

สมรรถนะในการวางแผนและความสามารถขององค์การบริหารส่วน ตำบลในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์* และ อัจฉริยา ชูวงศ์เลิศ**

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันแนวความคิดทางด้านการบริหารและการปกครองประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปมาก จากระบบรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง (Highly Centralized Government) และการใช้อำนาจรัฐ (State Power) ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ มาเป็นการคุ้มครองดูแลที่ดี (Good Governance) โดยกระจายอำนาจให้กับประชาชนและองค์กรท้องถิ่นในการปกครองและพัฒนาตนเอง แนวความคิดดังกล่าวเป็นกระแสของโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารและปกครอง โดยให้อำนาจแก่องค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นมากขึ้น

รัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2537) ได้มีนโยบายในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ผลของพระราชบัญญัตินี้ทำให้สภาพำบลส่วนหนึ่ง (จำนวน 6,251 แห่ง) ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 และสภาพำบลบางส่วนซึ่งมีรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ติดต่อกัน 3 ปีขึ้นไป ได้รับการยกฐานะเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" (อบต.) ดังนั้นในระยะเริ่มแรก คือ ปี พ.ศ. 2538 จึงได้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นจำนวน 618 แห่ง และในปี พ.ศ. 2539 นี้ได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่อีก 2,143 แห่ง ใน 71 จังหวัด และต่อมาในปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ประเทศไทยเรามีองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเป็น 6,397 แห่ง ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่น้อย

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานเป็น 3 ส่วน คือ (1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และ (3) พนักงานส่วนตำบล

* ศาสตราจารย์ สำนักฝึกอบรม และที่ปรึกษาสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** นักศึกษาโครงการบัณฑิตศึกษาเทคโนโลยีการบริหาร

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกโดยตำแหน่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร (หมู่บ้านละ 2 คน มีวาระ 4 ปี) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยไปต้วสมาชิกดังกล่าวข้างต้นโดยให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติขององค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (บทเฉพาะกาลกำหนดให้ 4 ปีแรกให้กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง) องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลเป็นของตนเอง และแบ่งการบริหารออกเป็น (1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และ (2) ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66 ของ พ.ร.บ.) ดังต่อไปนี้ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร (2) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (7) บำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (8) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (10) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

ในด้านรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ร.บ. 2537 มาตรา 73-74 ได้กำหนดประเภทต่าง ๆ ของภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลพึงจัดเก็บเป็นรายได้ของตนเองไว้ได้อย่างชัดเจน และมาตรา 84-88 ได้ระบุรายจ่ายต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจต้องดำเนินการ

ในหลักการ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการดำเนินงาน การบริหาร การกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจในการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาตำบล ออกข้อบังคับตำบล และกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ด้วยตนเอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน

ตำบลนั้นครอบคลุมและส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถจัดเก็บรายได้ของตนเองได้เอง คือจากภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลยังได้รับภาษีที่จัดสรรจากกระทรวงมหาดไทยและจังหวัด ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วเป็นจำนวนเงินมีใช้น้อย

หากพิจารณารายได้ประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องส่งผลกระทบต่อประชาชนเกือบทั้งประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แผนงานและโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำต้องใช้เงินงบประมาณในการลงทุนเป็นจำนวนมีใช้น้อย อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่งเริ่มจัดตั้งได้ไม่นาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงสมรรถนะในการวางแผนและความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถดังกล่าว ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบริหารและจัดการโครงการพัฒนาตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล รวมทั้งแนวทางที่้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารและการจัดการโครงการพัฒนาต่าง ๆ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) ศึกษาสมรรถนะในการวางแผนและความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับไว้ในพระราชบัญญัติฯ

3. การทบทวนวรรณกรรม

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่งจัดตั้งได้ไม่นาน จึงมีผู้ทำการวิจัยที่เกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินงานของ อบต. ไม่มากนัก อีกทั้ง้องค์การบริหารส่วนตำบลคือสภาตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังคงเหมือนเดิม ผลงานวิจัยของสภาตำบลจึงสามารถนำมาใช้ประโยชน์และเป็นแนวทางการศึกษาความสามารถในการปฏิบัติงานและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ

ในเรื่องความสามารถ/ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลในการบริหารงานของสภาตำบล พบว่าสภาตำบลมีขีดความสามารถในระดับต่าง ๆ ในภาระงานที่แตกต่างกันและในท้องที่ที่แตกต่างกันและผันแปรไปตาม

เวลา กล่าวคือมีความสามารถน้อยมากในด้านการจัดทำแผนพัฒนาและโครงการ การประเมินผล การทำนุบำรุงสิ่งที่ได้ก่อสร้างไปแล้ว แต่มีความสามารถสูงในด้านการกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการ การประสานแผนและโครงการ การรายงานผล การบริหารงานบุคคล การดำเนินงานตามโครงการและติดตามผล และมีความสามารถปานกลางในด้านการบริหารการเงินและงบประมาณ การติดตามผลและประเมินผล (เกียรติกิติ์ เขียวยิ่ง และวีรัชฎ์ คงคะจันทร์, 2531)

ในเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานของสภาตำบล ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการปฏิบัติงานของสภาตำบลโดยสามารถแบ่งกลุ่มของปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้ (1) ปัจจัยด้านการบริหาร (2) ปัจจัยด้านบุคลากร (3) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (4) ปัจจัยอื่น ๆ

สำหรับปัจจัยด้านการบริหาร พบว่านโยบายจากทางราชการ โครงสร้างของสภาตำบล เทคโนโลยีทรัพยากร การประสานงานภายในสภาตำบล (วีรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2534) การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฝ่ายพัฒนาการเมืองการปกครอง, 2534) การประเมินและติดตามผล และการบำรุงรักษาโครงการ (สำนักงานโครงการ พปต., 2531) เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการปฏิบัติงานของสภาตำบล

สำหรับปัจจัยด้านบุคลากร พบว่าความมีมนุษยสัมพันธ์ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองของคณะกรรมการสภาตำบล และความรู้ความสามารถของกรรมการสภาตำบล การเสียสละเพื่อส่วนรวมของสมาชิกสภาตำบล ประสิทธิภาพ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจในกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลตามระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็นปัจจัยที่มีผลในทางบวกต่อความสามารถในการปฏิบัติงานของสภาตำบล (ฝ่ายพัฒนาการเมืองการปกครอง, 2534)

สำหรับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ฐานะทางการเงินหรือรายได้เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถของสภาตำบล (สำนักงานโครงการ พปต., 2531; วีรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2534; ฝ่ายพัฒนาการเมืองการปกครอง, 2534)

4. แนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

ผลจากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ผู้วิจัยได้นำตัวแปรต่าง ๆ ที่ได้มีผู้ค้นพบว่ามีความสำคัญมากต่อสมรรถนะของ อบต. ในการวางแผนพัฒนาตำบล และความสามารถของ อบต. ที่จะนำมาประมวลเป็นแนวความคิดสำหรับการวิจัยดังต่อไปนี้

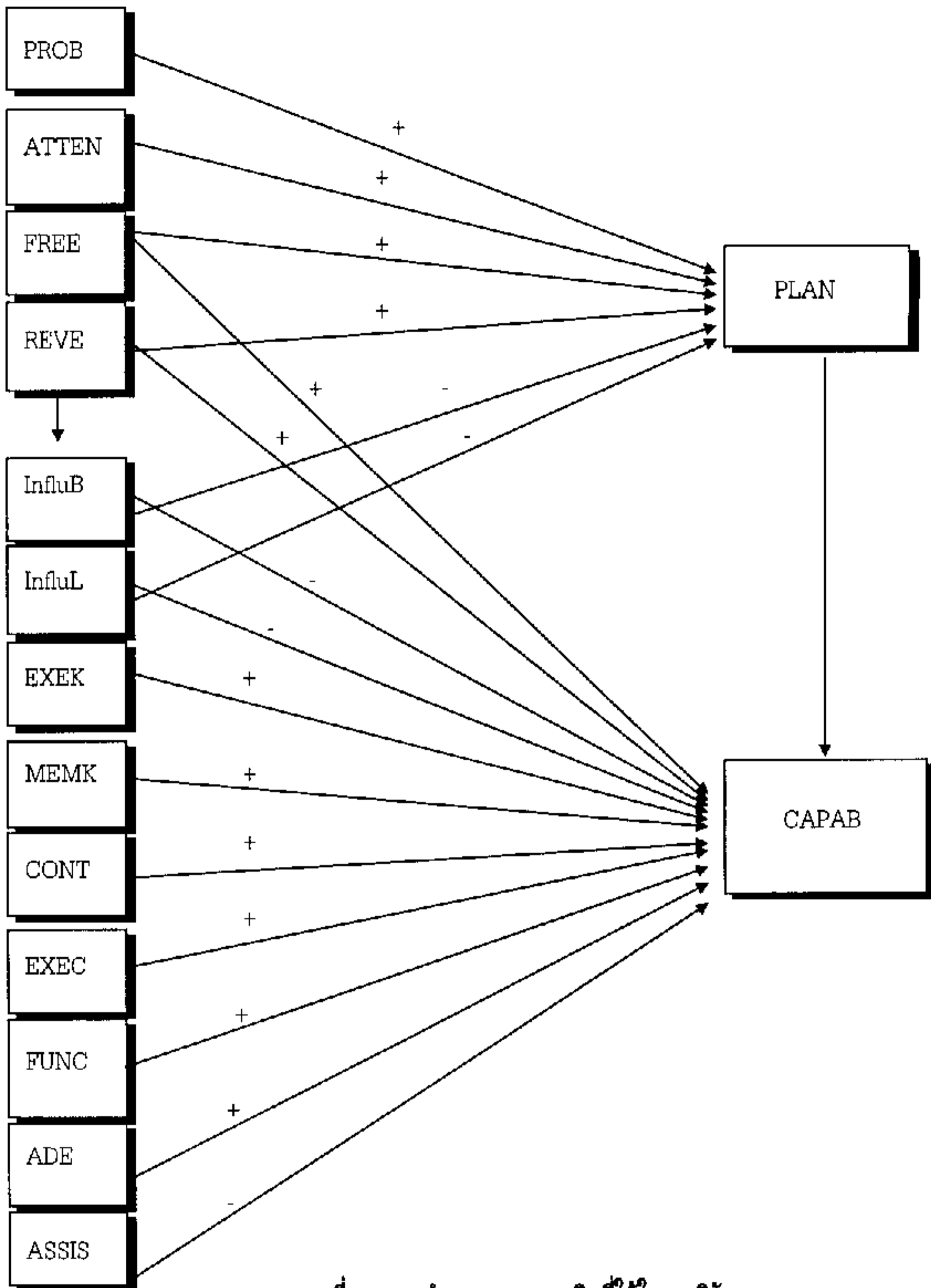
สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. ขึ้นอยู่กับ (1) ความสามารถของ อบต. ในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน (2) ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน (3) ความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สอต.) (4) รายได้ของ

อบต. ปัจจัยทั้ง 4 นี้ คาดหวังว่าจะมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับสมรรถนะของ อบต. ในการวางแผน นอกจากนี้ยังคาดหวังว่า (5) การควบคุมจากทางราชการ (อำเภอ) ที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย และ (6) การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมายจะมีผลในทางลบต่อสมรรถนะในการวางแผนของ อบต.

ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายขึ้นอยู่กับ (1) ความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. (2) รายได้ของ อบต. (3) ความรู้ของคณะกรรมการบริหาร (4) ความรู้ของ สอต. (5) การควบคุมติดตามโครงการโดยตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (6) การคัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถ (7) การสอบคัดเลือกบุคคลมาเป็นพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง (8) ความเพียงพอของจำนวนพนักงานและลูกจ้างของ อบต. ปัจจัยเหล่านี้คาดว่าจะมีผลในเชิงบวกต่อความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังคาดหวังว่า (9) การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย (10) การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย และ (11) ความต้องการความช่วยเหลือจากส่วนราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ จะมีผลในเชิงลบต่อความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสมรรถนะในการวางแผนและความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ ได้แสดงไว้ในแผนภาพ 1 เมื่อ

PROB	คือ ความสามารถของ อบต. ในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน
ATTEN	คือ ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน
FREE	คือ ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต.
REVE	คือ รายได้ของ อบต.
EXEK	คือ ความรู้ของคณะกรรมการบริหาร
MEMK	คือ ความรู้ของ สอต.



แผนภาพที่ 1 แบบจำลองแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

InfluB	คือ	การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย
InfluL	คือ	การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย
CONT	คือ	การควบคุมติดตามโครงการโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ
EXEC	คือ	การคัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถ
FUNC	คือ	การสอบคัดเลือกบุคคลมาเป็นพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง
ADE	คือ	ความเพียงพอของจำนวนพนักงานและลูกจ้างของ อบต. เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการที่จัดทำ
ASSIS	คือ	การต้องการความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่
PLAN	คือ	สมรรถนะในการวางแผนของ อบต.
CAPAB	คือ	ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย

จากแผนภาพดังกล่าว สามารถสร้างสมการโครงสร้างที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้ดังนี้

$$\text{InfluB} = -a_1 \text{REVE} \quad \dots(1)$$

$$\text{PLAN} = b_1 \text{PROB} + b_2 \text{ATTEN} + b_3 \text{FREE} + b_4 \text{REVE} - b_5 \text{InfluB} - b_6 \text{InfluL} \quad \dots(2)$$

$$\begin{aligned} \text{CAP} = & c_1 \text{FREE} + c_2 \text{REVE} - c_3 \text{InfluB} - c_4 \text{InfluL} + c_5 \text{EXEC} + c_6 \text{MEMK} \\ & c_7 \text{CONT} + c_8 \text{EXEC} + c_9 \text{FUNC} + c_{10} \text{ADE} - c_{11} \text{ASIS} + c_{12} \text{PLAN} \quad \dots(3) \end{aligned}$$

$a_1, b_1, b_6, c_1, c_{12}$ = ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง

5. ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่นที่สร้างขึ้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ซึ่งได้งบประมาณและผลการปฏิบัติงานมาแล้ว จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า สาระถี บ้านค้อ น้ำพอง และกุดน้ำใส

เพื่อมิให้ผลของการวิจัยครั้งนี้กระทบต่อ อบต. แต่ละแห่งโดยตรง ในกรณีที่มีการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลแยกเป็นราย อบต. การรายงานผลจะแบ่ง อบต. ออกเป็น อบต. ล่าง อบต. กลางล่าง อบต. กลาง อบต. กลางบน และ อบต. บน

6. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสาร เข้าร่วมสังเกตการณ์ และ สัมภาษณ์ประชากรกลุ่มเป้าหมายดังนี้

6.1 การวิจัยเอกสาร : ทำการวิเคราะห์เอกสารเพื่อนำเอาข้อค้นพบและข้อเสนอจากผลงานวิจัยต่าง ๆ มาประมวลเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างแบบสอบถาม

6.2 การเข้าร่วมสังเกตการณ์ : เข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์แบบไม่มีโครงสร้าง กับ อบต. 1 แห่ง คือ อบต. เสิงสาง อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา เพื่อทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาแล้วนำความเข้าใจที่เกิดขึ้นมาพัฒนาและทดสอบแบบสอบถามที่จะนำไปใช้ในการเก็บข้อมูล

6.3 สัมภาษณ์ประชากรกลุ่มเป้าหมาย : ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และประชาชนในตำบล โดยแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 5 ชุดใหญ่ 88 ชุดย่อย ได้แก่

6.3.1 แบบสอบถามสำหรับคณะกรรมการบริหาร แบ่งเป็น 5 ชุดคือ แบบสอบถามสำหรับ คณะกรรมการบริหาร อบต. เมืองเก่า, บ้านค้อ, สาระถี, น้ำพอง, กุดน้ำใส

จำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือคณะกรรมการบริหารทุกคน ของทุก อบต. ๆ ละ 7 คน รวม 35 คน แต่เมื่อไปสัมภาษณ์ได้พบคณะกรรมการบริหาร 28 คน

6.3.2 แบบสอบถามสำหรับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สอต.) แบ่งเป็น 2 ชุด คือ แบบสอบถามสำหรับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า และแบบสอบถามสำหรับสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ที่เหลือ

จำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ที่มีใช้คณะกรรมการบริหาร) ทุกคน ทุก อบต. รวมทั้งสิ้น 148 คน แต่เมื่อไปสัมภาษณ์ได้พบ 114 คน

6.3.3 แบบสอบถามพนักงานส่วนตำบล มี 1 ชุด ใช้สัมภาษณ์พนักงานส่วนตำบล ทุก อบต. จำนวน 15 คน และสัมภาษณ์ครบทั้ง 15 คน

6.3.4 แบบสอบถามประชาชน แบ่งเป็น 80 ชุด ใช้สัมภาษณ์ประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงหรือผู้อาศัยในบริเวณที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำโครงการ (101 โครงการ) โครงการละประมาณ 10 คน รวมทั้งสิ้น 853 คน

6.4 การสำรวจข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบล : แบ่งเป็น 5 ชุดสำหรับ อบต. ทั้ง 5 แห่ง โดยทำการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการแล้วเสร็จของโครงการ แหล่งที่มาและจำนวนรายได้ของ อบต. จากฎีกาเบิกจ่ายเงิน งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

7. การสร้างตัวแปร

ในการวิจัยครั้งนี้มีตัวแปรที่จะต้องสร้างโดยอาศัยรายการข้อมูลต่าง ๆ และเกณฑ์การให้คะแนนจากรายการต่าง ๆ ดังปรากฏอยู่ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
<p>1. ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย รายการที่ใช้ :</p> <p>1) อัตราประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการ และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการ</p> <p>2) อัตราการแล้วเสร็จของโครงการต่าง ๆ</p> <p>3) อัตราการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ได้จริง</p> <p>มาตรวัดความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถแสดงในรูปของสมการได้ดังนี้</p> $IC = \frac{U \times L}{100} + \frac{T \times 100}{100 - C} + \frac{A \times 100}{Le}$ <p>IC = ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย</p>	<p>1) ประเมินโดยประชาชน โดยการให้คะแนนตั้งแต่ 0 - 100</p> <p>2) เปรียบเทียบจำนวนโครงการที่แล้วเสร็จกับจำนวนโครงการที่ตั้งงบประมาณไว้</p> <p>3) เปรียบเทียบจำนวนภารกิจหน้าที่ที่ทำได้จริงกับจำนวนภารกิจหน้าที่ที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.ฯ</p>

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน (ต่อ)

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
<p>U = ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการ</p> <p>L = ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการ</p> <p>T = จำนวนโครงการที่ได้ตั้งงบประมาณไว้</p> <p>C = จำนวนโครงการที่แล้วเสร็จ</p> <p>A = จำนวนประเภทภารกิจหน้าที่ที่ อบต. ปฏิบัติได้</p> <p>Le = จำนวนประเภทภารกิจหน้าที่ที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.</p>	
<p>2. สมรรถนะในการวางแผนของ อบต.</p> <p>รายการที่ใช้ :</p> <p>1) อัตราการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน</p> <p>2) อัตราความรู้ของคณะกรรมการบริหารในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล</p> <p>มาตรวัดสมรรถนะในการวางแผนแสดงในรูปของสมการได้ดังนี้</p> $IPC = \frac{S \times N}{100} + (K \times 20)$ <p>IPC = สมรรถนะในการวางแผนของ อบต.</p> <p>S = การแก้ปัญหาของประชาชน</p> <p>N = การตอบสนองความต้องการของประชาชน</p> <p>K = ความรู้ของคณะกรรมการบริหารในขั้นตอนการจัดทำแผนฯ</p>	<p>1) ประเมินโดยประชาชน โดยการให้คะแนนตั้งแต่ 0 - 100</p> <p>2) ให้คณะกรรมการบริหาร บอกเล่าถึงขั้นตอนการจัดทำแผนฯ ขั้นตอนแต่ละขั้นตอน = 1 คะแนน หากบอกได้ครบ (5 ขั้นตอน) = 5 คะแนน</p>

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน (ต่อ)

