

บทที่ 4

บทบาทและการดำเนินงานของอบต.

อบต.เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในตำบล ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้อบต.มีความเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานพัฒนาศักยภาพชุมชนของตนเอง ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาถึงบทบาท หน้าที่ และศักยภาพในการดำเนินงานที่ผ่านมา ตลอดจนสรุปสภาพปัญหาในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของอบต.ในพื้นที่ศึกษา เพื่อเป็นการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาในอนาคตต่อไป

4.1 การบริหารราชการของอบต.

อบต. คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือหน่วยบริหารงานส่วนท้องถิ่น ยกเว้น อบจ. มีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่สรุปได้ดังนี้

1. เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตนเอง
2. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เป็นเสมือนโรงเรียนฝึกหัดสอนประชาธิปไตยแก่คนในท้องถิ่น
4. เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต

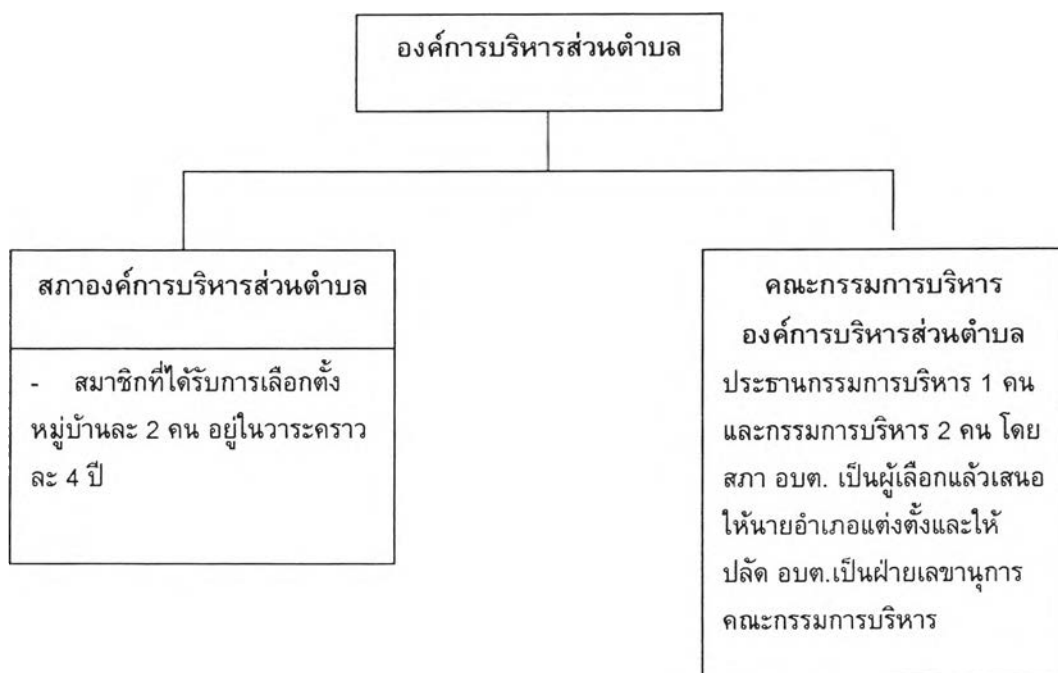
4.1.1 โครงสร้างของอบต.

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นด้วย โดยสภาตำบลที่จะจัดตั้งเป็นอบต.ได้นั้นจะต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ทั้งนี้การจัดตั้งจะทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยในราชกิจจานุเบกษา

ในเรื่องโครงสร้างการบริหารงานของอบต. ตามพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. โครงสร้างสภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต.โตมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน อบต.โตมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน
2. โครงสร้างฝ่ายบริหารประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาตำบลเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ปลัด อบต.เป็นเลขานุการกรรมการบริหาร

ภาพที่ 4.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 (พ.ศ 2542)



4.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดการให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การคุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย นอกจากนี้ที่ที่ต้องทำดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังอาจจัดกิจกรรมในขอบเขตของตนในการให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การให้และบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ การให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว การบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล การให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม และการจัดการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ทั้งนี้ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรในตำบลได้โดยอาจกำหนดโทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ แต่ต้องไม่เกิน 500 บาท

ในด้านความรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประธานกรรมการการบริหารจะเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลและมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

4.1.3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับในเรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้คล้ายกับที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นยังมี กล่าวคือ

1.) รายได้ที่อบต.จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค และกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของอบต. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของอบต.

2.) รายได้ซึ่งหน่วยงานอื่นมีหน้าที่จัดเก็บและจัดสรรให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามพรบ. จัดสรรเงินสุรา พ.ศ. 2527 โดยจัดสรรจากจังหวัด ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน อบต.จะออกข้อบังคับเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 จากที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น อากรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรและอาญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง เป็นต้น

3.) รายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อบต. จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลในแต่ละปีจาก 2 แหล่งด้วยกัน คือ

3.1) กระทรวงมหาดไทย เกณฑ์ในการจัดสรรเงินงบประมาณให้กับอบต. ของกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นการเฉลี่ยเงินงบประมาณที่รัฐบาลอนุมัติให้แต่ละปีหารด้วยจำนวนตำบลทั้งหมด

3.2) โครงการพัฒนาตำบล จะจัดสรรเงินงบประมาณ 5 พันล้านบาท ให้กับสภาตำบลและอบต. โดยมีแบ่งเป็นงบบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดสรรให้ตามหลักเกณฑ์ ลักษณะความยากจนของสภาตำบลและอบต. ระดับรายได้ของอบต. และพิจารณาโดยใช้จำนวนประชากรและครัวเรือนของอบต. นั้นเป็นเกณฑ์ โยสรุปลงหลังจากการจัดสรรแล้วอบต. จะได้รับเงินอุดหนุนเฉลี่ยปีละ 400,000 – 800,000 บาท

นอกจากรายได้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในกรณีที่มีความจำเป็นอบต. อาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาอบต. ทั้งต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

นอกเหนือจากการรายได้ที่เป็นเม็ดเงินแล้ว อบต. ยังอาจแสวงหาทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้าสำหรับการพัฒนาและการให้บริการได้จากแหล่งที่ดำเนินงานและมีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ในการดำเนินงานเพื่อแสวงหาทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในพื้นที่จึงสามารถดำเนินงานได้ในลักษณะของหุ้นส่วนในการพัฒนากับภาคีต่าง ๆ ตามโอกาสและศักยภาพของแต่ละพื้นที่ (พรหมเมธ นาคมทอง , 2540)

4.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับอบต.

อบต. มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีความสัมพันธ์กับจังหวัดและอำเภอในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคและกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในฐานะผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ ดังนี้

4.1.4.1 อบต. ในฐานะผู้ดำเนินการ

1.) อบต. จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตตำบลของตนเองโดยจะดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดว่าต้องทำ 8 ประการ และกิจกรรมที่กฎหมายให้ทำได้ หากมีความสามารถหรือเห็นควรว่าทำได้จำนวน 11 ข้อ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้นจะต้องทำภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นนั้นคือจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทไว้ให้ทำได้เท่านั้น

2.) อบต. จะดำเนินการใด ๆ จะต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาตำบล หรือแผนพัฒนาจังหวัด และหากส่วนราชการอื่นใดมีโครงการหรือการปฏิบัติงานในพื้นที่ของอบต. ก็จะต้องคำนึงถึงโครงการพัฒนาของอบต. และคำนึงถึงแผนพัฒนาตำบลซึ่งจัดทำโดยอบต. ด้วย ทั้งนี้การมีแผนที่ชัดเจนจะทำให้เกิดการประสานการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาความซับซ้อนของพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

3.) อบต. ที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์จะเป็นเทศบาล อาจมีพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งอบต. นั้นเป็นเทศบาลได้ ทั้งนี้ อบต. ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลจะพ้นสภาพเป็นอบต. นับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลและจะต้องโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างให้เป็นเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น แต่ข้อบังคับตำบลของอบต. ที่มีและใช้บังคับอยู่จะยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นมาใช้แทน

4.) อบต.อาจดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายได้ในพื้นที่ของตน แต่หากมีความจำเป็นและมีความประสงค์จะทำกิจการนอกพื้นที่ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่อบต.แล้ว ก็อาจทำกิจกรรมนอกเขตได้ นอกจากนี้อบต.อาจร่วมมือกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการทำกิจกรรมร่วมกันได้ ทั้งนี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเสียก่อน

5.) อบต.อาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานให้อบต.เป็นการชั่วคราวโดยไม่ต้องขาดจากต้นสังกัดเดิมได้เมื่อเห็นว่าการขอนั้นจะเป็นประโยชน์แก่กิจการของอบต. ทั้งนี้หากข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้นเป็นผู้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และหากมิได้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดผู้นั้นเสียก่อน

