกทั้งต้อง เสียเวลากับการทำความเข้าใจอีกและการเตรียมการอื่น ๆ อีก ผู้วิจัยจึงเลือก อบต. ภายในอำเภอเมือง จังหวัด เชียงราย 3 แห่ง นอกจากนี้การเลือก อบต. ภายในอำเภอเดียวกันเพื่อสะดวกต่อการวิจัยด้วย อบต. ที่เลือกไว้ดังนี้

1. อบต. สุเทพ เป็น อบต. ขนาดใหญ่ และมีรายได้มากที่สุดของ อบต. ทั้งหมดภายในอำเภอเมือง จ.เชียงใหม่เป็น อบต.

2. อบต. ฟ้าย่าน เป็น อบต. ขนาดเล็ก

3. อบต. ป่าแดด เป็น อบต. ขนาดกลาง

2. ขอบเขตระยะเวลาของการศึกษาวิจัย

อบต. เริ่มปฏิบัติงานปีงบประมาณ 2538 เป็นปีแรกและได้เริ่มทำงานประมาณปี 2539 อีกทั้งในช่วงต้นปี 2531 ประมาณ 1 เดือนมกราคมถึงกุมภาพันธ์ 2539 อบต. (ที่เป็นกรณีศึกษา) ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลกลางผ่านกรมการปกครองเป็น โอกาสที่ดีจะไปสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการใช้งบอุดหนุนในการบริหารงานและการพัฒนาตำบล ผู้วิจัยจึงต้องลงไปวิจัยในช่วงเวลาดังกล่าว แล้วก็ทำการเก็บข้อมูลต่อไปอีก 2 เดือน จากเดือน กุมภาพันธ์ เพื่อดูกระบวนการทำงานและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องให้ครบ

3. ประเด็นของการศึกษาวิจัย

ก. สำหรับการศึกษา การดำเนินกิจกรรมของการปกครองตนเองของท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น มุ่งศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

1. ศึกษากระบวนการกำหนดและตัดสินใจของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ คณะกรรมการขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พิจารณาบทบาทของสมาชิก โดยตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งหลังได้รับเลือกให้มาเป็นฝ่ายบริหาร

2. ศึกษากระบวนการตัดสินใจภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาบทบาท

การศึกษาค้นคว้าเน้นประเด็นดังต่อไปนี้

- การเสนอโครงการพัฒนา การเสนอข้อบังคับงบประมาณ การเสนอกฎข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น
- กระบวนการของการพิจารณาโครงการพัฒนา ข้อบังคับงบประมาณ และกฎข้อบังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น
- ลักษณะของการได้มาซึ่งข้อสรุปหรือการตัดสินใจขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

ข. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น และการแสวงหาทรัพยากรของ อบต. ต่อการแก้ปัญหาภายในชุมชน

องค์กรของรัฐบาลกลางคือ อำเภอ จังหวัด ซึ่งมีบทบาทโดยตรงต่อการควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล การศึกษาจึงมุ่งประเด็นดังต่อไปนี้

1. บทบาทของจังหวัด และภาคต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

- การควบคุมของอำเภอ ตามที่กฎหมายกำหนด
- การเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองและการบริหาร
- การให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน
- ความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับอำเภอและจังหวัด

2. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานของกระทรวงหลัก ๆ กับองค์การบริหารส่วน

ตำบล

- หน่วยงานของกรมพัฒนาชุมชน
- หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ
- หน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข
- หน่วยงานของกระทรวงการคลัง

หน่วยงานเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลักนอกจาก
อำเภอ และจังหวัด

3. ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่อยู่ใกล้เคียง ถ้ามีอาทิ

เทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- การร่วมมือ สนับสนุน
- ความขัดแย้ง

4. ความสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ

นอกจากกล่าวข้างต้น ถ้ามีความสัมพันธ์กันก็ควรศึกษา อาทิ

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.)
- สมาชิกสภาจังหวัด (สจ.)
- ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่
- เอกชนผู้ดำเนินธุรกิจ
- องค์กรประชาชนอื่น

ค. ศึกษากิจกรรมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วน

ตำบล

- การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในแผน โครงการและข้อ

บังคับ

- การแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล
- ความเข้าใจ และความสนใจต่อองค์การบริหารส่วนตำบล
- ความร่วมมือต่อการปฏิบัติภารกิจขององค์การส่วนตำบล

ง. ศึกษาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมการปกครองตนเองขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล(อบต.) รวมทั้งการแก้ปัญหาของ อบต. ต่ออุปสรรคดังกล่าว

- อุปสรรคด้านกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งกฎ

ระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค

- อุปสรรคด้านความชำนาญ และความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน
- อุปสรรคด้านการเงิน
- อุปสรรคด้านอื่นๆ ที่อาจจะมีจากการลงไปศึกษาวิจัย
- แนวทางและวิธีการแก้ปัญหาที่เกิดจากอุปสรรคดังกล่าวมา

ข้อสังเกตจากการลงวิจัยภาคสนาม

ผู้วิจัยได้ลงไปเก็บข้อมูลภาคสนามในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2539 ได้เข้าพบนายอำเภอเมือง เชียงใหม่เพื่อแนะนำตัว และยื่นหนังสือแนะนำตัวที่ทางคณะรัฐศาสตร์ออกให้เพื่อขออนุญาตทำการ วิจัยใน 3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 3 แห่งในพื้นที่อำเภอเมือง เชียงใหม่ การเข้าพบนาย อำเภอเมืองเชียงใหมวก่อนนั้นก็เพื่อจะทำให้ผู้วิจัยสามารถดำเนินการวิจัยได้สะดวกขึ้นเพราะต้องการ ให้ทางนายอำเภอแนะนำตัวผู้วิจัยให้กับกำนัน ซึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารของ อบต. โดย ผู้วิจัยคิดว่าจะทำให้ทาง อบต. ซึ่งไม่รู้จักข้าพเจ้าเลยนั้นให้ความสะดวกต่อการวิจัย และเพื่อจะได้ ติดต่อกับทางอำเภอได้สะดวกอีกเช่นกัน หลังจากนั้นผู้วิจัยก็แนะนำตัวกับ กำนันในฐานะกรรมการ บริหารของ อบต. ทั้ง 3 แห่ง คือ อบต. ฟ้าฮ่าม อบต. ป่าแดด อบต. สุเทพ ผู้วิจัยอธิบายถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย ลักษณะของการวิจัยของผู้วิจัย และความต้องการความร่วมมือ โดยมีการวิจัย ครั้งนี้ ต้องการเข้าศึกษาการดำเนินการของ อบต. ทั้ง 3 แห่ง เพื่อจะเข้าใจถึง อบต. ในระยะเริ่มต้น ในประเด็นที่จะสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่น การเข้ามามีบทบาทของตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น และการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่นประเด็นที่สำคัญคือ การลงภาคสนามนั้นจะสามารถเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