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
<p>3. ความสามารถของ อบต. ในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน</p> <p>สอบถามจากคณะกรรมการบริหารถึงที่มาของโครงการต่าง ๆ ว่าริเริ่มมาจากใคร (ทั้งนี้โดยถามเป็นรายโครงการไป) ที่มาของโครงการริเริ่มจาก</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ประชาชนเรียกร้อง หรือร้องเรียนมายัง อบต. 2) เสนอโดยผู้ใหญ่บ้านที่มีที่มาจากคณะกรรมการหมู่บ้าน 3) เสนอโดยคณะกรรมการบริหารและ/หรือ สอต. 4) เสนอโดยกำนันและ/หรือผู้ใหญ่บ้าน 5) อื่น ๆ 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 5 คะแนน 2) 4 คะแนน 3) 3 คะแนน 4) 2 คะแนน 5) 1 คะแนน
<p>4. ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นรายการที่ใช้ :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ในที่ประชุมที่มีการเสนอโครงการพัฒนาหรือในที่ประชุมสภา อบต. มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันมากน้อยเพียงใด 2) ในการประชุมดังกล่าวเคยมีสมาชิกแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบ้างหรือไม่ 3) เมื่อสมาชิกมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ที่ประชุมมีวิธีการหาข้อยุติอย่างไร 4) ในการประชุม ท่านเคยแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมหรือไม่ 5) เมื่อความคิดเห็นของสมาชิกบางท่านไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ท่านเคยแสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือไม่ 6) ในการคัดค้านหรือไม่คัดค้าน ท่านดูตัวบุคคลผู้แสดงความคิดเห็นหรือไม่ 	<ol style="list-style-type: none"> 1) มาก = 1, น้อย = 0 2) เคย = 1, ไม่เคย = 0 3) ใช้เสียงข้างมาก = 1, อื่น ๆ = 0 4) เคย = 1, ไม่เคย = 0 5) เคย = 1, ไม่เคย = 0 6) ดู = 0, ไม่ดู = 1

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน (ต่อ)

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
<p>5. ความรู้ของคณะกรรมการบริหาร วัดความรู้ในเรื่องของ</p> <p>1) ภารกิจหน้าที่ของ อบต. โดยการถามว่า "ท่านคิดว่าหน้าที่ในข้อใดเป็นหน้าที่ของ อบต."</p> <p>(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในตำบล</p> <p>(2) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</p> <p>(3) การวางผังตำบลและควบคุมสิ่งก่อสร้าง</p> <p>(4) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว</p> <p>(5) ป้องกันโรค บำบัดโรค จัดตั้งและบำรุงรักษาสถานพยาบาล</p> <p>(6) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(7) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม</p> <p>(8) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>(9) การจัดการศึกษาภาคบังคับ</p> <p>(10) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์</p> <p>2) บทบาท/อำนาจของ อบต. วัดโดยใช้คำถามที่ถามว่า "หน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นหน้าที่ของสภา อบต. หรือคณะกรรมการบริหาร หรือของทั้งคู่ หรือไม่ใช่ทั้งคู่"</p> <p>(1) อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม</p> <p>(2) ออกระเบียบ/ข้อบังคับเกี่ยวกับการคลัง, การงบประมาณ, การบริหารงานบุคคล, การรักษาทรัพย์สิน ฯลฯ เพื่อให้ อบต. นำไปปฏิบัติ</p> <p>(3) เสนอร่างข้อบังคับตำบล ที่ไม่ใช่ร่างงบประมาณรายจ่ายฯ</p>	<p>1) ข้อ 1, 3, 5, 7, 9 หากตอบว่าเป็นหน้าที่ของ อบต. = 0 ถ้าตอบว่าไม่ใช่หน้าที่ = 1 และข้อ 2, 4, 6, 8, 10 ถ้าตอบว่าเป็นหน้าที่ของ อบต. = 1 ถ้าตอบว่าไม่ใช่หน้าที่ = 0</p> <p>(1) ไม่ใช่หน้าที่ของทั้งคู่ = 1, ตอบอย่างอื่น = 0</p> <p>(2) ไม่ใช่หน้าที่ของทั้งคู่ = 1, ตอบอย่างอื่น = 0</p> <p>(3) เป็นหน้าที่ของทั้งคู่ = 1, ตอบอย่างอื่น = 0</p>

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน (ต่อ)

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
<p>3) <u>การจัดทำแผนพัฒนาตำบล</u> วัดโดยใช้คำถามที่ให้คณะกรรมการ การบริหารบอกเล่าถึงขั้นตอนในการจัดทำฯ ประจำปี ว่ามี ขั้นตอนในการจัดทำอย่างไรบ้าง ซึ่งมีด้วยกัน 5 ขั้นตอนคือ</p> <p>(1) เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล</p> <p>(2) กำหนดปัญหาและแนวทางการพัฒนาหรือแนวทางการแก้ ปัญหา</p> <p>(3) กำหนดแผนงานโครงการพัฒนาและแหล่งงบประมาณ</p> <p>(4) การประกอบแผน (ร่างแผนประจำปี)</p> <p>(5) ให้สภา อบต. ให้ความเห็นชอบ</p> <p>4) <u>ความรู้ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี</u> วัด โดยใช้คำถามที่ให้คณะกรรมการบริหารบอกเล่าถึงขั้นตอนใน การจัดทำฯ ประจำปี ว่ามีขั้นตอนในการจัดทำอย่างไรบ้าง ซึ่ง มีอยู่ด้วยกัน 5 ขั้นตอนคือ</p> <p>(1) การสำรวจและรวบรวมสภาพปัญหาของ อบต.</p> <p>(2) ศึกษาแผนพัฒนา อบต.</p> <p>(3) ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>(4) ประสานกรรมการบริหารนำร่างฯ ให้สภา อบต. ให้ความเห็น ชอบ</p> <p>(5) ให้นำนายอำเภออนุมัติ</p>	<p>3) ขั้นตอนแต่ละขั้นตอน = 1, หากบอกได้ครบหมด 5 ขั้นตอน จะได้คะแนน เต็ม 5</p> <p>3) ขั้นตอนแต่ละขั้นตอน = 1, หากบอกได้ครบหมด 5 ขั้นตอน จะได้คะแนน เต็ม 5</p>
<p>6. <u>ความรู้ของสมาชิกสภา อบต. (สอต.)</u> วัดโดยการสอบถามความรู้ในเรื่อง</p> <p>1) <u>ภารกิจหน้าที่ของ อบต.</u> วัดโดยใช้ข้อคำถามเดียวกันกับคณะ กรรมการบริหาร</p> <p>2) <u>บทบาท/อำนาจของ อบต.</u> วัดโดยใช้ข้อคำถามเดียวกันกับ คณะกรรมการบริหาร</p>	<p>1) ให้คะแนนเช่นเดียวกัน กับคณะกรรมการบริหาร</p> <p>2) ให้คะแนนเช่นเดียวกัน กับคณะกรรมการบริหาร</p>

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน (ต่อ)

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
<p>3) การให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ทำการสอบถามโดยให้ สอด. ตอบว่าเรื่องต่อไปนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ท่านจะให้ความเห็น ชอบในร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะกรรมการบริหาร เสนอมาหรือไม่</p> <p>(1) วิธีการควบคุมการปฏิบัติตามแผนพัฒนาตำบล (2) นโยบายของรัฐที่มีต่อ อบต. (3) ระยะเวลาการดำเนินการ (4) การประเมินผลแผนพัฒนาตำบล</p> <p>4) การให้ความเห็นชอบในร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประเมินโดยให้ สอด. ตอบว่าเรื่องต่อไปนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ท่าน จะให้ความเห็นชอบในร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะ กรรมการบริหารเสนอมาหรือไม่</p> <p>(1) แหล่งที่มาของรายได้ (2) ปริมาณเงินสำรองจ่าย (3) ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบล</p>	<p>3) ข้อ 1, 4 ถ้าตอบว่าจำเป็น = 0 ถ้าตอบว่าไม่จำเป็น = 1 ส่วนข้อ 2, 3 ถ้า ตอบว่าจำเป็น = 1 แต่ ถ้าตอบว่าไม่จำเป็น = 0</p> <p>4) ข้อ 1, 2, 4 ถ้าตอบว่า สำคัญ = 0 ถ้าตอบว่าไม่ สำคัญ = 1 ข้อ 3 ถ้า ตอบว่าไม่สำคัญ = 0</p>
<p>7. การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย วัดโดยใช้ข้อคำถามที่ถามถึงบทบาทของทางอำเภอที่มีต่อเรื่อง ต่าง ๆ ดังนี้</p> <p>1) การพิจารณาโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล 2) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบฯ เพิ่มเติม 3) การดำเนินงานโดยทั่วไป และ 4) ท่านเคยดำเนินการตามคำแนะนำ/ชี้แนะ หรือสั่งการข้างต้น (ใน ข้อ 1-3) จากทางอำเภอหรือไม่ 5) ถ้าเคย เคยบ่อยหรือไม่</p>	<p>ข้อ 1-3 ถ้าตอบว่าไม่มี = 1 ถ้าตอบว่าให้คำปรึกษา แนะนำ = 2, ชี้แนะ = 3, สั่งการ = 4 สำหรับข้อ 4-5 ถ้าตอบว่า เคย = 1, ไม่เคย = 0</p>

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน (ต่อ)

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
<p>8. การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย วัดได้จากข้อคำถามที่ถามถึงระเบียบที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดโดยทางราชการว่ามีลักษณะอย่างไรระหว่าง</p> <p>ก. เข้าใจง่ายและสะดวกในการปฏิบัติงาน หรือ</p> <p>ข. ยุ่งยากซับซ้อน ยากที่ อบต. จะดำเนินการได้ และระเบียบดังกล่าวส่งผลให้การปฏิบัติงานของ อบต. เป็นอย่างไร ระหว่าง</p> <p>(ก) ทำให้ อบต. เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน หรือ</p> <p>(ข) ทำให้ อบต. ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน</p> <p>ระเบียบที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ มีดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การคลัง 2) การงบประมาณ 3) การพัสดุ 4) การจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน 5) การจ้างลูกจ้าง 6) การประชุมสภา อบต. 7) การประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร <p>และยังถามเพิ่มอีกว่า "การให้นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายเป็นปัญหาหรืออุปสรรคให้การทำงานหรือไม่"</p>	<p>สำหรับประเด็นที่ถามถึงลักษณะของระเบียบ หากตอบว่าเข้าใจง่ายและสะดวกในการปฏิบัติงาน = 0</p> <p>แต่ถ้าตอบว่ายุ่งยากซับซ้อน ยากที่ อบต. จะดำเนินการได้ = 1</p> <p>สำหรับประเด็นที่ถามถึงระเบียบที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของ อบต. หากตอบว่าทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน = 0</p> <p>แต่ถ้าตอบว่าทำให้ขาดความคล่องตัว = 1</p> <p>ถ้าตอบว่าเป็นปัญหา/อุปสรรค = 1, ไม่เป็น = 0</p>
<p>9. การควบคุมติดตามโครงการโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ รายการที่ใช้วัด :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ระหว่างการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ อบต. ของท่านมีวิธีที่จะให้ได้ทราบผลการปฏิบัติงานอย่างไร และ 2) มีการดำเนินงานเช่นนี้กับทุกโครงการหรือไม่ 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ตั้งคณะกรรมการเข้าทำการตรวจสอบ = 1, อื่น ๆ = 0 2) ทุกโครงการ = 1, บางโครงการ = 0

