การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล
เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง

โดย

นายระพี แม้นนนทรัตน์

ผู้อำนวยการกองนิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

12.05.6
9243.0
2543

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม

05687

การส่งเสริมให้องค์การ

คำนำ

การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของนิคมสร้างตนเอง เนื่องจากพื้นที่ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ปฏิบัติงานของนิคมสร้างตนเองได้กลายเป็นพื้นที่ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ส่งผลให้มีองค์กรสององค์กรปฏิบัติงานอยู่ภายในพื้นที่เดียวกัน

การศึกษาเรื่อง "การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง" เป็นความพยายามของผู้ศึกษาที่จะแสวงหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสม ในการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานกับนิคมสร้างตนเอง ซึ่งจะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้เรียนรู้ พัฒนาศักยภาพสามารถปฏิบัติงานร่วมกับนิคมสร้างตนเองได้อย่างสมานฉันท์ ส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองทุกท่าน ที่ได้ช่วยตอบแบบสอบถาม ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทั้งในอดีตและปัจจุบันทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุนจนกระทั่งผู้ศึกษาได้มีโอกาสนำเสนอผลการศึกษาในครั้งนี้

ระพี แม้นนนทรัตน์

สิงหาคม 2543

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง "การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบลในสภาวการณ์ปัจจุบัน เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง ต่อการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และเพื่อศึกษารูปแบบ-แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และศึกษาโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ใช้โปรแกรม-คอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (SPSS) ประมวลผล สำหรับค่าสถิติที่ใช้ในการศึกษาคือ ค่าร้อยละ ค่ามัชฌิมเลขคณิต และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาที่-สำคัญปรากฏ ดังนี้

การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบลในสภาวการณ์ปัจจุบันพบว่า นิคมสร้างตนเองทุกแห่งเคยประสานการปฏิบัติงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องที่ประสานส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาสาธารณูปโภค นิคมสร้างตนเองเกือบจะทั้งหมดเคยเข้าร่วมประชุมในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีนิคมสร้างตนเองมากกว่าครึ่งหนึ่งเคยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานร่วมกัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน

ความคิดเห็นของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองต่อการส่งเสริมให้องค์การ-บริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน พบว่า ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองส่วนใหญ่มีความต้องการ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงาน โดยมีเหตุผลที่สำคัญ คือ สามารถแบ่งเบาภารกิจของนิคมสร้างตนเองได้ เพราะ-ปัจจุบันทรัพยากรในการดำเนินงานของนิคมมีจำกัด หากสามารถส่งเสริมให้องค์การ-บริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมได้ จะส่งผลให้การบริการแก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และภารกิจบางอย่างขององค์การบริหารส่วนตำบลและของนิคมสร้างตนเองมีความสอดคล้องกัน สำหรับทัศนะต่อการปฏิบัติงานขององค์การ

บริหารส่วนตำบล นั้น ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองส่วนใหญ่ เห็นว่า การปกครองในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น แต่ภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเน้นการพัฒนาสาธารณูปโภคมากกว่าการพัฒนาสังคม การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนางานนิคมสร้างตนเองสามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาได้รวดเร็วขึ้น และการที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาด้านสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการจะเป็นผลดีต่อการพัฒนางานพัฒนาสังคม ในส่วนของการศึกษาวิธีการในการปฏิบัติงานร่วมกัน ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองส่วนใหญ่เห็นว่า การประสานแผนการปฏิบัติงาน จะช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน การอบรมให้ความรู้ด้านสวัสดิการสังคมและภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ เป็นการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี นิคมสร้างตนเองควรมอบงานที่ซ้ำซ้อนกันไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแทน และควรแจ้งข่าวสารการดำเนินงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับทราบ อีกทั้งควรส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุมในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยทุกครั้ง และควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะทำงานร่วมกับนิคมสร้างตนเองในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

การศึกษารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏว่ามีรูปแบบที่เหมาะสม คือ การสร้างความรู้ ความเข้าใจให้เจ้าหน้าที่นิคมสร้างตนเองทุกระดับรับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการส่งเสริมให้องค์การบริหาส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วม การสร้างความรู้ความเข้าใจการดำเนินงานของนิคมสร้างตนเองแก่องค์การบริหารส่วนตำบล การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเรียนรู้และใช้ข้อมูลสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน (สสค.) ส่งเสริมความสัมพันธ์ทั้งในเชิงพื้นที่ (area) และการหน้าที่ (function) ใช้แผนเป็นเครื่องมือให้เข้ามามีส่วนร่วม รูปแบบกิจกรรมในการให้เข้ามามีส่วนร่วมในระยะแรกควรเป็นรูปแบบที่ง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน และควรแจ้งข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับทราบ

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เพราะการให้คำปรึกษา แนะนำของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ (นายอิระวัชร์ จันทรประเสริฐ) และหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ (นายเสถียร รัตนโชติ) ผู้วิจัยขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง ทั้ง 43 แห่ง ที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลตอบแบบสอบถามเป็นอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณ คุณอุทิศ บุญช่วย นักสังคมสงเคราะห์ 7 ว สำนักผู้ตรวจราชการกรม ที่ให้ความช่วยเหลือและร่วมแสดงความคิดเห็น ตลอดจนตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กองนิคมสร้างตนเองทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการประสานงาน จัดพิมพ์รายงาน และจัดทำเอกสารเป็นรูปเล่มสมบูรณ์

ขอขอบคุณทุกท่านที่ไม่ได้ระบุนามไว้ในที่นี้ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นายระพี แม้นนนทรัตน์
ผู้อำนวยการกองนิคมสร้างตนเอง
สิงหาคม 2543

สารบัญ

		หน้า
คำนำ		(2)
บทคัดย่อ		(3)
กิตติกรรมประกาศ		(5)
สารบัญตาราง		(8)
สารบัญแผนภูมิ		(10)
บทที่ 1	บทนำ	
	ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา	1
	วัตถุประสงค์ในการศึกษา	5
	ขอบเขตการศึกษา	6
	คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา	6
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
	ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล	8
	ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนิคมสร้างตนเอง	31
	แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม	44
	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	46
บทที่ 3	ระเบียบวิธีการศึกษา	52
	วิธีการศึกษา	52
	เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	52
	ประชากรที่ใช้ในการศึกษา	53
	การเก็บรวบรวมข้อมูล	53
	การวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอผลการศึกษา	53