การเก็บข้อมูลภาคสนามเพื่อศึกษา อบต. ทั้ง 3 แห่ง แบ่งได้เป็น 2 ช่วง โดยช่วงแรก เริ่ม ต้นตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2539 จนถึง 11 เมษายน 2539 ในช่วงที่สองตั้งแต่ 3 มิถุนายน 2539 ถึง 23 กรกฎาคม 2539 ในช่วงเวลาแรกนั้นผู้วิจัยได้ทำการวิจัยศึกษา อบต. ทั้ง 3 แห่ง โดยทั่วไป ปัญหาที่ ผู้วิจัยต้องประสบในช่วงเวลาแรกนั้นคือที่พัก แม้ผู้วิจัยจะพยายามหาที่พักที่ใกล้กับ อบต. ทั้ง 3 แห่ง แต่ที่ค้างของ อบต. ทั้ง 3 แห่ง ที่ผู้วิจัยเลือกศึกษานั้นตั้งอยู่ห่างกันทั้ง 3 แห่ง ตั้งอยู่รอบเขตเทศบาล เมืองเชียงใหม่ ความตั้งใจของผู้วิจัย ตอนแรกก็ต้องการอยู่ในระหว่างกลางทั้ง 3 แห่ง แต่เนื่องจากผู้ วิจัยมีเงินในการวิจัยซึ่งใช้เงินในการวิจัยครั้งนี้ เป็นเงินส่วนตัวจึงไม่สามารถรู้ราคาที่พักที่แพงได้ ใน ระยะแรกนี้เงินที่จะ ใช้อย่างจำกัดมาก ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะ ไปอยู่กับคนรู้จักที่อำเภอแมริม ซึ่งเป็นอำเภอ ที่อยู่ติดกันอำเภอเมือง ปัญหาที่พบต่อมาก็คือการเดินทางเนื่องจากผู้วิจัยไม่สามารถจะหารถส่วนตัว มาใช้ได้ทั้งรถมอเตอร์ไซด์ หรือรถยนต์ ผู้วิจัยจึงอาศัยรถโดยสารประจำทางเดินทางเข้าไปในพื้นที่

วิจัย โดยทุกๆคนผู้วิจัยจะต้องต่อรถอย่างน้อย 4 ครั้ง เพื่อไปยัง อบต. ที่จะทำการศึกษา เมื่อผู้วิจัยทำการวิจัยในช่วงแรกนี้ เป็นระยะแรกของการศึกษา ซึ่งบุคคลที่ผู้วิจัยพบบ่อยก็คือกรรมการบริหารของ อบต. เนื่องจากว่าสถานที่ที่ผู้วิจัยในก็คือที่ทำการ อบต. โดยที่ อบต. ฟ้าย่อมใช้ที่ทำการสภาตำบลเดิม อบต. ป่าแดดก็ใช้ที่ทำการสภาตำบลเดิม ส่วน อบต.สุเทพใช้บ้านกำนันเป็นที่ทำการชั่วคราว ณ ที่นั้นผู้วิจัยจะพบประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหารและบางครั้งสมาชิกสภา อบต. คนอื่นก็มาที่ทำการ อบต. ผู้วิจัยก็จะ ได้พบความยากลำบากของผู้วิจัยก็คือการไม่มีรถ (แม้ว่าผู้วิจัยจะพยายามจะหา) ทำให้ผู้วิจัยมีข้อจำกัดมากในการสัมภาษณ์สมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ได้มา ณ ที่ทำการ อบต. อย่างไรก็ตามในช่วงเวลานี้ผู้วิจัยก็สัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลจากประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร และสมาชิกสภา อบต.