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน (ต่อ)

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
<p>10. การคัดเลือก สอต. มาเป็นกรรมการบริหารโดยใช้หลัก ความรู้ความสามารถ วัดโดยการถาม สอต. ว่า "ท่านมีหลักเกณฑ์อะไรในการคัดเลือก สอต. เข้าเป็นคณะกรรมการบริหาร"</p>	<p>ความรู้ความสามารถ = 1, อื่น ๆ = 0</p>
<p>11. การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นพนักงานส่วนตำบลและ ลูกจ้าง รายการที่ใช้วัด :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ท่านได้ปลด อบต. มาโดยวิธีใด 2) ท่านได้หัวหน้าส่วนการคลังมาโดยวิธีใด 3) ท่านได้หัวหน้าส่วนโยธามาโดยวิธีใด 4) ท่านได้ลูกจ้างมาโดยวิธีใด 	<p>ทุกข้อคำถาม ถ้าตอบว่า สอบมาเอง = 1, แต่ถ้าตอบว่า ฝาก/โอนย้ายมา = 0</p>
<p>12. ความเพียงพอของจำนวนพนักงานและลูกจ้างของ อบต. เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการที่จัดทำ วัดโดยการสอบถามว่า "จำนวนเจ้าหน้าที่/ลูกจ้างใน อบต. ของ ท่านมีเพียงพอหรือไม่"</p>	<p>เพียงพอ = 1, ไม่เพียงพอ = 0</p>
<p>13. ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน รายการที่ใช้วัด :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) หากท่านจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการบริหาร แต่บังเอิญท่านติดภารกิจอื่นที่สำคัญท่านจะอย่างไร 2) พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างโดยทั่วไปแล้วทำงานที่ได้รับ มอบหมายสำเร็จทุกงานหรือไม่ 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ปฏิบัติงานในฐานะคณะกรรมการบริหารก่อน = 1, อื่น ๆ = 0 2) สำเร็จทุกงานหรือสำเร็จ เป็นส่วนใหญ่ = 1, สำเร็จส่วนน้อย = 0

ตารางที่ 1 ตัวแปรสร้าง รายการที่ใช้ และการให้คะแนน (ต่อ)

ตัวแปรสร้างและรายการที่ใช้	การให้คะแนน
3) งานที่ทำสำเร็จนั้น ทันตามกำหนดเวลาหรือไม่	3) ทันทุกงานหรือทันเป็น ส่วนมาก = 1, ทันเป็น ส่วนน้อย = 0
4) ถ้าพนักงานส่วนตำบล/ลูกจ้างใน อบต. ของท่านทำงานที่รับผิดชอบไม่เสร็จทันตามกำหนด เขามักจะแก้ปัญหอย่างไร	4) ทำงานนอกเวลา = 1, เก็บเอาไว้ทำวันต่อไป หรือชี้แจงเหตุผลที่ทำไม่ สำเร็จ = 0

8. ข้อค้นพบ : สมรรถนะในการวางแผนและความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่

ในการที่ อบต. จะปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. 2537 จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการวางแผนพัฒนาตำบลเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. จึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะมีผลต่อความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนั้นยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก ที่มีผลกระทบต่อความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายและต่อสมรรถนะในการวางแผนของ อบต.

8.1 สมรรถนะในการวางแผนของ อบต.

ในการประเมินสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. ในทัศนะของประชาชนประเมินได้จาก (1) การที่ อบต. ได้แก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน (2) ความรู้ของคณะกรรมการบริหารในด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ดังนี้

ในด้านการแก้ปัญหาและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้ให้ประชาชนประเมินว่าที่ผ่านมา อบต. ได้การแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด โดยให้คะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 100 คะแนน ส่วนความรู้ของคณะกรรมการบริหารในด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้จากการสอบถามคณะกรรมการบริหารถึงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

เมื่อนำองค์ประกอบ 2 ประการมาสร้างมาตรวัดสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. พบว่าสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. และพบว่าสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. แต่ละแห่งอยู่ในระดับที่

ค่อนข้างต่ำ และไม่แตกต่างกันมากนัก อบต.ที่มีสมรรถนะในการวางแผนสูงสุดคือ อบต. กลางล่าง รองลงมาคือ อบต. บน ล่าง กลาง และกลางบน ตามลำดับ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 สมรรถนะในการวางแผนของ อบต.

สมรรถนะในการวางแผน	อบต.					
	ล่าง	กลางล่าง	กลาง	กลางบน	บน	รวม
การแก้ปัญหาและการตอบสนองความต้องการของประชาชน	38.5	43.3	30.8	38.5	37.8	38.1
ความรู้ในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล	26.6	31.4	32.0	5.0	30.0	26.0
รวม (คะแนนเต็ม 200)	65.1	74.7	62.8	43.5	67.8	64.1

8.2 ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย

การประเมินความสามารถของ อบต. มีองค์ประกอบ 4 ข้อที่นำมาพิจารณาคือ (1) การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ได้จริง (2) การแล้วเสร็จของโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำ (3) ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการที่ อบต. จัดทำ และ (4) ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ ดังกล่าว

8.2.1 การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ได้จริง

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดภารกิจหน้าที่ที่ อบต. ต้องทำหรืออาจจัดทำไว้ 19 ประการ แต่ อบต. ทำได้เพียง 7 ประการ และอีก 2 ประการ คือ ภารกิจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย และการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง อบต. ทุกแห่งได้ปฏิบัติอยู่แล้ว รวมเป็น 9 ประการซึ่งคิดเป็นร้อยละ 47.4 ของหน้าที่ทั้งหมดที่ อบต. จะต้องจัดทำ (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 อัตราส่วนร้อยละของการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ได้จริง

อบต.	อัตราส่วนร้อยละของการปฏิบัติภารกิจ หน้าที่ได้จริง	ประเภทของภารกิจหน้าที่ ที่ปฏิบัติได้จริง
1. ล่าง	21.1	4
2. กลางล่าง	47.4	9
3. กลาง	26.3	5
4. กลางบน	26.3	5
5. บน	15.8	3
รวม	47.4	9

8.2.2 การแล้วเสร็จของโครงการต่าง ๆ

การแล้วเสร็จของโครงการต่าง ๆ พิจารณาจากจำนวนโครงการที่ อบต. ได้ตั้งงบประมาณไว้ เปรียบเทียบกับโครงการที่จัดทำได้แล้วเสร็จจริง ทั้งนี้โดยตรวจสอบจากฎีกาเบิกจ่ายเงินของ อบต. แต่ละแห่ง ผลปรากฏว่าโดยภาพรวม อบต. ทุกแห่งจัดทำโครงการทั้งสิ้น 106 โครงการแล้วเสร็จ 101 โครงการ อบต. ที่ทำโครงการได้แล้วเสร็จทุกโครงการคือ อบต. กลางล่าง และ อบต. กลางบน ส่วน อบต. ล่าง นั้น มีโครงการไม่แล้วเสร็จ 1 โครงการ ส่วน อบต. ที่เหลือดำเนินการไม่แล้วเสร็จ อบต. ละ 2 โครงการ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 จำนวนโครงการต่าง ๆ ที่แล้วเสร็จจำแนกเป็นราย อบต.

ประเภทของโครงการ	จำนวนโครงการที่ ตั้งงบประมาณไว้	จำนวนโครงการที่ แล้วเสร็จ
อบต. ล่าง		
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	19	19
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ	1	0
3. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	1	1
รวม	21	20
อบต. กลางล่าง		
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	12	12
2. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	1	1
3. ส่งเสริมการพัฒนาศูนย์ เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	2	2

ตารางที่ 4 จำนวนโครงการต่าง ๆ ที่แล้วเสร็จจำแนกเป็นราย อบต. (ต่อ)

ประเภทของโครงการ	จำนวนโครงการที่ตั้งงบประมาณไว้	จำนวนโครงการที่แล้วเสร็จ
4. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	2	2
5. ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	1	1
6. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	2	2
7. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	1	1
8. จัดให้น้ำและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมทั้งให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	12	12
รวม	33	33
อบต. กลาง		
1. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	1	1
2. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	25	24
3. ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	1	0
4. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	1	1
5. จัดให้น้ำและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมทั้งให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	1	0
รวม	29	27
อบต. กลางบน		
1. จัดให้น้ำและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	4	4
2. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	1	1
3. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	1	1
รวม	6	6
อบต. บน		
1. จัดให้น้ำและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	17	15
รวมทั้งสิ้น	106	101

หมายเหตุ (10), (15) คือ (3) + (7)

8.2.3 ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการที่ อบต. จัดทำ

ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการที่ อบต. จัดทำประเมินโดยประชาชนในตำบลโดยการสอบถามถึงประโยชน์ที่พวกเขาได้รับโดยการให้คะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 100 คะแนน

ผลจากการประเมินพบว่า ประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการที่ อบต. จัดทำอยู่ในระดับปานกลาง (76.8 คะแนน) โครงการที่ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรงจาก อบต. คือ โครงการประเภทส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (คะแนนเฉลี่ย 100) ของ อบต. กลางล่าง มากที่สุด รองลงมาคือโครงการประเภทส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ (คะแนนเฉลี่ย 92.6) ของ อบต. กลางล่าง เช่นกัน ส่วนโครงการที่ประชาชนได้รับประโยชน์น้อยที่สุดคือ โครงการประเภทจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมทั้งให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำที่ อบต. กลางจัดทำ (คะแนนเฉลี่ย 37) (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการที่ อบต. จัดทำ จำแนกเป็นราย อบต.

ประเภทของโครงการ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
อบต. ล่าง				
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (1)	81.9	19.9	10.0	100
2. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2)	70.0	35.1	0.0	100
อบต. กลางล่าง				
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (3)	76.2	22.4	1.0	100
2. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (4)	66.5	33.9	0.0	100
3. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ (5)	92.6	14.1	50.0	100
4. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (6)	71.5	34.5	0.0	100
5. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (7)	75.6	26.5	30.0	100
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ (8)	61.4	33.6	0.0	100
7. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (9)	100.0	0.0	100	100
8. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมทั้งให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (10)	73.4	25.7	0.0	100

ตารางที่ 5 ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการที่ อบต. จัดทำ จำแนกเป็นราย อบต. (ต่อ)

ประเภทของโครงการ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำ สุด	ค่าสูง สุด
อบต. กลาง				
1. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้ พิการ (11)	64.0	19.5	50.0	90.0
2. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (12)	69.1	32.6	0.0	100
3. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจ และสวนสาธารณะ (13)	82.9	19.6	40.0	100
4. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมทั้งให้ มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (14)	37.0	25.8	0.0	60
อบต. กลางบน				
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (16)	74.6	20.2	0.0	100
2. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (17)	51.0	22.3	0.0	80
3. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจ และสวนสาธารณะ (18)	59.0	33.3	0.0	100
อบต. บน				
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (15)	69.0	28.6	0.0	100
รวม	76.8	13.1	0.0	100

หมายเหตุ (10), (15) คือ (3) + (7)

8.2.4 ความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ

ความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ ประเมินโดยประชาชนในตำบลโดยการสอบถามถึงความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ โดยการให้คะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 100 คะแนน

ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนจะได้รับอยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย 65.5) โครงการที่ประชาชนอาจจะได้รับความเสียหายมากที่สุดหากไม่เกิดมีขึ้นคือโครงการประเภทให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำของ อบต. กลางล่าง (คะแนนเฉลี่ย 86 คะแนน) รองลงมา ได้แก่ โครงการประเภทส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (คะแนนเฉลี่ย 76.7) ของ อบต.