4.1.4.2 อบต.ในฐานะผู้ถูกดำเนินการ

การกำกับดูแลอบต.ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ ดังนั้นจึงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ในฐานะการกระทำของราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจทางการบริหารจากราชการส่วนกลางกระทำต่ออบต.ในเชิงกำกับดูแลการปฏิบัติงาน

• ด้านตัวบุคคล

- 1.) นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกอบต.ซึ่งได้รับเลือกตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ นายอำเภอจะต้องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบ และเกิดความบริสุทธิ์ ยุติธรรม
- 2.) นายอำเภอเป็นผู้รับใบลาออกของสมาชิกอบต.ซึ่งได้รับเลือกตั้ง
- 3.) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาอบต. โดยจะต้องแต่งตั้งตามมติของสภาอบต.
- 4.) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารอบต.ซึ่งสภาอบต.จะประชุมและมีมติแต่งตั้งจากกำนัน สมาชิกอบต.ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และจากสมาชิกอบต.ที่ได้รับการเลือกตั้งไม่เกินสี่คน โดยนายอำเภอจะต้องแต่งตั้งตามมติของสภาอบต.เท่านั้น
- 5.) นายอำเภอรับหนังสือลาออกจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารอบต. และของกรรมการบริหาร
- 6.) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารอบต.เป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราวได้ หากประธานกรรมการบริหารว่างลงเนื่องจากสาเหตุอื่นนอกจากครบวาระและไม่อาจเลือกประธานกรรมการบริหารขึ้นใหม่ได้
- 7.) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามคำร้องขอของอบต.ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของอบต.เป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม แต่หากบุคคลผู้นั้นเป็นข้าราชการที่มีใต้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นก่อนแต่งตั้ง

- **ด้านงบประมาณและการคลัง**

1.) นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของอบต. เพื่อให้อบต. ใช้ต่อไป กรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ให้นายอำเภอส่งคืนร่างข้อบังคับนั้นให้สภาอบต. ทบทวนใหม่และหากสภาอบต. พิจารณาแล้วทบทวนยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณเดิมด้วยเสียงข้างมาก ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่สภาอบต. แจ้งมติยืนยันนั้น

2.) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดความเห็นแย้งระหว่างนายอำเภอกับอบต. ในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างข้อบังคับรายจ่ายของอบต. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นให้ร่างข้อบังคับรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป

- **ด้านการบริหารงาน**

1.) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาอบต. กรณีที่ยังไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกำหนด

2.) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมสภาอบต. สมัยวิสามัญ เมื่อประธานสภาอบต. ประธานกรรมการบริหาร หรือสมาชิกอบต. ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่เห็นว่าเป็นการจำเป็นและเป็นประโยชน์ของอบต. และยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ

3.) นายอำเภอเป็นผู้อนุญาตให้ขยายเวลาในสมัยประชุมสามัญและสมัยประชุมวิสามัญของสภาอบต.

4.) นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่บังคับใช้ในพื้นที่แล้วประธานกรรมการบริหารจึงลงชื่อและประกาศใช้ข้อบังคับตำบลนั้นต่อไป

กรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับตำบล หากร่างบังคับตำบลนั้นกำหนดให้มีโทษปรับไว้ด้วยให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นตกไป แต่หากร่างข้อบังคับตำบลนั้นมีได้กำหนดโทษไว้ด้วย ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับคืนให้สภาอบต. ทบทวนใหม่ และหากสภาอบต. พิจารณาทบทวนแล้วยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกอบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้เป็นร่างข้อบังคับตำบลนั้นได้เลยโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก

4.1.4.3 มาตรการในการกำกับดูแลอบต.

บทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่ออบต. เป็นการกำกับดูแลให้อบต. ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้หากอบต. มีการดำเนินการที่นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็จะมีมาตรการดำเนินการต่ออบต. ดังนี้

1.) นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกอบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 หรือมิได้อยู่ในหมู่บ้านตนเองเกินหกเดือนหรือขาดประชุมอบต. ติดต่อกันเกินสามครั้ง

2.) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกอบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าบกพร่องในความประพฤติ

3.) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลได้เมื่อบุคคลนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับอบต.หรือกิจการที่กระทำกับอบต.

4.) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารอบต. ออกจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเมื่อบุคคลผู้นั้นถูกสภาอบต.มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

5.) นายอำเภออำนาจเรียกสมาชิกอบต. กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของอบต.มาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานหรือเอกสารใด ๆ จากอบต.

6.) หากสภาอบต. กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาอบต.ได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ และหากการยุบสภาอบต.เป็นผลจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลโดยถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

7.) หากคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือคณะกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งเป็นผลจากการกระทำของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง หรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณีโดยถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่

4.2 บทบาทการดำเนินงานของอบต.

การศึกษารายบทบาทการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของอบต.ในพื้นที่ศึกษาในช่วงที่ผ่านมานับตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งอบต.จนถึงปี พ.ศ. 2541 (อบต.บางหมาก และอบต.ปากน้ำ จัดตั้งปี พ.ศ. 2538 อบต.ท่ายาง และอบต.หาดทรายรี จัดตั้งปี พ.ศ. 2539) โดยได้ศึกษากิจกรรมหรือโครงการที่อบต.ได้ดำเนินการไปจากข้อมูลข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของอบต.เป็นสำคัญ เนื่องจากอบต.เป็นหน่วยงานที่เพิ่งจัดตั้งไม่นานบางแห่งจึงยังไม่มีข้อมูลหรือมีความพร้อมในการทำแผนพัฒนาตำบลทั้งที่เป็นแผนประจำปีและแผนระยะ 5 ปี มีเพียง 1 แห่งเท่านั้นที่ได้ดำเนินการทำแผนทั้งแผนประจำปี 2542และแผนระยะ 5ปี เสร็จเรียบร้อยแล้ว คือ อบต.ท่ายาง (ภาคผนวก) ส่วนอบต.อื่น ๆ ยังอยู่ในช่วงระยะเวลาจัดทำอยู่ นอกจากนี้ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พนักงานส่วนตำบลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆมาประกอบการศึกษา ซึ่งสามารถจัดประเภทบทบาทของการพัฒนาออกเป็น 3 ด้าน คือ

4.2.1 การพัฒนาทางด้านกายภาพ

ประกอบด้วยแผนงานหรือกิจกรรมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

จากการศึกษาโครงการพัฒนาท้องถิ่นทางด้านกายภาพของอบต.ในพื้นที่ศึกษาที่ผ่านมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2538 – 2541 (ตารางที่ 4.1) พบว่า อบต.ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางกายภาพเป็นหลัก ได้มีกิจกรรมหรือโครงการที่เน้นหนักไปในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญไม่ว่าจะเป็น การก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมถนนสายต่าง ๆ ในหมู่บ้าน การก่อสร้างและขยายประปาหมู่บ้าน การขยายไฟฟ้าสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้มีการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น การสร้างสนามกีฬาหมู่บ้าน การสร้างตลาด การสร้างหอกระจายข่าว ซึ่งโครงการเหล่านี้ไม่ได้มีการจัดสร้างในทุกอบต.ขึ้นอยู่กับ การให้ความสำคัญ ความต้องการของท้องถิ่น และศักยภาพทางด้านงบประมาณของอบต.

การพัฒนาพื้นที่พบว่า อบต.ปากน้ำ และอบต.ท่ายาง มีการให้ความสำคัญในการกำหนดเขตการพัฒนาของตนเอง (แผนที่ 4.1 ,4.2) ส่วนอบต.บางหมาก และอบต.หาดทรายรียังไม่มีกำหนด ซึ่งอบต. 3 แห่ง คือ อบต.ท่ายาง อบต.ปากน้ำ และอบต.หาดทรายรีมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตผังเมืองรวมชุมพร โดยพื้นที่ต.ท่ายาง ได้ถูกกำหนดให้ส่วนใหญ่เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยในบางส่วนของม.1 ต.ปากน้ำถูกกำหนดให้เป็นการใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ในบริเวณเขตสุขาภิบาล ส่วนนอกเขตสุขาภิบาลได้ถูกกำหนดให้เป็นการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า และประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะอย่าง บริเวณม.8 และบางส่วนของม.4 ถูกกำหนดให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย บริเวณหาดทรายรี และประเภทที่โล่งเพื่อการนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณเขามัทรี ต.หาดทรายรี ในบริเวณม.4 ถูกกำหนดให้เป็นการใช้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่โล่งเพื่อการนันทนาการและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อม และบริเวณหาดทรายรีในม.6 และม.7 บางส่วนให้เป็นพื้นที่พาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก และประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย เมื่อศึกษาความสอดคล้องของการกำหนดเขตพัฒนาของอบต.ท่ายาง และอบต.ปากน้ำกับแผนการใช้ที่ดินของผังเมืองรวมชุมพรพบว่า อบต.ทั้ง 2 แห่ง มีความพยายามในการกำหนดเขตพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม แต่การกำหนดเขตพัฒนาดังกล่าวยังไม่ได้มีมาตรการหรือการออกข้อบังคับมาควบคุมการเติบโตทางกายภาพของพื้นที่