ที่อยู่ ณ ที่ทำการและศึกษาเอกสารของ อบต. อาทิ รายงานการประชุม ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีในช่วงแรกนี้ อบต. ทั้ง 3 แห่ง ซึ่งเป็น อบต. ชุดแรกที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งเมื่อกลางปี 2538 และเริ่มต้นปี 2539 ได้ไม่นานการศึกษาในช่วงแรกประสบปัญหาทั้งประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร โดยเฉพาะสมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการทำงานไม่ได้รู้ระเบียบกฎหมายมากนัก ข้าราชการที่เข้มตัวมาก็ไม่ได้รู้มากในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเก็บข้อมูลจากความเข้าใจของผู้ที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์ และวิเคราะห์จากเอกสาร การสังเกตการดำเนินงานจริงๆ มากกว่าระเบียบ และกฎหมาย ผู้วิจัยเดินทางศึกษา อบต. ทั้ง 3 แห่ง สลับกันไปในช่วงเวลาดังกล่าวบางก็ไป อบต. ฟ้าย่อม ป่าแดด สุเทพ เพราะ อบต. ไม่ได้มีงานทุกวัน บางครั้งไปที่ทำการก็ไม่มีใครอยู่ก็มี การไม่มีรถทำให้ผู้วิจัยไม่มีทางเลือก มากนักบางครั้งอาศัยคนอื่นไปหาที่บ้านของผู้ที่ต้องการสัมภาษณ์ไม่พบก็มีหลายครั้งหากจะอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งของ อบต. ก็ประสบปัญหา แล้วไป อบต. อื่นก็จะลำบาก นอกจากนี้เรื่องการเงิน การเดินทาง การไม่ใช้คนในท้องถิ่นของผู้วิจัย ผู้วิจัยยัง โชคดีที่ศึกษาที่เชียงใหม่ จึงติดต่อกับทางบ้านของผู้วิจัยเพื่อขอการสนับสนุนด้านการเงินได้บ้าง (บ้านของผู้วิจัยอยู่เชียงราย) แต่ด้วยเหตุนี้ต้องการศึกษา อบต. ในเขตเมืองที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่น จังหวัดเชียงใหม่ นี้ อบต. ก็จะมีรายได้มากขึ้นจะมองเห็นการดำเนินกิจกรรมต่างๆมากขึ้น ฉะนั้นการไม่เลือกพื้นที่วิจัยพื้นที่อื่น อาทิ เชียงราย (ซึ่งจะทำให้ผู้วิจัยได้รับความสะดวกเรื่องที่พัก รถ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเดินทาง) ด้วยเหตุที่ว่า อบต. ในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ยังมีงบประมาณไม่มากเท่าเชียงใหม่ การดำเนินกิจกรรม