กลางล่างเช่นกัน ส่วนโครงการที่จะได้รับความเสียหายน้อยที่สุด คือโครงการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ของ อบต. กลาง (คะแนนเฉลี่ย 32) (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ จำแนกเป็นราย อบต.

ประเภทของโครงการ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
อบต. ล่าง				
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	76.6	28.8	0.0	100
2. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	72.5	27.2	20.0	100
อบต. กลางล่าง				
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	73.0	25.7	0.0	100
2. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	47.0	35.2	0.0	100
3. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	50.6	41.1	0.0	100
4. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	62.6	32.5	0.0	100
5. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	86.0	19.0	50.0	100
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	51.4	28.8	0.0	100
7. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	76.7	25.2	50.0	100
8. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมทั้งให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	75.7	25.8	0.0	100
อบต. กลาง				
1. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	32.0	43.8	0.0	80.0
2. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	69.9	31.2	0.0	100
3. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	48.3	32.7	0.0	100
4. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมทั้งให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	46.3	27.2	0.0	80.0

ตารางที่ 6 ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ จำแนกเป็นราย อบต. (ต่อ)

ประเภทของโครงการ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
อบต. กลางบน				
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	68.9	27.4	0.0	100
2. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	55.0	41.7	0.0	100
3. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	46.3	29.9	0.0	100
อบต. บน				
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	72.1	25.6	0.0	100
รวม	65.5	15.2	0.0	100

จากการสร้างมาตรวัดความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว พบว่า อบต. โดยเฉลี่ยมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย และพบว่า อบต. โดยเฉลี่ยมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ระดับความสามารถของ อบต. บางแห่งแตกต่างกันมาก อบต. ที่มีระดับความสามารถสูงที่สุดคือ อบต. กลางล่าง คือ มีคะแนนเท่ากับ 147.1 ส่วน อบต. ที่มีระดับความสามารถต่ำที่สุดคือ อบต. กลางบน มีคะแนนเท่ากับ 67.6 คะแนน (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย

ตัวบ่งชี้ความสามารถของ อบต.	อบต. (อัตราส่วนร้อย)					
	ล่าง	กลางล่าง	กลาง	กลางบน	บน	รวม
1. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากโครงการ และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการ	56.6	50.4	31.1	34.9	49.7	50.3
2. การแล้วเสร็จของโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำ	26.3	49.3	39.7	6.4	20.0	28.3
3. การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ได้จริง	21.1	47.4	26.3	26.3	15.8	47.4
รวม (คะแนนเต็ม 300)	104.0	147.1	97.1	67.6	85.5	126.0

โดยสรุป สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. แต่ละแห่งซึ่งพิจารณาจากการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนกับความรู้ของคณะกรรมการบริหารในด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลอยู่ในระดับต่ำ และเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของด้านความสามารถของ อบต. พบว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการที่ อบต. จัดทำ และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ อยู่ในระดับปานกลาง อบต. ส่วนใหญ่ได้จัดทำโครงการแล้วเสร็จเกือบทั้งหมดจากโครงการที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ และปฏิบัติการกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ได้เกือบครึ่งหนึ่งจากภารกิจหน้าที่ทั้งหมดที่ได้ระบุไว้ใน พ.ร.บ. และเมื่อนำองค์ประกอบเหล่านี้มาสร้างดัชนีเพื่อบ่งชี้ความสามารถในการปฏิบัติการกิจกรรมที่ตามกฎหมาย พบว่า อบต. มีความสามารถอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

9. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติการกิจกรรมที่

จากการวิเคราะห์ดัชนีความสามารถของ อบต. พบว่า อบต. โดยเฉลี่ยมีความสามารถในการปฏิบัติการกิจกรรมที่อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ระดับความสามารถของ อบต. แต่ละแห่งแตกต่างกันมาก อบต. ที่มีระดับความสามารถสูงสุดคือ อบต. กลางล่าง คือมีคะแนน 147.1 ส่วน อบต. ที่มีระดับความสามารถต่ำสุดคือ อบต. กลางบน มีคะแนนเพียง 61.6 คะแนน ความสามารถของ อบต. ผันแปรไปตามปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาวะด้านต่าง ๆ ของ อบต.

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบ ที่ทำให้ระดับความสามารถของ อบต. แต่ละแห่งสูง-ต่ำไม่เท่ากันมีหลายปัจจัย ที่สำคัญได้แก่ (1) สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. (2) ความสามารถของ อบต. ในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน (3) ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน (4) ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. (5) รายได้ของ อบต. (6) ความรู้ของคณะกรรมการบริหาร (7) ความรู้ของ สอต. (8) การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย (9) การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย (10) การควบคุมติดตามโครงการโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (11) การคัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถ (12) การสอบคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง (13) ความเพียงพอของจำนวนพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการที่จัดทำ และ (14) การต้องการความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการในการปฏิบัติการกิจกรรมที่สำคัญปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อกันและกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติการกิจกรรมที่ตามกฎหมายด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ได้แสดงไว้ในแบบจำลอง และสมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแล้วตามแนวความคิดในการวิจัยที่ได้เสนอมมาแล้วข้างต้น

ผลจากการวิเคราะห์ที่ข้อมูลพบว่า อบต. ไม่มีความสามารถในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชนมากนัก คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่ค่อยมีความเอาใจใส่ในหน้าที่การงานเท่าที่ควร

อีกทั้งความรู้ของทั้งคณะกรรมการบริหารและ สอต. มีอยู่น้อยมาก และยังพบว่ากึ่งหนึ่งของโครงการที่ อบต. จัดทำ มีการควบคุมติดตามโครงการโดยการตั้งคณะกรรมการเข้าทำการตรวจสอบ

ส่วนหลักเกณฑ์การคัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหาร พบว่าได้ใช้หลักความรู้ความสามารถในการคัดเลือก และส่วนใหญ่ใช้วิธีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง อบต. ส่วนใหญ่ไม่ต้องการความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ อบต. ที่มีการจัดทำโครงการมาก ส่วนใหญ่จะรายงานว่ามีจำนวนพนักงานและลูกจ้างไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารและ สอต. ส่วนใหญ่ยังมีความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นสูง อบต. แต่ละแห่งมีรายได้สูงพอสมควร รวมทั้งมีการควบคุมจากทางราชการ ไม่ว่าจะควบคุมอย่างไม่เป็นทางการโดยพฤตินัยหรือการควบคุมที่เป็นไปตามกฎหมายที่ต่ำ เมื่อพิจารณาถึงสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. ตลอดจนความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย พบว่า อบต. มีสิ่งเหล่านี้อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ (ตารางที่ 8)

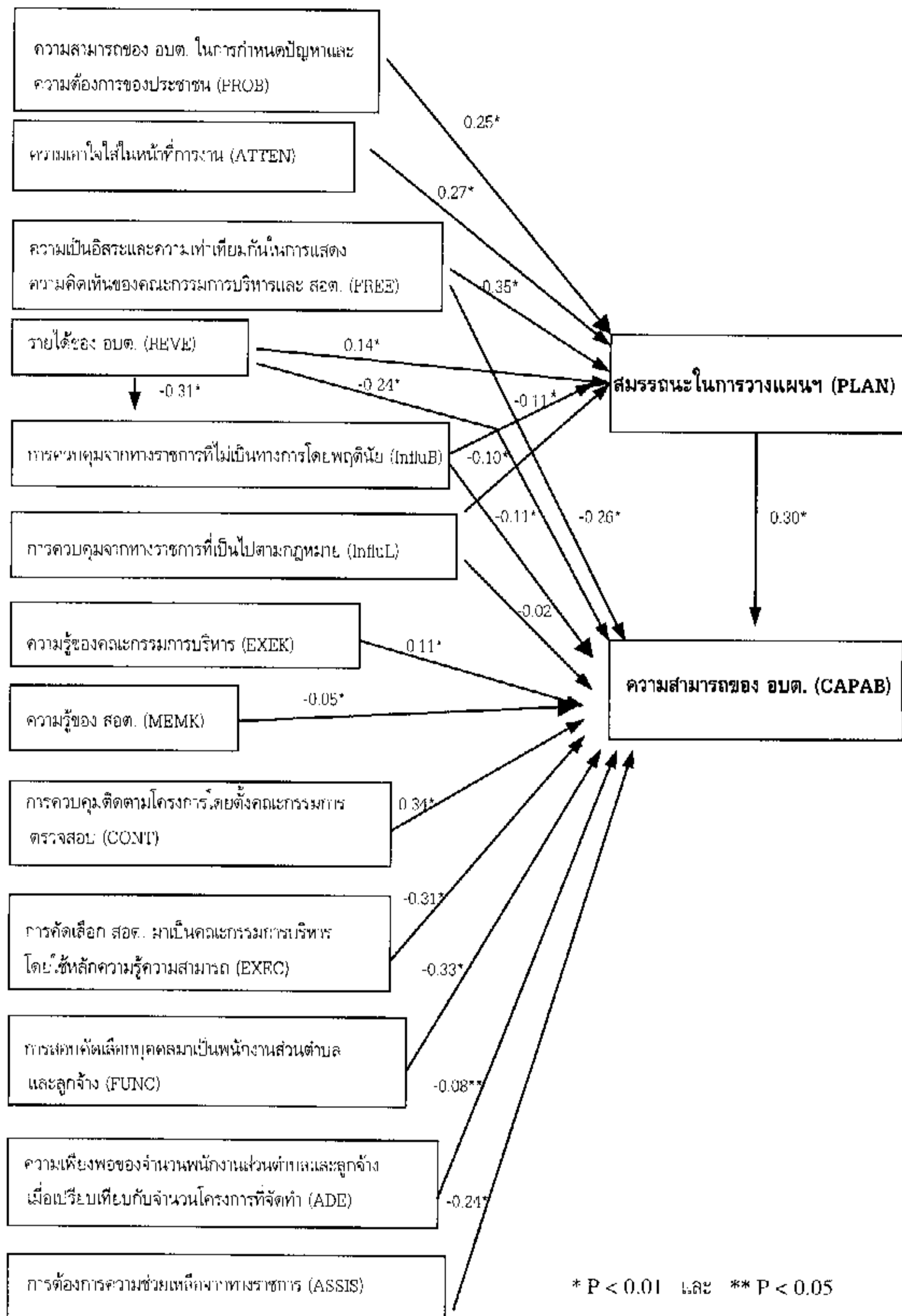
ตารางที่ 8 ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสูงสุด และค่าต่ำสุดของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์