สำหรับแผนงานหรือกิจกรรมในด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อบต.บางแห่งได้มีกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไป เช่น การกำจัดขยะในพื้นที่ชุมชน มีรถดับเพลิง ส่วนเรื่องการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ เช่นการควบคุมโครงการ การอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยว การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมยังไม่ได้ให้ความสำคัญไม่มีการดำเนินงานหรือกำหนดมาตรการออกมาบังคับใช้

4.2.2 การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

ประกอบด้วยแผนงานหรือกิจกรรมในการแก้ไขปัญหา พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของชุมชน ได้แก่ กิจกรรมในการส่งเสริมอาชีพ การระดมทุนจากภายในและภายนอก เป็นต้น

เนื่องจากอบต.เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งจัดตั้งในระยะไม่นานมานี้ ทำให้บทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นส่วนใหญ่เน้นหนักไปในด้านการพัฒนาสภาพโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลักดังที่กล่าวมาแล้ว การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของชุมชนจึงไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าใดนัก ซึ่งบางแห่งยังไม่ได้มีการริเริ่มบทบาททางด้านนี้เลย จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทีกล่าวมาข้างต้นประกอบกับการสัมภาษณ์พนักงานส่วนตำบล

ตารางที่ 4.1 สรุปประเภทกิจกรรม / โครงการพัฒนาด้านกายภาพที่อบต.ดำเนินงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2538 – 2541

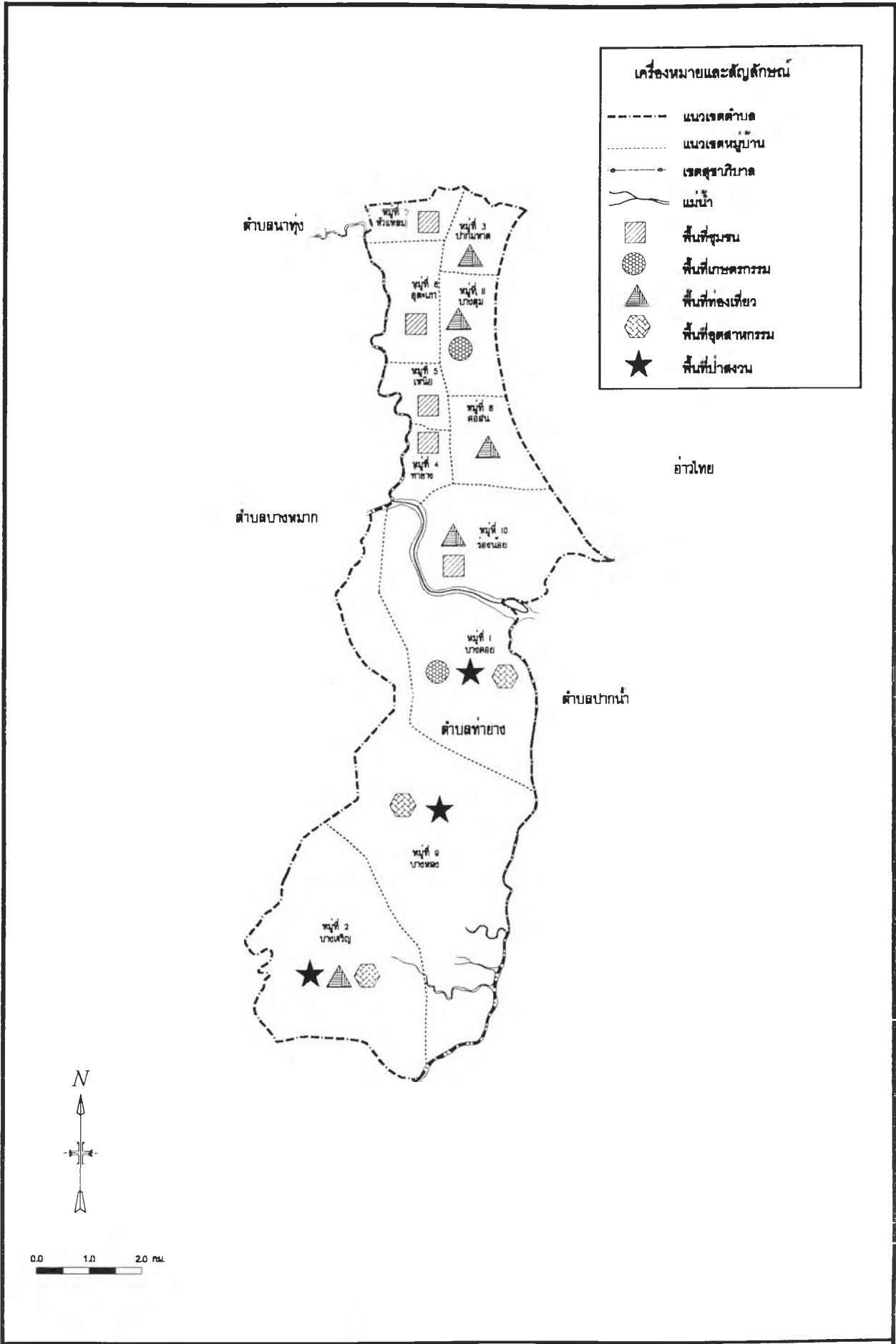
พื้นที่	กิจกรรม / โครงการที่ดำเนินการ
อบต.บางหมาก	<ul style="list-style-type: none"> - ขยายประปาหมู่บ้าน - ก่อสร้างถังเก็บน้ำ - ก่อสร้างถนนลูกรัง คอนกรีต - ปรับปรุงซ่อมแซมถนน - ก่อสร้างฝายน้ำล้น - ซุดพังกันน้ำเค็ม
อบต.ท่ายาง	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงซ่อมแซมถนน - ขยายไฟฟ้าสาธารณะ - ขยายประปาส่วนภูมิภาค - ซุดลอกคลอง ก่อสร้างประตูน้ำ - สร้างถังเก็บน้ำ - สร้างสนามกีฬาหมู่บ้าน - กำหนดโซนนิ่ง - จ้างเหมาเอกชนกำจัดขยะมูลฝอย
อบต.ปากน้ำ	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างหอกระจายข่าว - สร้างศาลาพักผ่อนโดยसार - กำหนดโซนนิ่ง - ปรับปรุงซ่อมแซมถนน - ก่อสร้างถนน - สร้างประปาหมู่บ้าน - สร้างท่อระบายน้ำ - สร้างสนามกีฬาหมู่บ้าน - ซุดบ่อบาดาล - สร้างฝายน้ำล้น - จัดซื้อรถขยะ - จัดซื้อรถบรรทุกน้ำดับเพลิง และอุปกรณ์ดับเพลิง - ก่อสร้างตลาดอบต.
อบต.หาดทรายรี	<ul style="list-style-type: none"> - ก่อสร้างถนน - ซุดลอกคูระบายน้ำ - ปรับปรุงต่อเติมประปาหมู่บ้าน