ต่างๆก็อาจจะน้อยตามไปด้วย จุดประสงค์ในการศึกษาของผู้วิจัยซึ่งเน้น อบต. ในเขตพื้นที่ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่งจึงต้องเป็นพื้นที่ซึ่งมีประชากรหนาแน่นพอสมควร

การวิจัยในช่วงเวลาที่ 2 ของผู้วิจัย และผู้วิจัย เริ่มต้นในช่วงเดือนมิถุนายน ถึงผู้วิจัยยังขาดข้อมูลและแนวทางการวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลยังไม่ดีนักเนื่องจากผู้วิจัยยังไม่ได้ลงพื้นที่อย่างจริงจัง อีกทั้ง ข้อมูลการดำเนินงานต่างๆของ อบต. ทั้ง 3 แห่งนั้นบางอย่างยังไม่ได้ดำเนินการทำให้ผู้วิจัยไม่ได้มีโอกาสสังเกตการณ์และเก็บข้อมูลมาวิเคราะห์ นอกจากนี้ผู้ที่จะถูกสัมภาษณ์บางคน ผู้วิจัยก็ยังไม่สามารถสัมภาษณ์และการเดินทางวิจัยสลับกันของการวิจัยทั้ง 3 อบต. ทำให้เกิดความยากลำบาก ผู้วิจัยจึงลงไปพักอาศัยในพื้นที่ อบต. แต่ละแห่งโดยใน อบต. แรกที่ลงไปคือ อบต. ฟ้ายามได้เข้าบ้านพักของแม่ผู้ใหญ่บ้านผู้หนึ่งและผู้วิจัยได้ยืมจักรยานจากคนรู้จักของทางบ้านมาคันหนึ่งเพื่อใช้ในการเดินทางในตำบลที่ใช้จักรยานเนื่องจากเห็นว่าตำบลฟ้ายามพื้นที่ไม่กว้างเหมือนตำบลอื่นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้เทปอัดเสียงสัมภาษณ์ข้อดีก็คือ ทำให้สามารถบันทึกได้ดีและนำกลับมาถอดเทปได้ภายหลัง แต่ข้อเสียคือ ผู้ให้สัมภาษณ์จะรู้สึกเกร็งทำให้การตอบคำถามบางอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ไม่กล้าตอบ ผู้วิจัยพยายามที่จะถามประเด็นของการดำเนินการและบทบาทของผู้ให้สัมภาษณ์ในการทำงานเพื่อที่จะไม่ให้ผู้ถูกตามระแวงผู้วิจัยว่าจะนำเรื่องความขัดแย้งใน อบต. ไปเขียนรายงาน ซึ่งเรื่องนี้มีผลในเวลาต่อมาในการวิเคราะห์และเขียนรายงาน ฉะนั้นในการลงไปอยู่ในพื้นที่ อบต. ป่าแดดในเวลาถัดมา ผู้วิจัยพยายามหลีกเลี่ยงการใช้เทปบันทึก และใช้การจดหลังจากการสัมภาษณ์ ซึ่งก็มีข้อเสียคือ บางครั้งทำให้ผู้วิจัยบันทึกรายละเอียดขาดตกบกพร่องไป ผู้วิจัยแก้ไข โดยการ ใช้การวิเคราะห์และสังเกตการณ์ให้มากขึ้นและพยายามบันทึก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องปฏิกิริยาของผู้ที่ผู้วิจัยขอสัมภาษณ์มีมากเนื่องจากความไม่ไว้วางใจในผู้วิจัยแม้ว่าผู้วิจัยจะพยายามหลีกเลี่ยงสอบถามเรื่องความขัดแย้งและเรื่องผลประโยชน์ของสมาชิก อบต. (ไม่ว่าประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร และสมาชิกการอบรมคนอื่นๆ) ทำให้การศึกษาวิจัยของผู้วิจัยต้องปรับวิธีการในการให้ได้ข้อมูล โดยที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่ใช้คิดว่าผู้วิจัยจะนำข้อมูล ไปเป็นผลเสียแก่ตัวผู้ถูกสัมภาษณ์จริงๆ แล้วผู้วิจัยก็พยายามอธิบายวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการวิจัยทุกครั้ง

แก่ผู้ถูกสัมภาษณ์ รวมทั้งผู้ที่มิพบปะใน อบต. ทุกคน ที่โอกาสของผู้วิจัยจะสามารถได้พูดคุยกับสมาชิกองค์การ

ในการลงไปอยู่ที่ อบต. ป่าแดด ผู้วิจัย ได้พักอาศัยอยู่กับลูกจ้างชั่วคราวของ อบต. ป่าแดดซึ่งเข้าบ้านพักอยู่ในพื้นที่ทำให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสติดตามเข้ามาในที่ทำงานได้สะดวกและบางครั้งก็ขี่มรณอเตอร์ไซด์ใช้เดินทางไปสัมภาษณ์สมาชิก อบต. ณ ที่บ้านได้ด้วย พื้นที่ตำบลป่าแดดมีขนาดกว้างกว่าที่ตำบลฟ้าฮ่ามและแต่ละหมู่บ้านก็อยู่ห่างกันฉะนั้น เรื่องการเดินทางเป็นสิ่งจำเป็นมากที่จะต้องมียอดเนื่องจากภายในตำบลไม่มีรถประจำทาง