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 4	การวิเคราะห์ข้อมูล	55
	ส่วนที่ 1 การศึกษาข้อมูลทั่วไป	55
	ส่วนที่ 2 การปฏิบัติงานร่วมระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบล	62
	ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองในการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง	65
	ส่วนที่ 4 การอภิปรายผล	73
บทที่ 5	รูปแบบและแนวทางในการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง	80
บทที่ 6	สรุปและข้อเสนอแนะ	98
	สรุปผลการศึกษา	98
	ข้อเสนอแนะ	102
บรรณานุกรม		105
ภาคผนวก		108

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ การจัดลำดับชั้นและพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล	12
4.1	แสดงร้อยละของเพศผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง	56
4.2	แสดงร้อยละของอายุผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง	56
4.3	แสดงร้อยละระดับการศึกษาของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง	57
4.4	แสดงร้อยละอายุราชการของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง	57
4.5	แสดงร้อยละระยะเวลาดำรงตำแหน่งผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง	58
4.6	แสดงร้อยละจำนวนพื้นที่ของนิคมสร้างตนเอง	58
4.7	แสดงร้อยละจำนวนหมู่บ้านของนิคมสร้างตนเอง	59
4.8	แสดงร้อยละจำนวนหมู่บ้านในนิคมสร้างตนเองที่เป็นพื้นที่ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	60
4.9	แสดงร้อยละองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่นิคมสร้างตนเองจำแนกตามลำดับชั้น	61
4.10	แสดงร้อยละการเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงภารกิจของนิคมสร้างตนเอง และ/หรือ ภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์แก่องค์การบริหารส่วนตำบล	62
4.11	แสดงร้อยละการประสานการปฏิบัติงานระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบล	62
4.12	แสดงร้อยละการสนับสนุนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลแก่นิคมสร้างตนเอง	63
4.13	แสดงร้อยละของปัญหาอุปสรรคในการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง	64
4.14	แสดงร้อยละระดับความต้องการและเหตุผลของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองในการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง	65

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
4.15	แสดงร้อยละระดับทัศนะด้านต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล	68
4.16	แสดงร้อยละของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบล	71
5.1	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ ภารกิจของนิคมสร้างตนเองกับหน้าที่ภารกิจขององค์กรบริหารส่วนตำบล	81
5.2	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ภารกิจของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ซึ่งดำเนินการในเขตนิคมสร้างตนเอง กับหน้าที่ภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล	82

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1.1	แสดงการดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	4
2.1	แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542	16
5.1	แผนผังขั้นตอนการบรรจุงานด้านสวัสดิการสังคมไว้ในแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบที่ 1	85
5.2	แผนผังขั้นตอนการบรรจุงานด้านสวัสดิการสังคมไว้ในแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบที่ 2	87

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามรูปแบบ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานของทางราชการที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และการบริหาราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงาน เพื่อแก้ไขปัญหา พัฒนา และให้การบริการแก่คนในท้องถิ่น ปัจจุบันมี 5 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เพิ่งจะเกิดขึ้นใหม่ล่าสุด กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 (กรมการปกครอง, 2538) ส่งผลให้สภาตำบลที่มีอยู่เดิมได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดมีจำนวนกระจายอยู่ทั่วประเทศมากที่สุด จากสถิติของกรมการปกครอง แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จำนวน 6,746 แห่ง และมีสภาตำบลที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเหลืออยู่เพียง 219 แห่ง (กรมการปกครอง, 2543) หากสภาตำบลที่ยังเหลืออยู่ในปัจจุบันอีกจำนวน 219 แห่ง ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลให้ตำบลของประเทศไทยมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรากฐานของรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด และการปฏิบัติภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทมากที่สุด