ที่มา : ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 – 2541

แผนพัฒนาตำบลท่ายาง ปี 2540 -2544

หมายเหตุ : อบต.บางหมาก และอบต.ปากน้ำ จัดตั้งปี 2538

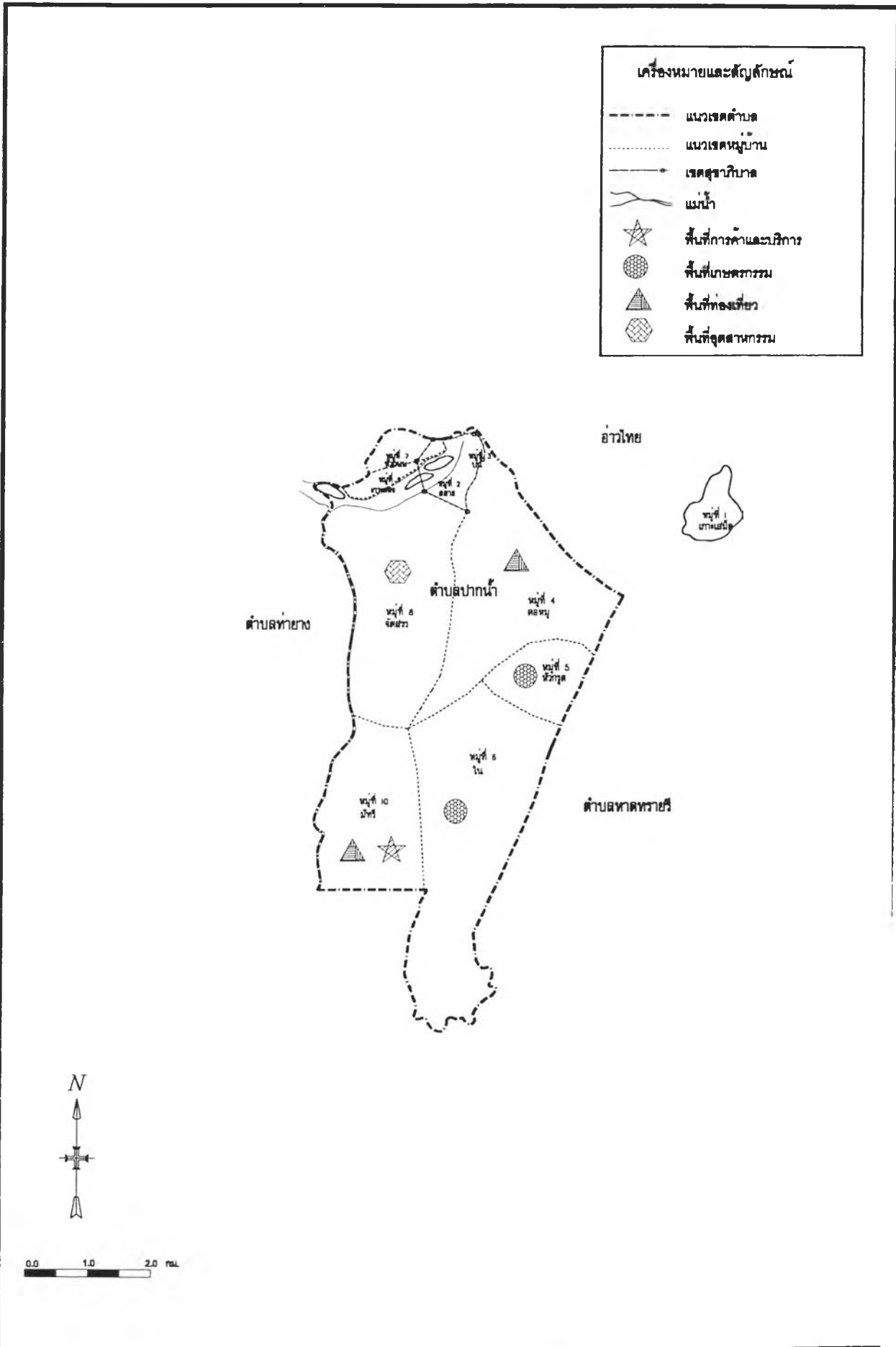
อบต.ท่ายาง และอบต.หาดทรายรี จัดตั้งปี 2539



การศึกษา : โอกาสในการพัฒนาสภาพการตั้งถิ่นฐานระดับท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร

แผนที่ 4.1 : เขตพัฒนา ตำบลท่ายาง

ที่มา : แผนพัฒนา ตำบลท่ายาง ประจำปี 2540-2544



การศึกษา : โอกาสในการพัฒนาสภาพการตั้งถิ่นฐานระดับท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร

แผนที่ 4.2 : เขตพัฒนา ตำบลปากน้ำ

ที่มา : อบต. ปากน้ำ

พบว่าอบต.ในพื้นที่ศึกษา 2 แห่งเท่านั้นที่เริ่มมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนคือ อบต.ปากน้ำและ อบต.ท่ายาง โดยมีการดำเนินงาน เช่น การแบ่งเขตพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพท้องถิ่น เช่น เขตพัฒนาอุตสาหกรรม เขตชุมชน เขตการท่องเที่ยว เป็นต้น มีกิจกรรมหรือโครงการส่งเสริมการฝึกอาชีพเสริมให้กับราษฎรในท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมให้ราษฎรเลี้ยงโคขุน สัตว์น้ำทางทะเลหรือทำผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำสำเร็จรูป ของอบต.ปากน้ำ และโครงการฝึกอาชีพทำนา เลี้ยงไก่ ทำน้ำตาล ของอบต.ท่ายาง เป็นต้น และมีการจัดตั้งเงินอุดหนุนกลุ่มกองทุนหมุนเวียนอาชีพเสริมต่าง ๆ อีกด้วย เช่น กลุ่มกองทุนหมุนเวียนการทำน้ำตาล กลุ่มกองทุนหมุนเวียนเลี้ยงไก่ เลี้ยงหมู ของอบต.ท่ายาง ส่วนอบต.บางหมากและอบต.หาดทรายรี ยังไม่มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น การพัฒนายังมุ่งเน้นแต่ทางด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ

4.2.3 การพัฒนาด้านสังคม

ประกอบด้วยแผนงานหรือกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพของคนในชุมชน ได้แก่ กิจกรรมการพัฒนา ด้านการศึกษาของเด็ก เยาวชน สตรีและชาวบ้าน การพัฒนากลุ่มหรือองค์กรต่างๆ การส่งเสริมกิจกรรม ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น และการดูแลสุขภาพอนามัยของคนในชุมชน

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา อบต.ส่วนใหญ่มีบทบาทในการพัฒนาสังคมของชุมชนในด้านการให้เงินอุดหนุนกับกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียน อุดหนุนอุปกรณ์การเรียนการสอนแก่โรงเรียนภายในตำบล อุดหนุนงานประเพณีของท้องถิ่น เป็นต้น มีกิจกรรมส่งเสริมความสามัคคีของคนภายในชุมชน เช่น การจัดการแข่งขันกีฬาภายในตำบล นอกจากนั้นยังมีกิจกรรมด้านการพัฒนาสุขภาพของคนในชุมชน เช่น การอบรมให้ความรู้ทางด้านสุขภาพและอนามัย จากการศึกษาโครงการหรือกิจกรรมที่ผ่านมา พบว่า อบต.บางแห่งยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาด้านสังคม ประเภทของกิจกรรมหรือโครงการในด้านนี้ยังไม่ได้ครอบคลุมหรือแก้ไขปัญหาสังคมของชุมชนเท่าที่ควร

4.3 ศักยภาพในการดำเนินงานของอบต.

เนื่องจากอบต.แต่ละแห่งมีศักยภาพแตกต่างกันทั้งในด้านทำเลที่ตั้ง รายได้ บุคคลากร และหารได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก ทำให้อบต.มีความสามารถในการจัดการ หรือบริหารพื้นที่แตกต่างกันไปด้วย ซึ่งความสามารถในการบริหารงานของอบต.เป็นสิ่งบ่งชี้ หรือสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของอบต. โดยได้พิจารณาเป็นประเด็น ดังนี้

4.3.1 ด้านการบริหารงานทั่วไป

4.3.1.1 การจัดเก็บรายได้

- ระดับรายได้

ระดับรายได้ของอบต.เป็นศักยภาพภายในที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจกรรม และบริหารงานของอบต. การศึกษาระดับรายได้ของอบต.แต่ละแห่งในพื้นที่ศึกษาได้พิจารณาจากข้อมูลงบประมาณรายรับที่ได้ประมาณการไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากตารางที่ 4.4 จะพิจารณา

ตารางที่ 4.2 สรุปประเภทกิจกรรม / โครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่อบต.ดำเนินงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2538 – 2541

พื้นที่	กิจกรรม / โครงการที่ได้ดำเนินงาน
อบต.บางหมาก	- ไม่มีโครงการ
อบต.ท่ายาง	- ฝึกอบรมกลุ่มประมงเพื่อการแปรรูป - ฝึกอบรมอาชีพเสริมและการปั้นโอ่ง - โครงการฝึกอาชีพทำนา , เลี้ยงไก่ , ทำน้ำตาล - อุดหนุนกลุ่มกองทุนหมุนเวียนอาชีพและอาชีพเสริม - จัดแบ่งเขตพัฒนาเศรษฐกิจ
อบต.ปากน้ำ	- จัดกิจกรรมส่งเสริมอาชีพเสริม เลี้ยงโคขุน , เลี้ยงสัตว์น้ำทะเล , ทำผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำสำเร็จรูป - อุดหนุนกิจกรรมส่งเสริมอาชีพเสริมของราษฎร - จัดแบ่งเขตพัฒนาเศรษฐกิจ - สร้างตลาดอบต.
อบต.หาดทรายรี	- ไม่มีโครงการ

ตารางที่ 4.3 สรุปประเภทกิจกรรม / โครงการพัฒนาด้านสังคมที่อบต.ดำเนินงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2538 – 2541