ตัวแปร	คะแนนเต็ม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1. ความสามารถของ อบต. ในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน (PROB)	5	2.9	0.8	0.0	5.0
2. ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน (ATTEN)	2	1.0	0.5	0.0	2.0
3. ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. (FREE)	6	4.8	1.4	0.0	6.0
4. รายได้ของ อบต. (REVE) (หลักพันบาท)	-	15,874.5	17,005.5	4,327	49,619
5. ความรู้ของคณะกรรมการบริหาร (EXEK)	22	8.5	1.8	6.0	12.0
6. ความรู้ของ สอต. (MEMK)	21	8.1	1.2	4.0	13.0
7. การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย (InfluB)	12	2.2	3.5	0.0	12.0

ตารางที่ 8 ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสูงสุด และค่าต่ำสุดของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ (ต่อ)

ตัวแปร	คะแนนเต็ม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
8. การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย (InfluL)	15	3.0	2.9	0.0	11.0
9. การควบคุมติดตามโครงการโดยตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (CONT)	2	1.1	0.5	0.0	2.0
10. การคัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถ (EXEC)	1	0.8	0.4	0.0	1.0
11. การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นพนักงานและลูกจ้างของ อบต. (FUNC)	4	3.3	0.9	1.00	4.0
12. ความเพียงพอของจำนวนพนักงานและลูกจ้างของ อบต. เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการที่จัดทำ(ADE)	1	0.5	0.5	0.0	1.0
13. ความต้องการความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ (ASSIS)	1	0.3	0.5	0.0	1.0
14. สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. (PLAN)	200	64.1	10.8	43.5	74.7
15. ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย (CAPAB)	300	100.2	26.5	67.6	147.1

ผลจากการวิเคราะห์เส้นทางได้แสดงโดยแผนภาพการวิเคราะห์เส้นทาง (แผนภาพที่ 2) และได้นำเสนอในรูปแบบตารางที่สรุปผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากปัจจัยต่าง ๆ ที่มีต่อสมรรถนะในการวางแผนและความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายของ อบต. (ตารางที่ 9) รายละเอียดของการวิเคราะห์เส้นทางดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 2 แบบจำลองการวิเคราะห์แผนเส้นทางความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย

ตารางที่ 9 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสมรรถนะในการวางแผน และความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย

ปัจจัยที่มีผลกระทบ	ผลกระทบ		
	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
สมรรถนะในการวางแผนของ อบต.			
1. ความสามารถการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน (PROB)	0.25	-	0.25
2. ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน (ATTEN)	0.27	-	0.27
3. ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. (FREE)	-0.35	-	-0.35
4. รายได้ของ อบต. (REVE)	0.14	0.03	0.17
5. การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย (InfluB)	-0.11	-	-0.11
6. การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย (InfluL)	-0.10	-	-0.10
ความสามารถของ อบต.			
1. สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. (PLAN)	0.30	-	0.30
2. ความสามารถในการกำหนดปัญหาและความต้องการประชาชน (PROB)	-	0.08	0.08
3. ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน (ATTEN)	-	0.08	0.08
4. ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. (FREE)	-0.26	-0.08	-0.34
5. รายได้ของ อบต. (REVE)	-0.24	0.08	0.16
6. การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย (InfluB)	-0.11	-0.03	-0.14
7. การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย (InfluL)	-	-0.03	-0.03
8. ความรู้ของคณะกรรมการบริหาร (EXEK)	0.11	-	0.11
9. ความรู้ของ สอต. (MEMK)	0.05	-	0.05
10. การควบคุมติดตามโครงการโดยตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (CONT)	-0.34	-	-0.34
11. การคัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถ (EXEC)	0.31	-	0.31
12. การสอบคัดเลือกบุคคลมาเป็นพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง (FUNC)	-0.33	-	-0.33
13. ความเพียงพอของพนักงานเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการที่จัดทำ (ADE)	-0.08	-	-0.08
14. การต้องการความช่วยเหลือจากทางราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ (ASSIS)	-0.24	-	-0.24

9.1 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสมรรถนะในการวางแผนของ อบต.

ผลจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. พบว่าเป็นไปตามความคาดหวัง กล่าวคือสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. ขึ้นอยู่กับ (1) ความสามารถของ อบต. ในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน (2) ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน (3) ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. (4) รายได้ของ อบต. (5) การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย (6) การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. บางปัจจัยเป็นไปในทิศทางที่คาดหวัง และบางปัจจัยไม่เป็นไปในทิศทางที่คาดหวัง

ความสามารถของ อบต. ในการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน และรายได้ของ อบต. เป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงในทางเพิ่มสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. ตามที่คาดหวัง กล่าวคือเมื่อ อบต. มีปัจจัยเหล่านี้สูงจะทำให้สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. สูง แต่ถ้าวาง อบต. มีปัจจัยเหล่านี้ต่ำจะทำให้สมรรถนะในการวางแผนต่ำไปด้วย

นอกจากนี้ ยังพบว่ารายได้ของ อบต. ยังมีผลในเชิงลบต่อการควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย ซึ่งเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือ อบต. ที่มีรายได้ต่ำจะถูกควบคุมจากทางราชการโดยการกระทำมาก แต่ อบต. ที่มีรายได้สูงจะถูกควบคุมจากการกระทำน้อย ที่เป็นเช่นนี้เพราะ อบต. ที่มีรายได้ต่ำมักเป็นตำบลที่ด้อยพัฒนา จำต้องพึ่งพาอาศัยทางราชการมาก จึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของระบบราชการมากกว่า อบต. ที่มีการพัฒนาและมีรายได้มากกว่า และรายได้ของ อบต. ยังมีผลโดยอ้อมผ่านการควบคุมจากทางราชการโดยการกระทำไปยังสมรรถนะในการวางแผนด้วย

ส่วนการควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมายมีผลในเชิงลบตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือเมื่อการควบคุมจากทางราชการโดยระเบียบมีมากจะทำให้สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. ต่ำลง แต่ถ้ามีการควบคุมจากทางราชการโดยระเบียบน้อยลงจะทำให้สมรรถนะในการวางแผนสูงขึ้น

สำหรับความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. มีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับสมรรถนะในการวางแผนซึ่งไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง กล่าวคือเมื่อความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นมีสูงจะทำให้สมรรถนะในการวางแผนต่ำ แต่ถ้าความมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นมีต่ำจะทำให้สมรรถนะในการวางแผนสูง ทิศทางของความสัมพันธ์ดังกล่าวที่ไม่เป็นไปตามที่คาดหวังที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าในการประชุมคณะกรรมการบริหารหรือสภา อบต. (จากการสอบถามคณะกรรมการบริหาร และ สอต. ถึงเหตุผลที่เขาแสดงความคิดเห็น) สมาชิกในที่ประชุมหลายท่านต่างคนต่างแสดงความคิดเห็นเพื่อต้องการให้ อบต. จัดโครงการต่าง ๆ แก่หมู่บ้านของตนก่อน บางโครงการไม่จำเป็นที่จะต้องทำในปีนี้ได้ก็จัดทำ ทั้งนี้เพื่อตนเองจะได้มีผลงานไปอวดลูกบ้าน

ของตนว่า เหตุที่มีโครงการต่าง ๆ มาลงที่หมู่บ้านเป็นเพราะตนเป็นผู้เสนอ เป็นผู้นำความเจริญและปกป้องผลประโยชน์ให้กับหมู่บ้าน หรือเกรงว่าหาก อบต. จัดทำโครงการที่หมู่บ้านของตนน้อยกว่าหมู่บ้านอื่น ชาวบ้านอาจมองว่าตนไม่มีผลงาน สู้คณะกรรมการบริหารหรือ สอต. ของตำบลอื่นไม่ได้และอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งในคราวต่อไป ทั้งนี้โดยมิได้มองปัญหาและความต้องการของประชาชนทั้งตำบลในภาพรวม และได้จัดทำโครงการไปเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ผลสุดท้ายที่ประชุมก็ต้องปรับแผนจัดทำโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นในหมู่บ้านทุกแห่งเท่ากัน เช่น การสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก. จะต้องสร้างให้ครบทุกหมู่บ้านในระยะทางเท่า ๆ กันโดยมิได้คำนึงว่าหมู่บ้านบางหมู่บ้านเป็นหมู่บ้านเล็กและมีถนนมากเพียงพออยู่แล้ว ผลจากการช่วงชิงผลประโยชน์มาลงที่หมู่บ้านของตนดังกล่าว เป็นเหตุให้ อบต. บางแห่งต้องสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กให้ครบทุกหมู่บ้าน แม้ว่าหมู่บ้านนั้นจะมีถนนมากพอแล้วก็ต้องสร้าง จึงเป็นเหตุให้ถนนบางสายถูกสร้างรอบวัดป่าในลักษณะรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส ทั้ง ๆ ที่มีบ้านตั้งอยู่ริมถนนไม่เกิน 10 หลัง ซึ่งมีการใช้ประโยชน์จากสาธารณชนน้อยมาก เป็นต้น

9.2 ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย

ผลจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย พบว่าความสามารถของ อบต. ขึ้นอยู่กับ (1) สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. (2) ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. (3) รายได้ของ อบต. (4) ความรู้ของคณะกรรมการบริหาร (5) ความรู้ของ สอต. (6) การควบคุมจากทางราชการที่ไม่เป็นทางการโดยพฤตินัย (7) การควบคุมติดตามโครงการโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (8) การคัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถ (9) การสอบคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง (10) ความเพียงพอของจำนวนพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการที่จัดทำ และ (11) การต้องการความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่