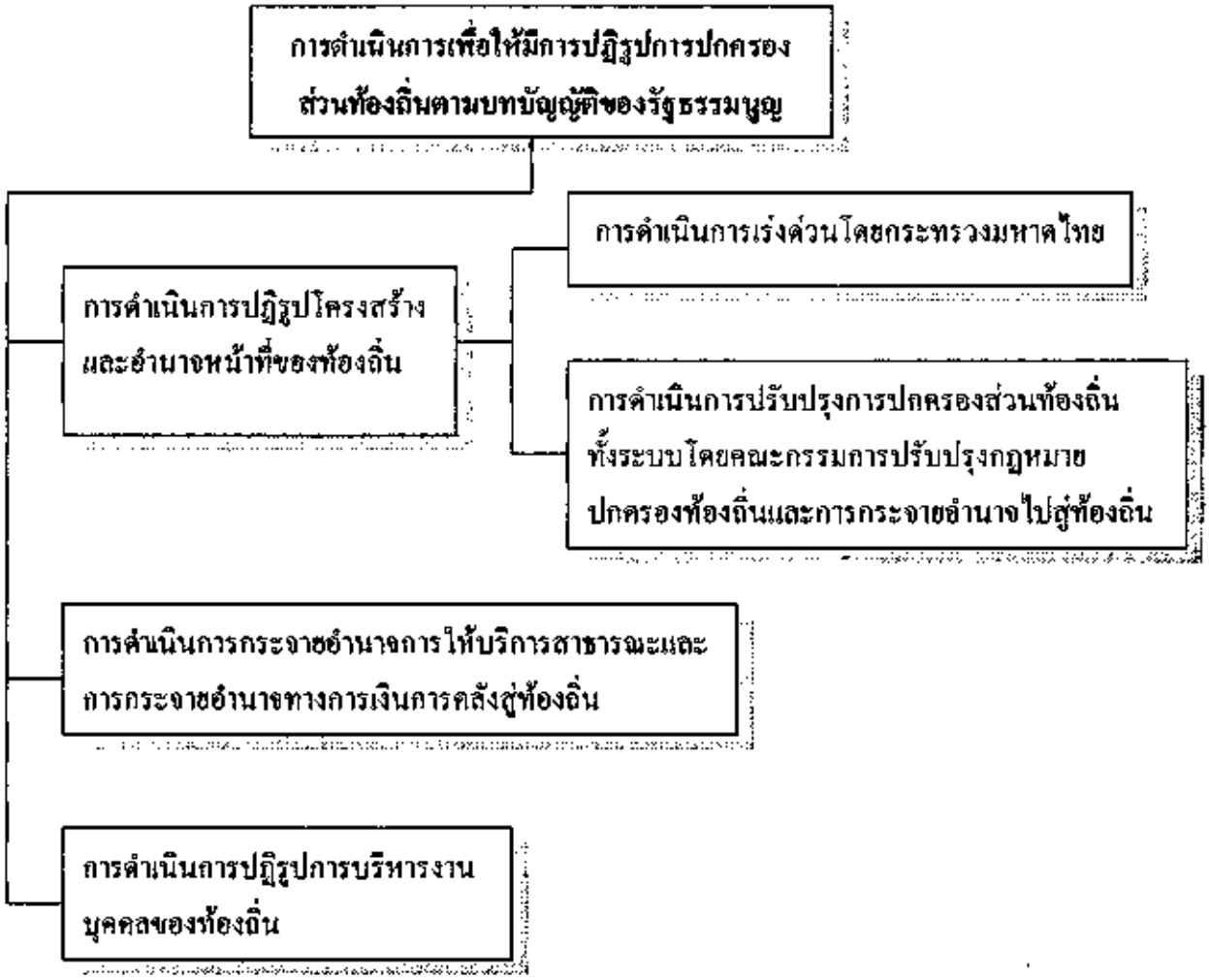
ในขณะที่นิคมสร้างตนเองเป็นหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค และมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองจะมีการดำเนินการโดยการจัดหาที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์จะจัดทำโครงการจัดนิคมสร้างตนเองผ่านคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 พิจารณาเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนสำรวจที่ดินโดยมีคณะกรรมการสำรวจและเลือกที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สังกัดกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ที่ดินในการจัดตั้งนิคมต้องมีเนื้อที่อย่างต่ำ 1,000 ไร่ ตามประเภทของการจัดนิคมสร้างตนเอง 4 ประเภท คือ นิคมสร้างตนเองหมู่บ้าน นิคมสร้างตนเองตำบล นิคมสร้างตนเองอำเภอ นิคมสร้างตนเองจังหวัด และพิจารณาว่า บริเวณที่ดินมีอาณาเขตติดต่อย่านชุมชนเพียงใด (หมู่บ้าน,ตำบล,อำเภอหรือจังหวัด) ความอุดมสมบูรณ์ของดิน แหล่งน้ำ โรคภัยไข้เจ็บ มีความเหมาะสมที่จะให้ราษฎรเข้าไปประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือไม่ ก่อนเสนอผ่านการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ กรมประชาสงเคราะห์รับมาดำเนินการขอออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ต่อไป(กรมประชาสงเคราะห์, 2538 : 5) พื้นที่ดังกล่าวเดิมเป็นพื้นที่ของหมู่บ้านและตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เมื่อประกาศให้พื้นที่แห่งนั้นเป็นเขตนิคมสร้างตนเองจึงส่งผลให้พื้นที่แห่งนั้นมีสองสถานะ กล่าวคือ เป็นพื้นที่ซึ่งนิคมสร้างตนเองจะต้องดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และในขณะเดียวกันยังคงมีสถานะเป็นหมู่บ้านและตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดรูปแบบในการบริหารกิจการของตำบล ในรูปแบบสภาตำบล ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ สภาตำบลบางแห่งที่มีอยู่เดิม จึงได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้พื้นที่ในเขตนิคมสร้างตนเองมีองค์กร - รับผิดชอบในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ ของราษฎร

จำนวนสององค์กร คือ นิคมสร้างตนเอง และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

การที่มีองค์กรจำนวนสององค์กรรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เดียวกัน จะก่อให้เกิดผลกระทบสองด้าน กล่าวคือ ในด้านบวก (Positive) หากองค์กรดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ในลักษณะสอดคล้องกัน มีการประสานการดำเนินงานจนกระทั่งสามารถก่อให้เกิดการผนึกความร่วมมือในการดำเนินงานย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว แต่หากองค์กรดังกล่าวต่างดำเนินการโดยไม่ได้ประสานงานกัน มีลักษณะต่างดำเนินการหรือในบางครั้งมีการดำเนินการในลักษณะขัดแย้ง ย่อมส่งผลกระทบในด้านลบ (Negative) ซึ่งจะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ

การดำเนินการของนิคมสร้างตนเองในช่วงที่ผ่านมาได้ปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเองมาโดยตลอด ในช่วงแรกซึ่งเป็นการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรได้เน้นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควบคู่กับการพัฒนาด้านอาชีพ และต่อมาได้เน้นหนักในการพัฒนาด้านสังคมด้วย อย่างไรก็ตามเนื่องจากราษฎรซึ่งได้เข้ามาเป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเองเป็นผู้ยากไร้ ประกอบกับพื้นที่ของนิคม-สร้างตนเองแต่เดิมเป็นพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารยากแก่การพัฒนา ดังนั้น การที่จะพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวบรรลุเป้าหมาย จะต้องใช้ระยะเวลาและทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ปัจจุบันนิคมสร้างตนเองมีทรัพยากรที่จะใช้ในการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นกำลังคนและงบประมาณค่อนข้างจำกัด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาทรัพยากรจากแหล่ง-อื่นมาใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของนิคมสร้างตนเอง ประกอบกับเมื่อวิเคราะห์ทิศทางการกระจายอำนาจ (Decentralization) สู่องค์กรท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2475 รัฐบาลในแต่ละยุคต่างก็ให้ความสำคัญโดยการกำหนดและดำเนินการตามนโยบาย เพื่อให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่นตลอดมา จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นไว้สู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกระจาย อำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้แก่ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่น และกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น คณะทำงานด้าน

อำนาจให้บริการสาธารณะ และกระจายอำนาจการเงินการคลังท้องถิ่น คณะทำงานด้านบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งคณะทำงานแต่ละชุดได้มีการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่นไปแล้ว (ดวงสมร วรฤทธิ์, 2543) เพื่อให้เห็นแนวทางการดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนขึ้น จึงได้สรุปให้เห็นดังแผนภูมิข้างล่าง



แผนภูมิที่ 1.1 แสดงการดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ได้เตรียมการถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ งานดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก งานสงเคราะห์เด็กในครอบครัวที่ประสบปัญหาเดือดร้อน การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ ในนิคมสร้างตนเอง การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในชุมชน งานช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น การจ่ายเงินสงเคราะห์ด้านเงินทุนประกอบอาชีพให้แก่สตรีที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาเอดส์ งานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในชุมชน การสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งเบื้องต้น การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ สำหรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของนิคมสร้างตนเองได้แก่ การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆในนิคมสร้าง-ตนเอง สำหรับภารกิจอื่นๆ ของนิคมสร้างตนเองถึงแม้จะไม่ได้กำหนดไว้ในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการก็ตาม แต่ในเมื่อพื้นที่ดำเนินการของนิคมสร้างตนเอง และพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความซ้ำซ้อนกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องผนึกกำลังในการทำงานร่วมกัน โดยการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมกับนิคมสร้างตนเองในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง นอกจากนี้ การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกับนิคมสร้างตนเอง ยังเป็นการเตรียมความพร้อมและพัฒนาให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพ และเข้มแข็งเพียงพอที่จะรองรับการถ่ายโอนงานในอนาคตตามทิศทางและแนวโน้มของการกระจายอำนาจ ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการแสวงหารูปแบบและแนวทางในการที่จะส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานิคมสร้างตนเอง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกนิคมสร้างตนเองโดยส่วนรวม