พื้นที่	กิจกรรม / โครงการที่ได้ดำเนินงาน
อบต.บางหมาก	- อุดหนุนการแข่งขันกีฬานักเรียน - อุดหนุนประเพณีแข่งขันเรือยาว - อุดหนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
อบต.ท่ายาง	- จัดการแข่งขันกีฬาภายในตำบล - จัดฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยระดับหมู่บ้าน - จัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาให้กับโรงเรียน - ร่วมจัดกิจกรรมประเพณีท้องถิ่น - จัดตั้งกลุ่มประมงหมู่บ้าน - จัดการสงเคราะห์และจัดสวัสดิการแก่คนชรา คนพิการ - จัดตั้งกลุ่มผู้สูงอายุ , ผู้พิการ - จัดฝึกอบรมด้านการอนามัยและสุขาภิบาล
อบต.ปากน้ำ	- สนับสนุนกิจกรรมลูกเสือชาวบ้าน - จัดการแข่งขันกีฬาภายในตำบล - ให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน
อบต.หาดทรายรี	- อุดหนุนการฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้าน - อุดหนุนการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

ที่มา : ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2538 – 2541 ,แผนพัฒนาตำบลท่ายาง ปี 2540 - 2544

ระดับรายได้ของอบต.แต่ละแห่งในพื้นที่ศึกษา ในปีงบประมาณ 2541 เนื่องจากในปีงบประมาณ 2539 อบต.แต่ละแห่งเพิ่งจะถูกจัดตั้ง ทำให้ไม่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้มากนัก จากการพิจารณาพบว่า ในภาพรวมอบต.พื้นที่ศึกษามีรายได้ไม่สูงมาก - ต่ำ โดยอบต.ปากน้ำมีรายได้สูงที่สุด (17,899,780 บาท) รองลงมาคือ อบต.ท่ายาง (8,150,574 บาท) อบต.หาดทรายรี (6,433,900 บาท) และอบต.บางหมากมีรายได้น้อยที่สุด (4,890,800 บาท) เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางรายได้ระหว่างปีงบประมาณ 2539 กับปีงบประมาณ 2541 พบว่าอบต.บางหมากมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 29.87 ทั้งนี้เนื่องจากอบต.ทั้ง 3 แห่งมีรายได้จากที่อบต.จัดเก็บเองและที่หน่วยราชการจัดเก็บให้เพิ่มขึ้นส่วนอบต.บางหมากไม่มีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ และบางประเภทมีรายได้ลดลง

- แหล่งที่มาของรายได้

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ในปีงบประมาณ 2541 (จากตารางที่ 4.5) พบว่าอบต.ทุกแห่งมีรายได้ที่ไม่ใช่รัฐบาลอุดหนุนมากกว่าร้อยละ 50 โดยในระยะแรกคือปีงบประมาณ 2539อบต.แต่ละแห่งจะมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่มาก แต่ในระยะปีงบประมาณ 2541 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีสัดส่วนลดลง แสดงให้เห็นว่าอบต.แต่ละแห่งมีงบประมาณในการดำเนินงาน รายได้ของตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะอบต.ปากน้ำ และหาดทรายรี ได้มีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ลดลงไปมาก แต่ทั้ง 2 อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้นในส่วนของการรับนงนางแอน เนื่องจากทั้ง 2 อบต. มีเกาะที่เป็นที่อยู่อาศัยทำรังของนงนางแอน จึงเป็นรายได้ที่สำคัญของอบต. โดยอบต.ปากน้ำมีรายได้จากอากรรังนงนางแอนเป็นสัดส่วนร้อยละ 68.40 จากรายได้ทั้งหมด และอบต.หาดทรายรีร้อยละ 25.65 จากรายได้ทั้งหมด จะเห็นได้ว่าอบต.มีทรัพยากรธรรมชาติที่จะนำความได้เปรียบในด้านการจัดเก็บรายได้ และจากการศึกษาพบว่า การจัดเก็บรายได้ของอบต.ในหมวดของภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดินซึ่งเป็นส่วนที่อบต.จัดเก็บเอง มีการจัดเก็บได้น้อยลงสะท้อนถึงควมมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีที่ด้อยลง รายได้ของอบต.ที่จัดเก็บได้และที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลจะเป็นปัจจัยในการกำหนดงบประมาณรายได้ หรือการดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่นของอบต. ที่ใดมีรายได้สูงก็จะสามารถจัดตั้งงบประมาณในการดำเนินงานได้มากกว่าพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำ

4.3.1.2 การวางแผนพัฒนา

จากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งอบต.ที่จะมุ่งให้องค์กรในตำบลมีอิสระในการบริหาร การพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยใช้งบประมาณ และมีการวางแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง จากสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้อบต.ต้องจัดทำแผนพัฒนาของตนเองขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตำบล โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบลของอบต. พ.ศ. ได้ระบุหลักการให้อบต.ต้องมีแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาของอบต.ประจำปี โดยถือเป็นส่วนย่อยของแผนพัฒนาอำเภอ โดยแผนดังกล่าวจะแสดงกิจกรรม และโครงการของอบต. และส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทุกหน่วยที่ปฏิบัติในพื้นที่ตำบล

จากการสำรวจภาสนามพบว่า มีอบต.ในพื้นที่ศึกษาเพียง 1 แห่งคือ อบต.ท่ายางเท่านั้นที่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลทั้งแผนระยะ 5 ปี และแผนประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส่วนอบต.อื่นๆ ยังอยู่ในระยะจัดทำและยังไม่แล้วเสร็จ สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของอบต.ในการจัดทำแผน การพัฒนาตำบลจึงเป็นไปได้โดยไร้ทิศทาง ไม่มีกรอบหรือแนวทางการพัฒนาที่จะสามารถแก้ไขสภาพปัญหา และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนนำศักยภาพของท้องถิ่นออกมาใช้อย่างถูกต้อง การศึกษาบทบาท หรือกิจกรรม

ตารางที่ 4.4 ประมาณรายรับของอบต.พื้นที่ศึกษา เปรียบเทียบสองปี

หมวด/ประเภท/รายละเอียด	งบประมาณรายรับ											
	บาทบาท		เปลี่ยนแปลง ร้อยละ	ทำนอง		เปลี่ยนแปลง ร้อยละ	ปากน้ำ		เปลี่ยนแปลง ร้อยละ	หาดทรายรี		เปลี่ยนแปลง ร้อยละ
	2539	2541		2539	2541		2539	2541		2540	2541	
ก.รายได้ (ยอดรวม)	4,890,800	6,351,603	29.87	2,261,184	4,567,841	102.01	8,851,190	17,899,780	102.23	1,792,762	3,498,880	95.17
1.หมวดภาษีอากร (ยอดรวม)	827,483	1,086,800	31.34	879,111	2,325,234	164.50	3,438,934	16,339,152	375.12	387,122	2,120,900	447.86
ภาษีบำรุงท้องที่	71,058	77,000	8.36	77,218	59,329	- 23.17	32,870	35,688	8.57	46,000	50,000	8.70
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	45,633	6,000	-86.85	143,837	143,350	- 0.34	418,282	372,749	- 10.89	50,000	61,400	22.80
ภาษีป้าย		3,500		16,964	40,000	135.79	12,673	33,606	165.18	7,122	7,300	2.50
ภาษีสุราและสรวรพสามิต	710,792	1,000,000	40.69	503,804	2,052,555	307.41	2,975,109	3,415,609	14.81	175,000	230,000	31.43
ภาษีค่าธรรมเนียมและล้อเลื่อน				86,796	20,000	- 76.96				47,000	49,000	4.26
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ				50,492	10,000	- 80.19				62,000	73,200	18.06
อากรฆ่าสัตว์		300						30				
อากรประมง								238,010				
อากรโรงนกอีแอน								12,243,460			1,650,000	
2.หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับ และใบอนุญาต (ยอดรวม)	7,135	3,661,603	51218.89	4,873	637,565	12983.62	8,111	367,203	4427.22	11,190	26,200	134.14
3.หมวดรายได้จากทรัพย์สิน (ยอดรวม)	51,943	100,000	92.52	20,000	129,842	549.21	152,772	485,425	217.74	32,450	50,000	54.08
4.หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค (ยอดรวม)											82,500	
5.หมวดรายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (ยอดรวม)												
6.หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ยอดรวม)	1,332,200	1,496,200	12.31	1,332,200	1,472,200	10.51	1,332,200	698,000	- 47.61	1,360,000	1,219,200	-10.35
7.หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด (ยอดรวม)	2,672,039	7,000	-99.74	25,000	3,000	- 88	3,919,173	10,000	- 99.74	2,000		
ข.รายได้อื่น (ยอดรวม)					3,582,733						2,935,100	
รวมรายรับทั้งสิ้น	4,890,800	6,351,603	29.87	2,261,184	8,150,574	260.46	8,851,190	17,899,780	102.23	1,792,762	6,433,900	258.88

ที่มา: ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ตารางที่ 4.5 สัดส่วนประมาณรายรับของอบต.พื้นที่ศึกษา เปรียบเทียบสองปี