ต่อจากตำบลป่าแดดผู้วิจัยก็ลงตำบลสุเทพ ตำบลนี้มีลักษณะที่แตกต่างไปจาก 2 ตำบลกล่าวคือ นอกจากจะมีพื้นที่กว้างขวางมากแล้วจึงมีความหลากหลายในพื้นที่ คือ มีทั้งที่มีลักษณะชานเมืองมีบ้านเรือนลักษณะแบบสังคมในเมือง มีคนมีการศึกษาและอาชีพดี ที่ทำงานในเมืองมากมายหลายคนราย และส่วนที่มีลักษณะเป็นสังคมชนบท อาชีพ ทำไร่ ทำนา ทำสวน และทำงานรับจ้างในเมือง และมีหมู่บ้านจนกว่าหมู่บ้านบางส่วนก็อยู่บนคอยสุเทพ ในเรื่องที่พักผู้วิจัยไม่สามารถหาบ้านพักกันทางสมาชิก อบต. ได้จึงต้องอาศัย เช่นหอพัก ซึ่งผู้วิจัยได้ประหยัดเงินจากทั้งตำบลฟ้าฮ่าม และป่าแดดมาแล้วก็สามารถมาใช้จ่ายที่สุเทพได้จากที่ตำบลสุเทพมีจำนวนสมาชิก อบต. จำนวนมากจึงไม่สามารถจะสัมภาษณ์สมาชิก อบต. ได้ทุกคน ผู้วิจัยจึงเน้นสัมภาษณ์ผู้ที่มิพบปะ โดยเฉพาะกรรมการบริหาร ซึ่งมีบทบาทในการบริหารและสมาชิกสภาอบรบบางคนที่ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร อย่างไรก็ตามผู้วิจัยก็พยายามสัมภาษณ์สมาชิกสภา อบต. บางเช่นกัน

การวิจัยของผู้วิจัยตั้งแต่ช่วงแรกถึงช่วงที่สองรวมเวลาที่เป็นเวลา 4 เดือน ต้องหยุดเนื่องจากผู้วิจัยต้องเข้าทำงานที่ผู้วิจัยสอบไว้ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องเลือกการวิเคราะห์ข้อมูลจากที่มีการที่จะได้ลงพื้นที่อีกครั้งในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นยังไม่สามารถทำได้

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยพยายามจะหาเทคนิควิธีการ โดยการลงพื้นที่เมื่อสังเกตการณ์จากการปฏิบัติงานจริงให้ได้มากที่สุด แต่ก็มิอุปสรรคหลายประการทั้งเรื่องเวลา เงินทุน ความขาด

ประสบการณ์ในการวิจัย และจากตัวผู้ให้สัมภาษณ์ ฯลฯ ผู้วิจัยยอมรับว่าขาดการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ที่ซึ่งนำหน้าข้อมูลจากหลายๆทาง ข้อมูลที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลจึงได้จากการสัมภาษณ์ ผู้ที่มีบทบาทใน อบต. เป็นส่วนใหญ่ และจากการสังเกตการณ์ของผู้วิจัยเอง รวมทั้งจากเอกสารที่ได้รับ ซึ่งแน่นอนทำให้การพิสูจน์สมมติฐานในการวิจัยของผู้วิจัยอ่อนลงไปมาก อีกทั้งการวิเคราะห์และการเขียนรายงานในวิทยานิพนธ์ซึ่งผู้วิจัยได้พยายาม รายงานออกมาในลักษณะของการบรรยายที่จะ อบต. โดยเริ่มจาก อบต. ฟ้าฮ่อม อบต. ป่าแคด แล้ว อบต.สุเทพ แล้วมาวิเคราะห์ อาจขาดลักษณะประสานสอดคล้องแก่ผู้วิจัยพยายามจะแสดงให้เห็นภาพของการดำเนินงานของ อบต. ทั้ง 3 แห่ง ในสายตาของผู้วิจัยในประเด็นของพนักงานเพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชนและประชาชน หมายความว่าสิ่งที่เกิดขึ้นใน อบต. มีอะไรบ้างในระยะเวลาเริ่มวันนี้ นอกจากนี้แม้ว่าผู้วิจัยจะออกจากพื้นที่การวิจัยก็พยายามติดตามขอข้อมูลกับงานประมาณ รายจ่ายประจำปีของปี 2539 ทั้งหมดของทุก อบต. เพราะขณะที่ผู้วิจัยอยู่ในพื้นที่วิจัยงานบางอย่างอาทิ ข้อมูลกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี อำนาจหน้าที่บางอย่างนั้นเมื่อไม่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นก็ไม่ได้ปฏิบัติ หรือทางกระทรวงมหาดไทยยังไม่แจ้งหนังสือชี้แจงให้รับทราบ ฉะนั้นการสอบถามสมาชิก อบต. จึงไม่มีใครรู้เรื่อง เพราะยังไม่ให้ปฏิบัติ