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบลในสภาวการณ์ปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองต่อการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
3. เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง" เป็นการศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยงข้องกับการดำเนินงานของนิคมสร้างตนเอง และศึกษาความคิดเห็นของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองที่มีต่อการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง โดยได้ศึกษาในเขตนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ที่ยังมีการบริหารงานอยู่ในปัจจุบันจำนวน 43 แห่ง(นิคมสร้างตนเองห้วยคล้า จังหวัดศรีษะเกษ เป็นนิคมที่ 44 ปัจจุบันถอนการบริหารงานแล้ว ยังคงรอความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติประกาศถอนสภาพนิคม) ศึกษาการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาจนกระทั่งถึง 30 กันยายน 2542 สำหรับการสอบถามความคิดเห็นของผู้ปกครองนิคม-สร้างตนเองได้สอบถามความเห็นของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในช่วงเดือนกันยายน 2542

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

การเข้ามามีส่วนร่วม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ ร่วมกับนิคมสร้างตนเอง ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวเกิดจากการดำเนินการของนิคมสร้างตนเองในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประสานงาน ชี้แนะ การกระตุ้น และการอบรมให้ความรู้

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดระเบียบราชการบริหารส่วน-ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

นิคมสร้างตนเอง หมายถึง นิคมสร้างตนเองซึ่งจัดขึ้นเป็นนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง หมายถึง หัวหน้าหน่วยงานของนิคมสร้างตนเอง สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่

บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ บริหารการดำเนินงานของนิคมสร้างตนเองให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

สมาชิกนิคมสร้างตนเอง หมายถึง ประชาชนผู้ซึ่งอาศัยและตั้งเคหสถานอยู่ในพื้นที่ของนิคมสร้างตนเอง โดยได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจอนุญาตตามระเบียบที่ได้กำหนดไว้

สวัสดิการสังคม หมายถึง การดำเนินงานด้านการป้องกัน การสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ การฟื้นฟูปรับสภาพ และการพัฒนาให้แก่สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ ครอบครัวรายได้น้อย คนไร้ที่พึ่ง เฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบลในสภาวการณ์ปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเองกับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. นำผลที่ได้จากการศึกษาให้นิคมสร้างตนเองใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. เป็นการพัฒนาเตรียมความพร้อมให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพ และเข้มแข็งเพียงพอที่จะรองรับการถ่ายโอนงานในอนาคต

บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจพื้นฐาน ตลอดจนใช้เป็นกรอบแนวความคิดเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ โดยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ประเด็น คือ

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานนิคมสร้างตนเอง
3. แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประยูร กาญจนดุล (2538) ได้อธิบายว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ยิ่งนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้นนิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหาร-ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาหรืออำนวยการเอง

(2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย

เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎร โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลย ก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือว่าการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้รับเลือกตั้งจากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหาร ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ส่วนการกระจายอำนาจตามภารกิจที่ให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

(3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีความอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ (Autonomy) กล่าวคือ อาจดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณ และด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำ หรือให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

Jaeques Moreau (อ้างใน ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542) ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสได้อธิบายว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการคือ

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

จากคำอธิบายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ มีการเลือกตั้งคณะผู้ดำเนินงานจากราษฎร มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีองค์กรเป็นของตนเอง มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง มีการกำกับดูแลจากรัฐ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นรากฐานของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 ความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538

1.3 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดการปกครองในรูปแบบ "องค์การบริหารส่วนตำบล" หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "อบต." มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มชัดเจนขึ้น เมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" แต่การบริหารระดับตำบล หมู่บ้าน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ประสบปัญหาหลายประการจึงถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วจัดระเบียบบริหารงานเสียใหม่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียง

รูปแบบเดียวเรียกว่า "สภาตำบล" องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัด-ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย

ในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมด มีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2539) ต่อมาในปี 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ ได้แก่ หลักประกันความอิสระของการปก-ครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 282, 283, 284 ที่มาของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น ในมาตรา 285 การถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น ในมาตรา-286, 287 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ในมาตรา 288 และอำนาจหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่น ในมาตร 289, 290 ซึ่งมีสาระเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงจากพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลหลายประการ ดังนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้เห็นชอบร่าง-พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ใช้บังคับเป็นกฎหมายในวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล คุณสมบัติและสมาชิกภาพ การบริหารงาน อำนาจหน้าที่และรายได้

1.4 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อ-กันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจา-นุเบกษา จำนวนรายได้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล เดิมได้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ลำดับชั้น และ องค์การ-

บริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นจะสามารถมีพนักงานส่วนตำบลในจำนวนที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นตำแหน่งหลักได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ธุรการ และเจ้าหน้าที่-การเงินและบัญชี

ตารางที่ 1.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ การจัดลำดับชั้น และจำนวนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้	ลำดับชั้น อบต.	จำนวนพนักงานส่วนตำบล
20 ล้านขึ้นไป	1	21
12 – 20 ล้านบาท	2	12
6 – 12 ล้านบาท	3	6
3 – 6 ล้านบาท	4	4
ไม่เกิน 3 ล้านบาท	5	3

ที่มา : ข้อมูลจากกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2541

การจัดแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ตามปัจจัยด้านรายได้อย่างเดียวมีข้อจำกัด คือ ไม่ได้สะท้อนถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ออกมา เช่น ด้านเศรษฐกิจ การปกครอง สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้มองภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ชัดเจนขึ้น มากกว่าการใช้หลักเกณฑ์-ในเรื่องรายได้เพียงประการเดียว เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ขององค์การ-บริหารส่วนตำบลออกมานอกจากรายได้อย่างเดียว และเพื่อให้การบริหารจัดการ-องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตรงตามปัญหาและความต้องการ จึงได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยใช้เกณฑ์ชี้วัด จำนวน 4 ด้าน เป็นเกณฑ์ ได้แก่