หมวด/ประเภท/รายละเอียด	งบประมาณรายรับ (ร้อยละ)							
	บางหมาก		ท้ายาง		ปากน้ำ		หาดทรายปรี	
	2539	2541	2539	2541	2539	2541	2540	2541
ก.รายได้ (ยอดรวม)	100.00	100.00	100.00	56.04	100.00	100.00	100.00	54.38
1.หมวดภาษีอากร (ยอดรวม)	16.92	17.11	38.88	28.53	38.85	91.28	21.59	32.96
ภาษีบำรุงท้องที่	1.45	1.21	3.41	0.73	0.37	0.20	2.57	0.78
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	0.93	0.09	6.36	1.76	4.73	2.08	2.79	0.95
ภาษีป้าย		0.06	0.75	0.49	0.14	0.19	0.40	0.11
ภาษีสุราและสรรพสามิต	14.53	15.74	22.28	25.18	33.61	19.08	9.76	3.57
ภาษีสรรพสามิตรถยนต์และล้อเลื่อน			3.84	0.25			2.62	0.76
ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ			2.23	0.12			3.46	1.14
อากรขาสัตว์		0.00					-	
อากรประมง						1.33		
อากรรังนกอีแอ่น						68.40		25.65
2.หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับ และใบอนุญาต (ยอดรวม)	0.15	57.65	0.22	7.82	0.09	2.05	0.62	0.41
3.หมวดรายได้จากทรัพย์สิน (ยอดรวม)	1.06	1.57	0.88	1.59	1.73	2.71	1.81	0.78
4.หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค (ยอดรวม)								1.28
5.หมวดรายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (ยอดรวม)								
6.หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ยอดรวม)	27.24	23.56	58.92	18.06	15.05	3.90	75.86	18.95
7.หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด (ยอดรวม)	54.63	0.01	1.11	0.04	44.28	0.06	0.11	
ข.รายได้อื่น (ยอดรวม)				43.96				45.62
รวมรายรับทั้งสิ้น	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ที่อบต.ดำเนินการจึงกระทำได้จากการศึกษาข้อบังคับการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ซึ่งผลของการศึกษาพบว่า โครงการที่ดำเนินการส่วนใหญ่คือ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการก่อสร้างถนนเป็นหลัก จากการขาดแผนพัฒนาทำให้งบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ยังมิได้กระจายไปยังด้านอื่นเท่าที่ควร

สำหรับแผนพัฒนาตำบลของอบต.ท่ายาง (ภาคผนวก) จะประกอบด้วยแผนและโครงการรวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่อบต.ดำเนินการด้วยงบประมาณของตนเอง และส่วนที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก นอกจากนั้นในแผนได้ระบุ สภาพทั่วไป ศักยภาพ สภาพปัญหา และแนวทางพัฒนาตำบล ทำให้อบต.ท่ายางเป็นแห่งเดียวที่มีประสิทธิภาพในการทำแผนพัฒนาตำบลตามหลักการสาระสำคัญของร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาอบต. พ.ศ. 2537 ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาตำบลในอนาคต

4.3.1.3 งบประมาณ

การบริหารงบประมาณของอบต.ในปีงบประมาณ 2541 (จากตาราง 4.7) พบว่าสัดส่วนรายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการพัฒนาอยู่ในระหว่าง 30 : 70 ซึ่งการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ถูกจัดสรรไปในการพัฒนาด้านกายภาพ โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ จะอยู่ในหมวด ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 - 70 ของงบประมาณทั้งหมด หากพื้นที่ใดมีงบประมาณในการดำเนินงานมากก็จะมีโครงการ หรือกิจกรรมมากตามไปด้วยซึ่งงบประมาณรายจ่ายนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับการจัดเก็บรายได้ของอบต. หากอบต.ใดมีงบประมาณน้อยในการพัฒนาท้องถิ่น สำหรับงบประมาณในส่วนของพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้นจะอยู่ในหมวดของเงินอุดหนุน เช่น อุดหนุนกองทุนส่งเสริมอาชีพ การให้ทุนการศึกษาแก่เยาวชน เป็นต้น งบประมาณในส่วนนี้จะมีสัดส่วนน้อยมาก จากการเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่าย 2 ปีของอบต.พบว่า มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงการเพิ่มความสนใจในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณในส่วนนี้ระหว่างพื้นที่ อบต.ปากน้ำ มีสัดส่วนของงบประมาณสูงสุด ร้อยละ 9 รองลงมาคือ อบต.ท่ายาง ร้อยละ 7 อบต.หาดทรายรีร้อยละ 2 และอบต.บางหมากร้อยละ 1

4.3.1.4 อื่น ๆ

ความพร้อมและความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และสมาชิกอบต. ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้การดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นมีศักยภาพ ระดับความกระตือรือร้นและความพร้อมในการปฏิบัติงานของอบต.แต่ละแห่งมีความไม่เท่ากัน โดยสังเกตจาก ลักษณะกิจกรรม โครงการพัฒนา การจัดเก็บข้อมูลของอบต. การจัดทำแผนพัฒนาตำบล และความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน พบว่าอบต.ท่ายาง และอบต.ปากน้ำ มีลักษณะการทำงาน active กว่า ในขณะที่อบต.บางหมาก และอบต.หาดทรายรี มีลักษณะ passive กว่า

ตารางที่ 4.6 ประมาณการรายจ่ายของอบค. พื้นที่ศึกษา ประจำปีงบประมาณ 2541

หมวด/ประเภท	งบประมาณรายจ่าย											
	บางหมาก		เปลี่ยนแปลง	ท่ามาย		เปลี่ยนแปลง	ปากน้ำ		เปลี่ยนแปลง	หาดทรายรี		เปลี่ยนแปลง
	2539	2541	ร้อยละ	2539	2541	ร้อยละ	2539	2541	ร้อยละ	2540	2541	ร้อยละ
ก.รายจ่ายประจำ (ยอดรวม)	638,900	2,029,540	217.66	535,191	1,998,607	273.44	2,050,960	5,549,941	170.6	449,973	2,005,820	345.76
1.รายจ่ายงบกลาง (ยอดรวม)	25,000	150,000		17,649	123,025		30,000	200,000		21,205	42,000	
2.หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ (ยอดรวม)		316,560			217,440			522,868		107,040	225,120	
3.หมวดค่าจ้างชั่วคราว (ยอดรวม)	211,200	105,600		56,400	220,400		239,900	774,000		92,421	273,800	
4.หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ (ยอดรวม)	381,200	1,342,200		460,142	867,902		1,375,860	2,342,772		228,271	1,257,500	
5.หมวดค่าสาธารณูปโภค (ยอดรวม)	11,500	35,180		1,000	33,000		19,500	105,671		1,000	81,000	
6.หมวดเงินอุดหนุน	10,000	80,000			523,446		385,700	1,604,630			110,000	
7.หมวดรายจ่ายอื่น ๆ					13,394						16,400	
ข.รายจ่ายเพื่อการพัฒนา (ยอดรวม)	4,230,153	4,147,308	-1.96	1,668,318	6,090,433	265.06	6,771,397	12,005,790	77.30	1,152,180	4,376,705	279.86
1.หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (ยอดรวม)	4,230,153	4,147,308		1,668,318	6,090,433		6,771,397	12,005,790		1,152,180	4,376,705	
ค่าครุภัณฑ์	21,000	471,200			166,800		648,300	2,480,000			1,143,200	
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	4,209,153	3,676,108		1,668,318	5,923,633		6,123,097	9,525,790		1,152,180	3,233,505	
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	4,869,053	6,176,848		2,203,509	8,089,040		8,822,357	17,555,731		1,602,117	6,382,525	

ที่มา : ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2541

ตารางที่ 4.7 สัดส่วนประมาณการรายจ่ายของอบต.พื้นที่ศึกษา เปรียบเทียบสองปี

หมวด/ประเภท	งบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ)							
	บางหมาก		ท่ายาง		ปากน้ำ		หาดทรายรี	
	2539	2541	2539	2541	2539	2541	2540	2541
ก. รายจ่ายประจำ (ยอดรวม)	13.12	32.86	24.29	24.71	23.25	31.61	28.09	31.43
1. รายจ่ายงบกลาง (ยอดรวม)	0.51	2.43	0.80	1.52	0.34	1.14	1.32	0.66
2. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ (ยอดรวม)		5.12		2.69		2.98	6.68	3.53
3. หมวดค่าจ้างชั่วคราว (ยอดรวม)	4.34	1.71	2.56	2.72	2.72	4.41	5.77	4.29
4. หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ (ยอดรวม)	7.83	21.73	20.88	10.73	15.60	13.34	14.25	19.70
5. หมวดค่าสาธารณูปโภค (ยอดรวม)	0.24	0.57	0.05	0.41	0.22	0.60	0.06	1.27
6. หมวดเงินอุดหนุน	0.21	1.30		6.47	4.37	9.14		1.72
7. หมวดรายจ่ายอื่น ๆ				0.17				0.26
ข. รายจ่ายเพื่อการพัฒนา (ยอดรวม)	86.88	67.14	75.71	75.29	76.75	68.39	71.92	68.57
1. หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (ยอดรวม)	86.88	67.14	75.71	75.29	76.75	68.39	71.92	68.57
ค่าครุภัณฑ์	0.43	7.63		2.06	7.35	14.13		17.91
ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	86.45	59.51	75.71	73.23	69.40	54.26	71.92	50.66
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