จากการวิเคราะห์พบว่าสมรรถนะในการวางแผนของ อบต. มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับความสามารถของ อบต. ตามที่คาดหวัง กล่าวคือเมื่อ อบต. มีสมรรถนะในการวางแผนสูงจะทำให้ความสามารถของ อบต. สูง แต่ถ้าวาง อบต. มีสมรรถนะในการวางแผนต่ำจะทำให้ความสามารถของ อบต. ต่ำตามไปด้วย

สำหรับความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารและ สอต. พบว่ามีผลในเชิงลบกับความสามารถของ อบต. กล่าวคือเมื่อความมีอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นมีสูงจะทำให้ความสามารถของ อบต. ต่ำ แต่ถ้าความมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น

คิดเห็นมีค่าจะทำให้ความสามารถของ อบต. สูง นอกจากนี้แล้วการที่คณะกรรมการบริหารและ สอต. ผู้ซึ่งต่างแสดงความคิดเห็นของตนอย่างอิสระเพื่อช่วงชิงโครงการต่าง ๆ ให้จัดทำในหมู่บ้านของตนโดยไม่คำนึงถึงปัญหาโดยภาพรวมทั้งตำบล ทำให้ อบต. ไม่ได้จัดทำโครงการเพื่อให้ประโยชน์และบรรเทาความเสียหายของประชาชนอย่างแท้จริง โครงการหลายประเภทจึงไม่ได้มีการจัดทำเพราะต้องเกลี้ยโครงการประเภทเดียวไปจัดทำให้ครบทุกหมู่บ้าน จำนวนของภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายที่ อบต. ปฏิบัติได้จริงจึงมีน้อยและทำให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่ครบทุกด้านอีกด้วย จึงเป็นเหตุให้ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ต่ำลง

รายได้ของ อบต. พบว่ามีผลในเชิงลบกับความสามารถของ อบต. ซึ่งทิศทางของความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ สาเหตุเนื่องจาก อบต. หลายแห่งแม้มีรายได้สูงแต่บริหารการเงินและติดตามควบคุมโครงการไม่ดี อบต. เหล่านี้จัดทำประเภทโครงการตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายได้น้อยประเภท มีอัตราการไม่แล้วเสร็จของโครงการสูง และแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้น้อยกว่า อบต. ที่มีรายได้ต่ำอีกด้วย

จากการสอบถามประชาชนในเขต อบต. บางแห่ง ถึงสิ่งที่ต้องการที่จะให้ อบต. จัดทำ ปรากฏว่าประชาชนต้องการทั้งน้ำประปา ไฟฟ้า ถนน ทางและท่อระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยมาก แต่ อบต. กลับทุ่มงบประมาณส่วนใหญ่ไปเพื่อการสร้างและปรับปรุงถนนเพียงอย่างเดียว และใน อบต. อีกแห่งที่มีรายได้สูงพอสมควร ประชาชนใน อบต. ดังกล่าวต้องการสาธารณูปโภคหลายชนิด แต่ อบต. กลับไปทุ่มงบประมาณส่วนใหญ่ในการทำประปาหมู่บ้าน ทำให้แทบจะไม่ได้สร้างสาธารณูปโภคด้านอื่น ๆ เช่นการสร้างและปรับปรุงถนน และการให้มีไฟฟ้า เป็นต้น เมื่อสอบถามไปยังชาวบ้านในเขต อบต. นั้นพบว่าน้ำประปาที่ อบต. สร้างให้แก่หมู่บ้านชาวบ้านมักไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่เพราะน้ำไม่ไหล อันเนื่องมาจากการขาดแหล่งน้ำ

นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการบริหารของ อบต. บางแห่งที่มีรายได้สูง ได้ทำการทุจริตคอร์รัปชันและแสวงหาผลประโยชน์จาก อบต. ในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างถนนหลายสาย จากการวิจัยเอกสารของ อบต. แห่งนั้นพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างส่อไปในทางสมยอมกับผู้รับเหมาในการเสนอราคาและก่อสร้างโครงการไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง ไม่ได้มาตรฐาน ความยาวของถนนไม่ครบ และไม่ลงท่อระบายน้ำ บางโครงการจัดซื้อสิ่งของที่มีราคาสูงกว่าราคาตามท้องตลาดกว่า 100 เปอร์เซ็นต์ และบาง อบต. ตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาแล้วไม่ได้นำไปใช้เพื่อการพัฒนาแต่กลับนำเงินมาตกแต่งอาคารที่ทำการของ อบต. โครงการพัฒนาบางอย่างถูกจัดทำโดยไม่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้

สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับ อบต. ที่มีรายได้ต่ำแต่จัดทำโครงการตามที่กฎหมายระบุไว้หลายประเภทโครงการ ซึ่งเป็นการเฉลี่ยการตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชนให้

ทั่วถึง แม้ว่าจะยังไม่สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ครบถ้วน แต่ประชาชนในตำบลได้รับประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ หลายประเภท อีกทั้งยังไม่มีกรยกเลิกโครงการอีกด้วย สิ่งนี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าแม้ อบต. จะมีรายได้สูงแต่ใช้ว่าจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้สูงตามไปด้วย

ในส่วนของการควบคุมติดตามโครงการโดยตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ พบว่ามีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับความสามารถของ อบต. ซึ่งทิศทางของความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ แม้ว่าโดยหลักการแล้วการควบคุมติดตามโครงการซึ่งถูกต้องเหมาะสมนั้นควรเป็นการควบคุมโดยตั้งคณะกรรมการเข้าทำการตรวจสอบ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าคณะกรรมการที่ทำการตรวจสอบการดำเนินการส่วนมากคือคณะกรรมการบริหาร อบต. ส่วนผู้รับเหมางานตามโครงการต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นบริษัทของคณะกรรมการบริหารหรือญาติพี่น้องของคณะกรรมการบริหารเอง ดังนั้นเมื่อผู้รับเหมาและผู้ตรวจสอบเป็นคนกลุ่มเดียวกันจะช่วยเหลือ หรือยอมผ่อนปรนให้กันทำให้โครงการที่ทำไม่เป็นไปตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ ตัวอย่างนี้มิให้เห็นเด่นชัดใน อบต. หลายแห่ง ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารเป็นคณะกรรมการผู้ตรวจสอบติดตามโครงการแล้วมีส่วนได้เสียกับผู้รับเหมา ทำให้ตรวจรับงานการก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐานเข้ามา แทนงาน อบต. ผู้รับเหมาสร้างถนนได้ระยะทางยาวไม่ครบ และไม่มีท่อระบายน้ำซึ่งท่อระบายน้ำเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนต้องการ การควบคุมติดตามโครงการโดยวิธีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบจึงทำให้โครงการที่จัดทำไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร อันจะส่งผลให้ความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายต่ำไปด้วย

เป็นที่น่ายินดีว่าการคัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสามารถของ อบต. กล่าวคือถ้าคัดเลือกคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถจะทำให้ความสามารถของ อบต. สูง แต่ถ้าหากคัดเลือกโดยใช้หลักเกณฑ์อื่นจะทำให้ความสามารถของ อบต. ต่ำ ข้อค้นพบดังกล่าวจึงเป็นไปตามที่คาดหวังไว้

สิ่งที่น่าสนใจคือวิธีการได้มาซึ่งพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง หากใช้การสอบคัดเลือกเป็นหลักจะมีผลในเชิงลบกับความสามารถของ อบต. นั้นหมายความว่าคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างโดยการสอบคัดเลือกจะทำให้ความสามารถของ อบต. ต่ำ แต่ถ้าหากคัดเลือกโดยการโอนย้ายจากหน่วยงานอื่นจะทำให้ความสามารถของ อบต. สูง

ทิศทางของความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ สาเหตุที่การคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างโดยวิธีการสอบคัดเลือก ซึ่งโดยหลักแล้วน่าจะส่งผลให้ความสามารถของ อบต. สูงขึ้น แต่ในความเป็นจริงกลับมีทิศทางที่ตรงกันข้ามกับความสามารถของ อบต. เป็นเพราะผู้ที่สอบคัดเลือกนั้นเป็นผู้ที่ทางส่วนกลาง (กรมการปกครอง) ส่งมา และส่วนใหญ่ก็เพิ่งจบการศึกษา อายุอยู่ในช่วง 22 -

28 ปี ไม่มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้อง และเพิ่งจะบรรจุเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลเมื่อช่วงปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 บุคคลเหล่านี้แม้มีความรู้แต่ยังขาดประสบการณ์ในบางเรื่องโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาตำบล ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยบุคคลผู้มีประสบการณ์และเคยทำงานคลุกคลีกับชาวบ้านมาก่อน หรืออาจต้องใช้เวลาในการศึกษางานในระยะเวลาหนึ่งก่อน อีกทั้งช่วงเวลาที่ทำการศึกษากิจการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของ อบต. คือช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2538-2539 ซึ่งพนักงานส่วนตำบลได้รับการบรรจุได้ไม่นานและเป็นช่วงเวลาที่พวกเขาเหล่านั้นต้องเรียนรู้งาน สิ่งเหล่านี้ทำให้ความสามารถของ อบต. ต่ำ เช่นเดียวกับลูกจ้างของ อบต. แม้ อบต. จะสอบคัดเลือกเองและเป็นผู้มีความรู้แต่พวกเขาเหล่านั้นก็ยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน ดังนั้นการคัดเลือกบุคคลโดยการโอนย้ายมาจากหน่วยราชการอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าเป็นบุคคลที่เคยมีประสบการณ์ในงานที่คล้ายคลึงกันนี้โดยตรง มีวุฒิและวุฒิภาวะสูงจะทำให้ความสามารถของ อบต. สูงขึ้น

ความเพียงพอของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างเมื่อเทียบกับจำนวนโครงการที่จัดทำ มีผลในเชิงลบกับความสามารถของ อบต. นั้นหมายความว่า การที่ อบต. รายงานว่ามีจำนวนลูกจ้างที่เพียงพอกับจำนวนโครงการที่จัดทำส่งผลให้ความสามารถของ อบต. ต่ำกว่า การที่มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างที่ไม่เพียงพอกับจำนวนโครงการที่จัดทำ ทิศทางของความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า อบต. ที่มีพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างเป็นจำนวนที่เพียงพอมักเป็น อบต. ที่ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ไม่ที่ประเภท (ประเภทภารกิจหน้าที่ที่ อบต. ปฏิบัติได้จริง เป็นหนึ่งในองค์ประกอบของดัชนีที่บ่งชี้ความสามารถของ อบต. ด้วย) ดังนั้นจำนวนพนักงานและลูกจ้างย่อมมีความเพียงพอ ซึ่งผิดกับ อบต. ที่ปฏิบัติภารกิจหน้าที่มากมาย จำนวนพนักงานและลูกจ้างย่อมต้องไม่เพียงพออยู่แล้ว ยิ่ง อบต. ได้ยื่นทำโครงการเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากเพียงใด ย่อมต้องรู้สึกว่าการที่จำนวนพนักงานและลูกจ้างของตนไม่เพียงพอมากเท่านั้น นอกจากนี้แม้ว่า อบต. บางแห่งมีจำนวนพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างมากก็จริง แต่มีพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างเพียงหนึ่งในสามของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างทั้งหมด ในทางตรงข้าม อบต. ที่มีพนักงานและลูกจ้างน้อย แม้ในเวลาพักกลางวันพนักงานและลูกจ้างยังปฏิบัติงานอยู่ บางแห่งแม้ถึงเวลาเลิกงานแล้วยังทำงานล่วงเวลาต่อ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อบต. ที่มีพนักงานและลูกจ้างมาก พนักงานและลูกจ้างเหล่านี้จะทำงานสบายโดยไม่ได้รับความกดดันจากปริมาณงานที่มาก ซึ่งผิดกับ อบต. ที่มีพนักงานและลูกจ้างน้อย ซึ่งมีความขยันขันแข็งในการทำงาน

การต้องการความช่วยเหลือจากทางราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ มีผลในเชิงลบกับความสามารถของ อบต. กล่าวคือ อบต. ที่ต้องการความช่วยเหลือจากทางราชการมาก จะมีความสามารถต่ำ ส่วน อบต. ที่ต้องการความช่วยเหลือน้อยจะมีความสามารถสูง ดังนั้นทิศทางความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นไปตามความคาดหวังที่ว่า การต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ แสดงว่า อบต.

ยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง สิ่งเหล่านี้หากมีมากเท่าใดจะทำให้ความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายต่ำลงเท่านั้น

นอกจากนี้ยังพบว่าการควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถของ อบต. เพราะว่าการดำเนินการตามโครงการส่วนใหญ่ (ภายหลังจากการวางแผนพัฒนาตำบล) มักกระทำโดยผู้รับเหมา การควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมายจึงไม่มีผลในเรื่องนี้

10. สรุป

สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. จะสูงเมื่อ (1) อบต. สามารถจัดทำโครงการได้จากการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง (2) คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลมีความเอาใจใส่ในหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี และ (3) อบต. มีรายได้สูง

สมรรถนะในการวางแผนของ อบต. จะต่ำเมื่อ (1) อบต. ถูกควบคุมจากทางราชการโดยพฤตินัย ซึ่งจะเกิดกับ อบต. ที่มีรายได้ต่ำ เพราะต้องพึ่งพาอาศัยราชการมาก (2) อบต. ถูกควบคุมจากทางราชการที่เป็นไปตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็น กบต. ในระดับใด และ (3) คณะกรรมการบริหารและ สอต. มีความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะเป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อช่วงชิงผลประโยชน์มาให้หมู่บ้านของตน แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะมีประโยชน์อย่างแท้จริงต่อหมู่บ้านของตนน้อยกว่าที่จะอยู่ในหมู่บ้านอื่นของตำบล ทำให้การวางแผนพัฒนาตำบลไม่เป็นที่ทิศทางที่เหมาะสม

ในเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของ อบต. ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ พบว่า อบต. ที่มีสมรรถนะในการวางแผนพัฒนาตำบลดี จะมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายได้ดีกว่า อบต. ที่มีสมรรถนะในการวางแผนต่ำกว่า และ อบต. ใดที่คัดเลือก สอต. มาเป็นคณะกรรมการบริหารโดยใช้หลักความรู้ความสามารถ จะมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้ดีกว่า นอกจากนี้ยังพบว่าความรู้ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารมีผลต่อความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของ อบต. แต่ละแห่ง อบต. ใดที่มีคณะกรรมการบริหารและ สอต. มีความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และบทบาท/อำนาจของตน อบต. นั้น ๆ จะมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้ดีกว่าในกรณีตรงข้าม

ปัจจัยที่ทำให้ อบต. ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่เป็นไปในเชิงลบมีมากมาย ปัจจัยที่การศึกษาครั้งนี้ค้นพบคือ การที่ต้องพึ่งพาหรืออาศัยความช่วยเหลือจากส่วนราชการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง ซึ่งส่วนมากจะเป็นผู้ที่เพิ่งจบการศึกษาและขาดประสบการณ์ในการทำงาน

ระบบการควบคุมจากทางราชการทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัย ยังเป็นปัจจัยลบต่อความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของ อบต. แต่ยังมีปัจจัยที่น่าสนใจคือ อบต. ที่มีรายได้ไม่มากและมีการควบคุมติดตามโครงการโดยตั้งคณะกรรมการตรวจสอบจะมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้ดี แต่กลับตรงข้าม กล่าวคือ อบต. ที่มีรายได้สูงจะมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายต่ำ เพราะมีการทุจริตคอร์รัปชันและแสวงหาผลประโยชน์จาก อบต. ในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างถนน ซึ่งจัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าราคาตลาด และส่อไปในทางสมยอมกับผู้รับเหมาในการเสนอราคา และก่อสร้างโครงการไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง ไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีที่อธิบายนำตามความต้องการของประชาชน เป็นต้น

วิธีการควบคุมการดำเนินโครงการ ซึ่งโดยทั่วไปคาดหวังว่าหากมีการควบคุมโดยมีการตั้งคณะกรรมการเข้าทำการตรวจสอบ จะทำให้การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของ อบต. บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับพบในทางตรงกันข้าม ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการบริหารที่ควบคุมติดตามโครงการคือคณะกรรมการบริหาร อบต. ผู้ซึ่งรับเหมาหรือมีส่วนได้เสียกับผู้รับเหมาตามโครงการต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทของคณะกรรมการบริหารหรือญาติพี่น้องของคณะกรรมการบริหารเอง จึงมีการช่วยเหลือหรือยอมผ่อนปรนให้กัน ทำให้โครงการที่ทำไม่เป็นไปตามสัญญาที่ตกลงกันได้ การควบคุมการดำเนินโครงการโดยวิธีดังกล่าวจึงไม่ทำให้โครงการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร

จากข้อค้นพบดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในหลาย ๆ ประเด็นเป็นปัญหาเรื่องการบริหารการเงินและโครงการที่ขาดความโปร่งใส มีการแสวงหาผลประโยชน์อันพึงมิชอบจากการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ซึ่งมาจากภาษีของประชาชนทั่วทั้งประเทศและในท้องถิ่นของตน รัฐบาลจึงควรให้ประชาชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของ อบต. และควรอย่างยิ่งที่จะห้ามมิให้ผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการต่าง ๆ โดยตรงหรือผ่านผู้อื่นมาทำหน้าที่ในการติดตามควบคุมการดำเนินงานโครงการ และในขณะที่ประชาชนยังไม่พร้อม ส่วนกลางควรมอบหมายให้จังหวัดร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ทำการกำกับดูแลการบริหารงานและโครงการของ อบต. มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

บรรณานุกรม

- กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2538. **ข้อมูลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2538.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
- กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2538. **คู่มือการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
- กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2538. **แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2538.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
- กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2539. **นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลต่อองค์การบริหารส่วนตำบล.** วารสารเทศาภิบาล ปีที่ 91 ฉบับที่ 5
- เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง , วิรัช วกะจันทร์. 2530. **รายงานการวิจัยเรื่อง องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.**
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2538. **การดำเนินการหลังการใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 75 ฉบับที่ 3**
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. **การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
- ตระกูล มีชัย. 2537. **สภาตำบล (เอกสารวิจัย).** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด
- นิวัฒน์ สวัสดิ์แก้ว. 2539. **อำเภอกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ความสัมพันธ์ที่ไม่อาจแยกจากกัน.** วารสารเทศาภิบาล ปีที่ 91 ฉบับที่ 2
- บริชา เรืองจันทร์. 2538. **การปกครองท้องถิ่น : การบริหารงานสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 75 ฉบับที่ 11**
- ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย. 2534. **รายงานการวิจัยการพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท**
- ภรณี กীরติบุตร. 2529. **การประเมินประสิทธิผลขององค์การ.** กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. 2534. **ขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.** กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา)
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2539. **รายงานการวิจัย เรื่องบทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขต ขององค์การบริหารส่วนตำบล.** กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด
- สมชัย กิจเจริญรุ่งโรจน์. 2538. **บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะ "นักบริหาร"** วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปีที่ 46 ฉบับที่ 10

- สมศักดิ์ ศรีวรรณ. 2538. *การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล. นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 75 ฉบับที่ 3*
สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2536. *การวิจัยประเมินผลโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์*
เลียงเชียง
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2537. *การสร้างมาตรฐานในการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์.*
พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และคณะ. 2536. *รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาจังหวัดปี 2535.*
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เลียงเชียง
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และคณะ. 2536. *รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาจังหวัดปี 2535 สรุป*
สำหรับผู้บริหาร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เลียงเชียง
- สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2528. *การวิเคราะห์และประเมินผลโครง*
การสร้างงานในชนบทของประเทศ พ.ศ. 2523-2528
- สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2529. *รายงานการประเมินผลโครงการ*
สร้างงานในชนบทของประเทศ พ.ศ. 2529 ภาพรวมทั้งประเทศ
- สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2529. *รายงานการประเมินผลโครงการ*
สร้างงานในชนบทของประเทศ พ.ศ. 2529 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2531. *รายงานการประเมินผลโครงการ*
สร้างงานในชนบทของประเทศ พ.ศ. 2531 ภาพรวมทั้งประเทศ
- สำนักงานโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ กรมการปกครอง. 2531. *เอกสาร*
ประกอบการทดลองขยายผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ
(พปต.) เรื่องรายงานผลการศึกษา โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ
(พปต.)
- Becker, Selwyn William. 1975. **The Efficient Organization.** New York : Elsevier scientific
Publishing Co , Inc.
- Katz, Daniel and Kahn, Robert. 1966. **The Social Psychology of Organization.** New York :
John Wiley & sons., Inc.
- Michelmann, Hans J. 1978. **Organizational Effectiveness in Multinational Bureaucracy.** New
York : Praeger Publishers.
- Steers, Richard M. 1985. **Managing Effective Organizations.** Boston : Kent Publishing
Company.
- Steers, Richard M. 1977. **Organizational Effectiveness : A Behavioral View.** Santa Monica :
Goodyear Publishing Company., Inc.