1. ด้านเศรษฐกิจ ให้น้ำหนัก 55 %
2. ด้านการปกครอง ให้น้ำหนัก 20 %
3. ด้านสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ให้น้ำหนัก 8 %
4. ด้านการบริหารการจัดการ ให้น้ำหนัก 17 %

จากการใช้หลักเกณฑ์ใหม่ สามารถกล่าวได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพเศรษฐกิจ การปกครอง สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม การบริหารการจัดการที่ดีกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2, 3, 4 และ 5 ตามลำดับ จากการจัดการตามหลักเกณฑ์ใหม่สามารถนำไปใช้ในการจัดการบริหาร-องค์การบริหารส่วนตำบลได้ครอบคลุมหลายด้าน มากกว่าการใช้เกณฑ์รายได้เพียง-อย่างเดียว

1.5 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศ อันประกอบด้วย "สภาองค์การบริหารส่วนตำบล" และ "คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล" และมี "พนักงานส่วนตำบล" เป็นบุคลากรหลักในฐานะข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฝ่ายนิติบัญญัติ)

เดิมมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในการดำเนินงาน มีประธานสภาคนหนึ่ง รองประธานสภาคนหนึ่ง โดยนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมิใช่กำนัน ตามมติสภาองค์การ-บริหารส่วนตำบล และมีเลขานุการสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การ-บริหารส่วนตำบล ต่อมาได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537(แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ส่งผลให้โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เปลี่ยน-แปลงโครงสร้างไปจากเดิม คือ โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาจากการแต่งตั้ง-ของนายอำเภอตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน โดยคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้เลือกคนใดคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร และเลือกอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร อย่างไรก็ตาม ได้มีบทเฉพาะกาลของพระราช-บัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้ภายในสี่ปีแรกนับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้-ใช้บังคับ ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ดังนั้น กำนันจะเป็นประธานกรรมการบริหารในสี่ปีแรก จนกระทั่งถึงวันที่ 1 มีนาคม 2542 ต่อมาได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร-ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร-ส่วนตำบล ได้เปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้างเดิม คือ กำหนดให้คณะกรรมการบริหาร-องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอ-แต่งตั้ง และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ใน 4 ปี นับแต่ใช้กฎหมายนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งแต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ

บริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

ใน 4 ปี นับแต่ใช้กฎหมายนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งแต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ - ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. พนักงานส่วนตำบล ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างประจำเป็นของตนเอง และอาจแบ่งการบริหารออกเป็น

- สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้น

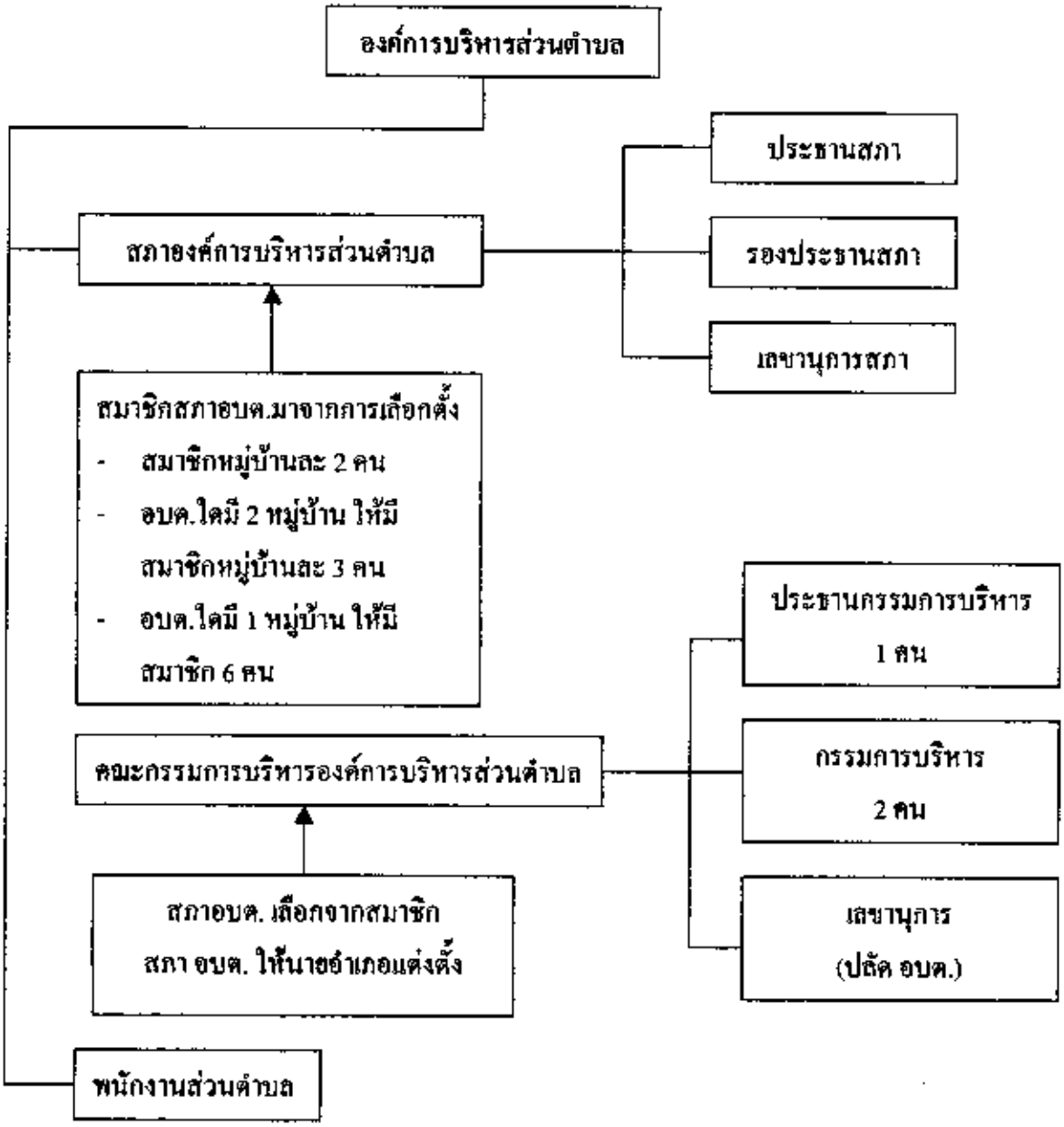
การแบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

(3) ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น

เพื่อให้เห็นโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างชัดเจน จึงได้สรุปให้เห็นดังแผนภูมิข้างล่าง



แผนภูมิที่ 2.1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

1.6 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่ อบต. จะต้องทำดังนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