4.3.2 ด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

4.3.2.1 ด้านกายภาพ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า บทบาทการดำเนินงานของอบต.ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่ว่า จะเน้นการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก จึงถือได้ว่าอบต.ทุกแห่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาสภาพทางกายภาพของท้องถิ่นเป็นอันดับแรก

จากสภาพทางกายภาพของอบต.บางหมาก ซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาล แต่สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสภาพพื้นที่ชนบทล้าหลังและเป็นพื้นที่ทำเกษตรกรรมเป็นหลัก มีปัญหาการขาดแคลนระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ การดำเนินงานของอบต.ที่ผ่านมามีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น การขยายประปาหมู่บ้าน การก่อสร้างและปรับปรุงถนน ก่อสร้างถังเก็บน้ำ สร้างฝายน้ำล้นและชุดผนังกันน้ำเค็ม โครงการที่ได้ดำเนินการเหล่านี้เป็นผลต่อการพัฒนาลักษณะกายภาพของพื้นที่และการทำการเกษตร แต่กิจกรรมหรือโครงการพัฒนายังไม่สามารถครอบคลุมได้ทุกปัญหา เช่น การจัดเก็บขยะ การบริการประปาที่ยังไม่ทั่วถึง เป็นต้น อาจด้วยข้อจำกัดของงบประมาณและการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นทำได้น้อย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นจึงเสียโอกาสในการพัฒนา

อบต.ท่ายาง มีลักษณะทางกายภาพที่มีความแตกต่างกัน คือ มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลและแม่น้ำ อีกทั้งการตั้งถิ่นฐานเป็นทั้งพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ชนบท ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจในทุกสภาพปัญหาของพื้นที่ จากการศึกษาการดำเนินงานที่ผ่านมาและจากแผนพัฒนาประจำปี 2542 พบว่า อบต.ท่ายาง มีความเข้าใจในความแตกต่างของลักษณะทางกายภาพท้องถิ่นเป็นอย่างดี โดยได้มีการจัดแบ่งเขตการพัฒนาของตนให้สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพและเศรษฐกิจของพื้นที่ และได้คำนึงไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับผังเมืองรวม การจัดแบ่งเขตพัฒนาเช่นนี้เป็นพื้นฐานที่ดีต่อการกำหนดโครงการหรือกิจกรรมในการพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพของพื้นที่ กิจกรรมที่ได้ดำเนินงานไปส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การสร้างและปรับปรุงถนน การขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ และประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผลดีต่อการเติบโตทางอุตสาหกรรมและการค้าบริการในอนาคต มีการขุดลอกคูคลอง ก่อสร้างประตูกันน้ำเค็ม ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานริมแม่น้ำและการทำการเกษตร สำหรับในพื้นที่เขตชุมชนได้มีบริการรถจัดเก็บขยะตามหมู่บ้าน และกิจกรรมรักษาสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น เช่น การปลูกป่า การดำเนินงานพัฒนาของอบต.ท่ายางสามารถครอบคลุมสภาพปัญหาได้ระดับหนึ่ง หากมีงบประมาณและรายได้ที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้กิจกรรมการพัฒนาสามารถเสริมศักยภาพและแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น

อบต.ปากน้ำ ลักษณะพื้นที่ที่มีความชัดเจนในการเป็นพื้นที่เมืองและชนบท เนื่องจากเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมงและมีพื้นที่ติดกับสุขาภิบาลปากน้ำทำให้การตั้งถิ่นฐานของประชากรอยู่หนาแน่นในบริเวณนั้น การดำเนินงานที่ผ่านมา อบต.ปากน้ำเน้นการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานทั้งในเขตชุมชนและเขตชนบทเป็นหลักเช่นเดียวกับพื้นที่อื่น ๆ โดยในพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่ชุมชน มีการปรับปรุงซ่อมแซมถนน การขยายเขตประปาส่วนภูมิภาค การขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ การวางท่อระบายน้ำ การจัดเก็บขยะ และมีรถดับเพลิงไว้บริการประชาชน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้เป็นผลดีต่อการขยายตัวของชุมชนและการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม หากแต่ยังขาดมาตรการในการควบคุมมลภาวะ ระบบการ

บำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นหากมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมและชุมชนในอนาคต มีการจัดสร้างอ่างเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง ขยายเขตประปาหมู่บ้าน และปรับปรุงถนนเพื่อให้บริการกับคนในชนบท นอกจากนี้มีการแบ่งเขตการพัฒนาของตนตามศักยภาพของพื้นที่ สำหรับบทบาทการดำเนินงานของอบตงปากน้ำที่ผ่านมา มีกิจกรรม โครงการพัฒนาที่เด่นชัดและมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ในพื้นที่ศึกษา เนื่องจากมีรายได้และงบประมาณในการพัฒนามากกว่าที่อื่น

อบต.หาดทรายรี สภาพทั่วไปเป็นพื้นที่ชนบท มีชุมชนหนาแน่นบริเวณหาดทรายรีซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยว สภาพปัญหาของพื้นที่ คือ การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาจึงมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาระบบโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก เช่น การก่อสร้างและปรับปรุงถนน การปรับปรุงต่อเติมประปาหมู่บ้าน แต่การพัฒนายังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวซึ่งเป็นศักยภาพของพื้นที่ ในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยววังขาด แคลนระบบประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของการท่องเที่ยวในอนาคต และการขาดการกำหนดเขตพื้นที่ท่องเที่ยวให้มีความชัดเจน ซึ่งเป็นควมคลุมลักษณะทางกายภาพและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ทั้งนี้เนื่องจากท้องถิ่นยังไม่มีความสามารถในการจัดทำแผนพัฒนา และการเตรียมความพร้อมไปสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐาน และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ จะต้องมีการประสานงานและขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก

4.3.2.2 ด้านเศรษฐกิจ

ความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น หมายถึงการทำให้ประชาชนมีฐานะมั่นคง คนมีอาชีพ มีรายได้ และมีงานทำตลอดปี อบต.จึงมีหน้าที่ในการสร้างงาน การรวมกลุ่มกิจกรรมเสริมรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ อบต.ในพื้นที่ศึกษาที่มีบทบาทในกิจกรรมส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในพื้นที่มีเพียงอบต.ปากน้ำ และอบต.ท่ายางที่มีกิจกรรมในการส่งเสริมอาชีพ และรายได้เสริมให้กับประชาชน ส่วนอบต.หาดทรายรี และอบต.บางหมากยังมีได้มีบทบาทในการพัฒนาทางด้านนี้เลย โดยภาพรวม การพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างงานในท้องถิ่นยังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อย ถึงไม่มีความสำคัญเลยในบางอบต. การใช้ทรัพยากรเงินทุนยังมุ่งเน้นไปในการสร้างถนนเสียเป็นส่วนใหญ่ อบต.ในพื้นที่ศึกษายังไม่มีความสามารถในการสร้างแหล่งงาน และการดึงดูดการลงทุนจากภายนอก เพื่อเพิ่มการจ้างงานในท้องถิ่น ดังนั้นอาจจะดำเนินการสร้างฐานะทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนในพื้นที่ ด้วยการใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่น เช่นการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และสินค้าหัตถกรรมของท้องถิ่น เป็นรายได้เสริมให้กับประชาชน หรือการให้ความรู้ทฤษฎีใหม่หรือเกษตรแบบผสมผสานกับประชาชน

4.3.2.3 การพัฒนาด้านสังคม

ความสามารถในการพัฒนาด้านสังคมของอบต. หมายถึงความสามารถในการพัฒนาการศึกษา สุขภาพ และอนามัยของประชาชน ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน และการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ความสามารถในการพัฒนาด้านสังคมของอบต.แต่ละแห่งจัดได้ว่าให้ความสำคัญน้อยมาก เช่น การพัฒนาด้านการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น มีเพียงการให้ทุนการศึกษา และสนับสนุนด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน แก่นักเรียน และโรงเรียนในตำบล การส่งเสริมทางด้านสุขอนามัยของประชาชนต้องประสานงาน และพึ่งพาหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่นสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ซึ่งการพัฒนาทางด้านสังคมของอบต.