ในการวิเคราะห์และรายงานการวิจัยนั้นดังกล่าวแล้วว่าอาศัยการบรรยายจากข้อมูลที่มีอยู่เป็นหลัก ฉะนั้น บางครั้งนำหน้าของหลักฐานหรือข้อมูลจึงอ่อนอยู่มากกว่าในสถานการณ์ดังกล่าวไปแล้วทำให้ผู้วิจัยต้องอาศัยข้อมูลเท่าที่มีอยู่ใช้ให้ได้มากที่สุดแต่อย่างไรก็ตามในการลงพื้นที่วิจัย เมื่อผู้วิจัยอยู่ในพื้นที่ก็ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ตลอดเวลาเนื่องจากว่าสมาชิก อบต. ก็ต้องทำงานและมีภารกิจส่วนตัวบางครั้งผู้วิจัยก็ไม่สามารถสนใจแต่งานวิจัยกับสมาชิก อบต. ตลอดเวลาบางครั้งต้องรอเวลาในการวิเคราะห์นอกจากกล่าวไปแล้ว ผู้วิจัยขอเพิ่มเติมคิดว่าบางครั้งลักษณะของ อบต. แต่ละแห่งนั้นมีลักษณะของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยพยายามระวางแนวในการเขียนรายงานในมาตรฐาน เดียวกันแต่เนื่องจากความแตกต่างและวิธีในการใช้ข้อมูลมีการปรับปรุง จึงทำให้การเขียนรายงานแต่ละ อบต. จึงอาจขาดความสอดคล้องอยู่บ้าง แต่ความแตกต่างนี้จะได้รับความรู้ในการดำเนินการของ อบต. แต่ละเรื่องเกิดขึ้นต่างๆกันใน อบต. แต่ละแห่ง แม้จะมีกรอบเกี่ยวกับ

ระเบียบขั้นตอนทางกฎหมายเดียวกันแต่การดำเนินการก็แตกต่างกันจะนั้นบาง ครั้งผู้วิจัยจึงเพียงแต่วางกรอบกว้างในการเขียนรายงานแต่ที่สำคัญจะเน้นข้อมูลที่ได้รับจากแต่ละแห่ง

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยยอมรับว่าขาดระเบียบวิธีวิจัยที่ดีพอ และการเขียนรายงานจากข้อมูลที่ได้รับอย่างเป็นระบบที่ดีพอ แต่ข้อมูลที่ได้คงพอจะเป็นประโยชน์ในการเข้าใจ อบต. ที่เพิ่งจัดตั้งในระยะเริ่มต้น อย่างไรก็ตามการศึกษา อบต. ทั้ง 3 แห่งจะสามารถเป็นตัวแทน

คำศัพท์

ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพเน้นการบรรยายจากการสังเกตการณ์การใช้ภาษาและคำศัพท์บางครั้งอาจขาดการนิยามที่ชัดเจน แต่ก็ให้เชื่อว่าภาษาและคำศัพท์ที่ใช้ไม่ใช่ถูกเน้นว่ามีผลต่องานวิจัยชิ้นนี้มากนัก อย่างไรก็ตามก็มีคำศัพท์ที่จะอธิบาย ดังนี้

ชาวบ้าน	= ประชาชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในตำบล
สมาชิก อบต.	= หมายความรวมทั้งประธานกรรมการบริหาร กรรมการสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
ฝ่ายบริหาร	= คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
ฝ่ายสภา	= สภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ ไม่ได้เป็นกรรมการบริหาร
อบต.	= องค์การบริหารส่วนตำบล