(12) การท่องเที่ยว (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

(13) การผังเมือง (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้อบต.ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

1.7 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

(1) ภาษีบำรุงท้องที่

(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(3) ภาษีป้าย

(4) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

(6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

(7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา

(8) ค่าธรรมเนียนใบอนุญาตในการเล่นพนัน

(9) อากรรังนกอีแอ่น

(10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

(11) อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมง

(12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(13) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(15) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

(17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

(18) ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

เงินอุดหนุนรัฐบาล

รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล

(2) การกู้ตาม (1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองจากภาษีอากรต่าง ๆ ได้แก่

(1) ภาษีบำรุงท้องที่

(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(3) ภาษีป้าย

(4) อากรการฆ่าสัตว์

รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ อบต. ได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บใน อบต. ใดได้แก่

(1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(2) ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

(3) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง

(4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

รายได้ที่ได้รับจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายนั้น หรือในกฎกระทรวง ได้แก่

(1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

เมื่อจัดเก็บได้ ให้จังหวัดจัดสรรให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น (พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก)

(2) ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต. ใด ให้จัดสรรให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย

(3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต. ใด ให้แบ่งให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายกระทรวงมหาดไทย

รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้น ๆ เป็นรายได้ที่ อบต. มีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

จะเห็นว่า อบต. มีแหล่งที่มาของรายได้จากหลาย ๆ ทางโดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่าง ๆ ในแต่ละ อบต. เป็นสำคัญ บาง อบต. มีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งที่มาของรายได้มาก บางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อย การมีรายได้น้อย ย่อมส่งผลต่อการดำเนินกิจการพัฒนาในท้องถิ่น อบต. ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรใน อบต. ไม่มากก็น้อย (ไกวิทย์ พวงงาม, 2542 : 178)

1.8 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายของ อบต. พบว่า มีรายจ่ายหลายทางเช่นกัน เป็นต้นว่า รายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ นอกจากรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

(1) เงินเดือน

(2) ค่าจ้าง

(3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(4) ค่าใช้สอย

(5) ค่าวัสดุ

(6) ค่าครุภัณฑ์

(7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(8) ค่าสาธารณูปโภค

(9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ

(10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

(11) ค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. กรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหาร โดยจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

การจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ

(ก) การจัดทำงบประมาณ

ในการดำเนินงานของ อบต. ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้น อบต. จะต้องมีรายได้และรายจ่ายเป็นของตนเอง ในแต่ละปีการรับ – จ่ายเงินของ อบต. ต้องเป็นไปตามงบประมาณ การจัดทำงบประมาณของ อบต. นั้นต้องทำเป็นข้อบังคับ กล่าวคือ ทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. โดยให้คณะกรรมการบริหารของ อบต. เป็นผู้จัดทำ และนำเสนอต่อสภา อบต. ตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใด รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้น หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ก็สามารถจัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่าเพิ่มเติมได้

ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ/หรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต. เมื่อสภา อบต. ได้รับร่างงบประมาณรายจ่าย หรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากคณะกรรมการบริหารแล้ว สภา อบต. จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าสภา อบต. พิจารณาไม่แล้วเสร็จ กฎหมายให้ถือว่า สภา อบต. ให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารเสนอและให้ดำเนินการเสนอต่อนายอำเภอเพื่อขออนุมัติต่อไป

เมื่อคณะกรรมการบริหารเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภา อบต.แล้ว สภา อบต. จะ

ต้องดำเนินการจัดประชุมพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

1) ในกรณีสภา อบต. เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว จะต้องนำเสนอนายอำเภออนุมัติ ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติ นายอำเภอจะต้องส่งคืนให้สภา อบต. เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับนั้นใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว

2) ในกรณีที่สภา อบต. มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอจะต้องส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย - ประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปยังผู้ว่า - ราชการจังหวัดภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันที่สภา อบต. แจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับ - งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย - เพิ่มเติม ร่างข้อบังคับดังกล่าวนั้นเป็นอันตกไป

อนึ่ง หากข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทัน กฎหมายกำหนดให้ใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

(ข) การควบคุมการตรวจสอบ

(1) กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วย การคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ของ อบต. เพื่อให้ อบต. ปฏิบัติด้วยก็ได้ ในการออกระเบียบว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าให้กระทรวงมหาดไทยคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อบต. ด้วย

(2) กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 37 มาใช้บังคับกับการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของ อบต. ด้วยโดยอนุโลม กล่าวคือให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของอบต. ตามระเบียบที่กำหนดไว้

1.9 บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

สิ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง(Autonomy) ซึ่งเป็นความอิสระที่ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นดำเนินกิจการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระ และสามารถกำหนดนโยบายบริหารท้องถิ่นได้เอง แต่มิใช่เป็นความอิสระจากอำนาจของรัฐบาลไปเป็นการปกครองชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง (non-sovereign community) เช่นเดียวกับการปกครองประเทศหรือในฐานะที่เป็นรัฐ อำนาจอิสระของท้องถิ่นจึงไม่ใช่อำนาจอธิปไตย ท้องถิ่นยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นและกำหนดขอบเขตอำนาจ-หน้าที่โดยส่วนกลาง แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการปกครองตนเองสักเพียงใดก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (ส่วนกลาง) กับท้องถิ่น มีราชการส่วน-ภูมิภาคทำหน้าที่แทนส่วนกลางในการกำกับดูแลท้องถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่าส่วนภูมิภาคมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง อย่างไรก็ตามส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ทำหน้าที่ดังกล่าวนั้น ก็มีขอบเขตเฉพาะเรื่องที่จำเป็นซึ่งอาจกระทบกระเทือน หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือราชการได้ (แต่จะไม่ไปก้าวก่ายการบริหารงานภายในของท้องถิ่น) เช่น การออกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้องตามกรอบกฎหมายระเบียบที่วางไว้เท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น มีอยู่ 3 ประการ คือ

ในด้านการบริหารงาน

(1) ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผนและวิธีปฏิบัติงานของท้องถิ่น เช่น การกำหนดเกณฑ์การจัดตั้ง

(2) ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีอำนาจในการควบคุมการทำงานของท้องถิ่น เช่น มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ หากปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งอำนาจสั่งเพิกถอน ระงับการปฏิบัติ ตักเตือน ตรวจสอบท้องถิ่นอีกด้วย