ส่วนใหญ่มีกิจกรรม และโครงการในด้านนี้น้อยมาก เนื่องจากอบต.ขาดแผนพัฒนาตำบลซึ่งจะเป็นกรอบในการพัฒนาตำบลในทุกๆด้าน

4.3.3.4 ความสอดคล้องของการดำเนินงานกับแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอ

การดำเนินงานของอบต.มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและอำเภอ ในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคทุกด้านให้ทั่วถึงในพื้นที่ชนบท หากแต่การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับประเทศนั้น อบต.หาดทรายรียังไม่มีบทบาทหรือความสามารถเพียงพอในการพัฒนา สำหรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดและอำเภอในการจัดตั้งเขตพื้นที่อุตสาหกรรมพิเศษเพื่อเป็นการควบคุมปัญหามลพิษ อบต.ท่ายางและอบต.ปากน้ำ ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่อุตสาหกรรมของตนเองซึ่งเป็นผลดีต่อการควบคุมสภาพแวดล้อมและการส่งเสริมการลงทุนจากภายนอกในอนาคต

ส่วนด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพของประชาชน แนวทางในการพัฒนาของจังหวัดและอำเภอส่งเสริมการแปรรูป จัดหาตลาดรองรับผลผลิต ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมต่อเนื่องเกษตรและประมง และการประกอบอาชีพเสริมของประชาชน อบต.ท่ายางและอบต.ปากน้ำมีเพียงบทบาทในการจัดอบรมอาชีพเสริมและสนับสนุนกองทุนหมุนเวียนกลุ่มอาชีพต่างๆของประชาชน จากการพิจารณาแผนพัฒนาตำบลท่ายาง พบว่า มีความพยายามในการวางแผนให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอในทุกด้าน ส่วนอบต.อื่น ๆ ที่ยังไม่มีแผนพัฒนาตำบล การพัฒนาจึงมีความสอดคล้องเพียงบางประการและยังขาดบทบาทในการพัฒนาด้านอื่นหลาย ๆ ด้าน

4.4 สภาพปัญหาในการดำเนินงานของอบต.

จากการสัมภาษณ์จากอบต. 4 แห่ง พบว่า สภาพปัญหาในการดำเนินงานของอบต.แบ่งเป็น 5 ด้าน ประกอบด้วย

1.)ด้านงบประมาณ แบ่งได้เป็น

-งบประมาณที่อบต.จัดเก็บเอง และรัฐบาลอุดหนุนไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น

- การจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ไม่ได้ใช้ไปในแนวทางที่เหมาะสม เนื่องจากการขาดการลำดับความสำคัญของปัญหา ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองของตัวแทนหมู่บ้าน

- การขาดการระดมทรัพยากรทุนจากภายนอก อบต.ส่วนใหญ่ใช้รายได้ของตนเองเป็นหลัก ในการดำเนินกิจกรรม โดยได้พยายามที่จะประสานหรือเสนอโครงการให้หน่วยงานภายนอกเป็นผู้ดำเนินโครงการให้

2.)ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

อบต.ในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดแผนพัฒนาตำบล ทำให้โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆมุ่งแก้ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการในปัจจุบันเป็นหลัก ไม่ได้พิจารณาถึงภาพในอนาคต ขาดข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นในการวางแผน นอกจากนั้นยังทำให้การพัฒนาไม่ได้พิจารณาถึงศักยภาพ ข้อ

จำกัดของตำบล ตลอดจนผลกระทบจากแผนพัฒนาอำเภอ จังหวัด หรือภูมิภาค ทำให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นนั้น เป็นไปอย่างไรทิศทาง

3.) ด้านทรัพยากรบุคคล

อบต. มักจะประสบปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลในด้านการศึกษา ความรู้ และความเข้าใจในการปฏิบัติ นอกจากนี้การบริหารงานของอบต. ยังขาดแรงจูงใจในการสร้างความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการพิจารณาความดีความชอบ หรือการเลื่อนขั้นต่างๆ ยังขาดความเป็นอิสระ เพราะอบต. สังกัดกระทรวงมหาดไทย

4.) ความเป็นอิสระขององค์กร

ถึงแม้ว่าอบต. จะเป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินงาน และแก้ไขปัญหาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ อบต. ยังขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเนื่องจากต้องอยู่ในความควบคุมดูแลและได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานภายนอก และต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่น ซึ่งบางครั้งไม่ได้เป็นไปตามทิศทางหรือความต้องการของท้องถิ่น

5.) การสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ

อบต. มักประสบกับปัญหาการขาดการสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะทางด้านงบประมาณซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างไม่ทั่วถึงหรือได้รับการสนับสนุนน้อย การประสานงานขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบมักไม่ได้รับการติดต่อหรือประสานงานอย่างต่อเนื่อง

4.5 สรุป

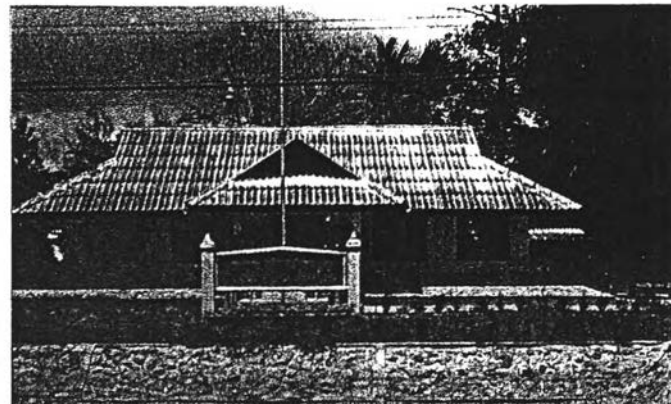
แม้ว่าตามกฎหมายพรบ.สภาตำบล และอบต. พ.ศ. 2537 จะกำหนดให้อบต. มีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมปัญหาและงานพัฒนาในทุกด้าน แต่ปรากฏว่ากิจกรรมของอบต. ในพื้นที่ศึกษาที่ดำเนินงานส่วนใหญ่เน้นงานบริหารโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ขาดความสนใจในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นเท่าที่ควร ส่งผลให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและศักยภาพของพื้นที่อย่างแท้จริง จากการศึกษาการบริหารงานของอบต. พื้นที่ศึกษายังมีข้อจำกัดและจุดอ่อน ซึ่งเป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญในการบริหารงานพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพ คือ

1. ขาดแผนพัฒนาที่มีสมรรถนะเพียงพอสำหรับการเป็นกรอบกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นได้เต็มรูปแบบ และการขาดการจัดทำข้อมูลการพัฒนาที่เป็นระบบ
2. รายได้มีไม่เพียงพอ และการจัดทำงบประมาณยังขาดประสิทธิภาพ
3. บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจและความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน
4. ขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาตำบล

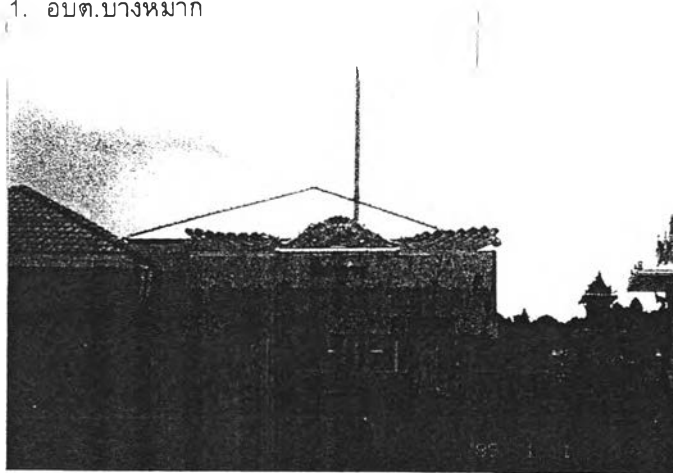
เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเหมาะสมกับศักยภาพและโอกาสของพื้นที่ จึงมีการเสนอแนะแนวทางในการบริหารของอบต. ในบทต่อไป



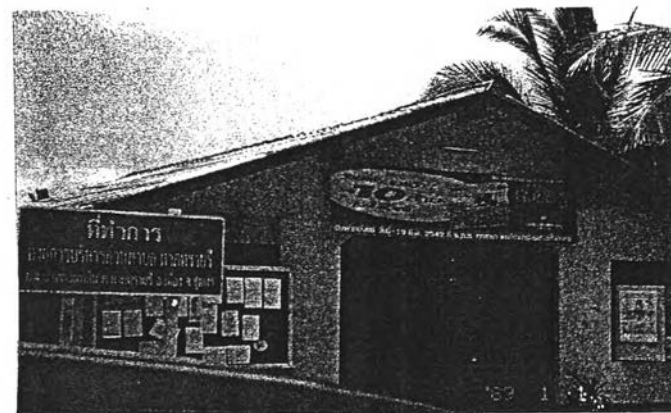
1. อบต.บางหมาก



2. อบต.ท่ายาง



3. อบต.ปากน้ำ



4. อบต.หาดทรายรี

ภาพที่ 4.2 แสดงที่ทำการอบต.พื้นที่ศึกษา