ในด้านบุคลากร

แท้จริงแล้ว ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระ ในด้านการบริหารงานบุคคลพอสมควร เพราะมีบุคลากรเป็นของตนเอง มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแต่ละรูปทำหน้าที่บริหารงาน เช่น คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) ส่วนในระดับจังหวัด มีคณะกรรมการประจำจังหวัดและคณะอนุกรรมการประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจำลองการบริหารงานของแต่ละระดับเช่นเดียวกับ ก.พ. (เช่นคณะอนุกรรมการประจำจังหวัด ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. กระทรวงและ อ.ก.พ. กรม คณะอนุกรรมการประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. จังหวัด) และมีการกำหนดอำนาจบรรจุแต่งตั้งพนักงานท้องถิ่นไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ

ในด้านการคลัง

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจำเป็นยิ่งที่ต้องมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ และมีอิสระในการบริหารรายได้ของตน แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่าท้องถิ่นมีรายได้ที่จำกัด ไม่พอเพียงที่จะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากฐานรายได้ยังแคบ และระบบการจัดสรรภาษี รายได้ที่ส่วนกลางจัดเก็บยังไม่เอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น

นอกจากนี้ การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายฐานภาษีมักมีผลกระทบต่อการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมักหลีกเลี่ยงวิธีการดังกล่าว อันเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาการคลังของท้องถิ่นส่วนกลางจึงต้องมีหน้าที่ในด้านการกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นพัฒนาขีดความสามารถทางด้านการคลัง รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นด้วย

1.10 บทบาทหน้าที่ของอำเภอ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

ในด้านบทบาทหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าอำเภอ มีบทบาทที่ค่อนข้างชัดเจนและใกล้ชิดกว่าจังหวัด กล่าวคือ

ด้านการบริหาร

(1) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่ยังไม่มีประธานหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกำหนด

(2) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยวิสามัญ เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล-ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ เห็นว่าเป็น-การจำเป็น และจะเป็นประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลและยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ

(3) นายอำเภอเป็นผู้อนุญาตให้ขยายเวลาในสมัยประชุมสามัญ และสมัยประชุมวิสามัญของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่บังคับใช้ในพื้นที่แล้วประธานกรรมการบริหารจึงลงชื่อ และประกาศใช้ข้อบังคับตำบลนั้นต่อไป

ด้านบุคลากร

(1) นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

(2) นายอำเภอเป็นผู้รับใบลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง

(3) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งประธาน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล

(5) นายอำเภอรับหนังสือลาออกจากตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารและของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราวได้ หากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารว่างลง เนื่องจากเหตุอื่นนอกจากครบวาระและไม่อาจจะเลือกประธานกรรมการบริหารขึ้นใหม่ได้

1.11 แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้การควบคุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กลไกที่สำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้กำหนดเป็นแนวทางดำเนินงานเพื่อพัฒนาตำบลและแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบล คือ แผนพัฒนาตำบล ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล แล้วเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาตำบลของตนเอง โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแนวทางการวางแผนพัฒนาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540 ได้ระบุถึงหลักการ สาระสำคัญ และแนวทางในการดำเนินการไว้ดังนี้

หลักการ

ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหาร-ส่วนตำบลระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี โดยถือเป็นส่วนย่อยของแผนพัฒนาอำเภอ ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระในการจัด-ทำแผนอย่างเต็มที่

โครงสร้าง

แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วยแผนงานโครงการ รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆที่ดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการด้วยงบประมาณของตนเอง

ประเภทที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น (ทั้งในส่วนของเงินอุดหนุนและโครงการ) และที่ส่วนราชการอื่นดำเนินการในตำบล

องค์กรจัดทำแผน

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลดำเนินการ โดยคณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน ประกอบด้วย

- กรรมการบริหาร
- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบล
- ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ให้คณะทำงานเลือกกันเองเป็นหัวหน้าคณะทำงานคนหนึ่ง

การกำหนดปัญหาและแนวทางแก้ไข

ให้คณะทำงานศึกษาปัญหาในตำบลจากข้อมูล กชช. 2 ค ข้อมูล จปฐ. ข้อมูลจากกรรมการหมู่บ้าน จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และความเห็นของคณะทำงาน การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นต้องคำนึงถึงแผนยุทธ

ศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด และแนวทางการพัฒนาอำเภอตามแผนพัฒนาอำเภอ

การอนุมัติแผน

เมื่อคณะทำงาน จัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเสร็จแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหารโดยอนุมัติของคณะกรรมการบริหารนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาตำบลแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

1.12 การปฏิรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐบาลจึงได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ" คณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น" และคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 3 คณะ ดังนี้

(1) คณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

(2) คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะ และกระจายอำนาจการเงิน การคลังสู่ท้องถิ่น

(3) คณะทำงานด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

คณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ คือ

(1) หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้พิจารณาขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากรตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

เลขเรียกหนังสือ ...
เลขทะเบียน 5687
11 เม.ย. 2545

(2) ขั้นตอนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานที่สามารถปรับเปลี่ยนฐานะและรูปแบบได้ และให้พัฒนาขึ้นเป็นเทศบาล หรือการปกครองรูปแบบพิเศษหรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะ และกระจายอำนาจการเงิน การคลังสู่ท้องถิ่น คณะทำงานได้ดำเนินการและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2541 มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ คือ

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์การคัดแยกบริการสาธารณะ (งาน/กิจกรรม) ที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น และกำหนดแนวทางการถ่ายโอนบริการสาธารณะ (งาน/กิจกรรม) จากส่วนราชการต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนที่ท้องถิ่นทันที โดยได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- ระบบบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ
- ระบบบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
- ระบบบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ

(2) การพิจารณาจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ และถูกต้องที่สุดโดยมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับร่วมพิจารณาด้วย

ในส่วนของคณะทำงานด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น คณะทำงานได้ดำเนินการให้มีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพที่เหมาะสม ซึ่งต่อมาคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เห็นชอบ ซึ่งมีสาระสำคัญสามประการ คือ

- ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น
- ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นต่าง ๆ อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน
- ระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน

2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนิคมสร้างตนเอง

2.1 ความเป็นมาของงานนิคมสร้างตนเอง

งานนิคมสร้างตนเองเป็นบริการทางสังคมสงเคราะห์รูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้มีการเริ่มงานด้านนี้มาพร้อมกับการก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์เมื่อปี พ.ศ. 2483 โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้พิจารณาเห็นว่า ประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ยังมิได้ถูกใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก และที่ดินเหล่านั้นมักจะอยู่ในท้องถิ่นทุรกันดารห่างไกลความเจริญ จึงเกินความสามารถของประชากรที่จะเข้าไปทำการหักร้างถางพงเป็นที่ทำกินและอยู่อาศัยโดยลำพังตนเองได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีราษฎรยากจนขัดสนทุนรอน ขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในชุมชนแออัดหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมาอีกเป็นเอนกประการ ราษฎรในชนบทบางส่วนก็ได้เข้าไปจับจอง หรือบุกรุกที่ดินสงวนของรัฐโดยพลการ กระจัดกระจายกันอยู่เป็นหย่อม ๆ ในพื้นที่อันกว้างขวาง ซึ่งต่อไปในอนาคตก็จะไม่เป็นชุมชนที่เป็นระเบียบ ยากแก่การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะเป็นชุมชนที่ไม่มีการวางแผนผังไว้ล่วงหน้า (Unplanned Settlement) นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีนโยบายที่จะสกัดกั้นมิให้ราษฎรอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ และพยายามที่จะกระจายราษฎรผู้ยากจนซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯแล้ว ให้ออกไปประกอบอาชีพและตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นชนบทอย่างถาวรมีรายได้เพียงพอเลี้ยงตนเองและครอบครัวตามสมควรแก่อัตภาพอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เพื่อให้อำนาจกรมประชาสงเคราะห์ขยายงานจัดตั้งนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ราษฎรเพิ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล คำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทน-

ราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัด และราษฎรที่ยากจนขาดแคลนที่ดินทำกันและอยู่อาศัย ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเรียกว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ก็ได้ใช้เป็นหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานนิคมสร้างตนเองต่อมาจนถึงปัจจุบัน

2.2 วัตถุประสงค์ของงานนิคมสร้างตนเอง

(1) เพื่อจัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ยากจน ขาดแคลนที่ดินหรือประสบปัญหาทางสังคมและการเมืองได้อพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเองอย่างเป็นระเบียบและถาวร กับส่งเสริมให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นของตนเองและเป็นมรดกตกทอดไปสู่บุตรหลาน

(2) เพื่อพัฒนานิคมด้านต่าง ๆ ให้สมาชิกนิคมมีรายได้และความเป็นอยู่สูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตสามารถช่วยตนเองและชุมชนได้

(3) เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในลักษณะโครงการพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองและการบริหาร

2.3 ประเภทของนิคมสร้างตนเอง

จากความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของงานนิคมสร้างตนเอง พอจะจำแนกประเภทการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองได้ 5 ลักษณะ คือ

(1) นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรทั่วไป

เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาสังคมต่าง ๆ ของราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน เช่น ราษฎรจากแหล่งเสื่อมโทรม ราษฎรที่บุกรุกที่ดินสงวนของรัฐราษฎรที่ถูกขับไล่จากการใช้ที่ดินของทางราชการ ราษฎรที่ประสบภัยธรรมชาติ เป็นต้น

(2) นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตน้ำท่วม

เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ต้องถูกน้ำท่วมจากการสร้างเขื่อนชลประทานและการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าของรัฐบาล

(3) นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์

เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความมั่นคงของชาติและเพื่อเป็นการบำรุงขวัญราษฎรที่อยู่ห่างไกลตามชายแดนและอยู่ในเขตปฏิบัติการของผู้ก่อการร้าย จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปให้บริการในด้านต่าง ๆ และรวมกลุ่มราษฎรโดยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น เพื่อให้การช่วยเหลือราษฎรในเรื่องการประกอบอาชีพ การศึกษาและการสาธารณสุข ตลอดจนจัดสร้างถนน แหล่งน้ำ และจัดกำลังป้องกันรักษาความสงบ โดยร่วมมือจากหน่วยราชการหลายฝ่าย

(4) นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ

เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรี ที่ให้กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองชายแดนภาคใต้ในท้องที่ 3 จังหวัด ซึ่งที่ดินถูกทอดทิ้งรกร้างว่างเปล่า การปกครองท้องที่เข้าไปไม่ถึง คือ พื้นที่ชายแดนของจังหวัดสตูล ยะลา และนราธิวาส โดยให้ทำการอพยพราษฎรไทยเข้าไปทำกินในท้องที่ดังกล่าวให้มากที่สุดที่จะมากได้ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางการปกครองและทางเศรษฐกิจโดยเร็ว

5. นิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาทางการปกครอง

เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชักนำและส่งเสริมให้ราษฎรได้รู้จักประกอบอาชีพใหม่ ๆ ที่คนไทยยังไม่คุ้นเคย และอาชีพเหล่านั้นจะเป็นพื้นฐานอาชีพที่มั่นคงในทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี สามารถที่จะขยายให้กว้างขวางออกไปในอนาคต

2.4 ขั้นตอนการดำเนินงานจัดนิคมสร้างตนเอง

การดำเนินงานจัดนิคมสร้างตนเองมีขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

(1) **ขั้นเตรียมการจัดนิคมสร้างตนเอง** ได้แก่การวางโครงการจัดนิคมสร้างตนเองและการจัดที่ดินการจัดหาที่ดินมาดำเนินการ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในท้องที่ใด กรมประชาสงเคราะห์จะต้องจัดทำโครงการเสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 และเมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้วจึงนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเพื่อนำเข้าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

หลังจากนั้น กรมประชาสงเคราะห์จะติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร และกรมอื่น ๆ ตามที่จะเห็นสมควรมาเข้าร่วมเป็นกรรมการโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่เป็นประธาน เพื่อร่วมกันทำการสำรวจคัดเลือกพื้นที่สำหรับใช้ในการจัดตั้งนิคมสร้าง-ตนเองจากนั้นก็นำเรื่องเสนอกรมป่าไม้ประกอบการพิจารณา

เมื่อกรมป่าไม้อนุญาตให้ใช้พื้นที่แล้ว กรมประชาสงเคราะห์ต้องนำเรื่องส่งกรมพัฒนาที่ดินเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 โดยต้องเสนอผ่านคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดและอนุกรรมการจำแนกที่ดินส่วนกลางตามลำดับ เมื่อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะต้องนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้จำแนกออกเป็นที่จัดสรรแล้วมอบให้กรมประชาสงเคราะห์รับมาดำเนินการขอออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 7 ต่อไป

(2) ขั้นดำเนินการจัดนิคมสร้างตนเอง

การวางผังนิคมสร้างตนเอง หลังจากได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว กรมประชาสงเคราะห์โดยความร่วมมือของกรมพัฒนาที่ดินจะดำเนินการสำรวจที่ดินและวิเคราะห์ดินโดยละเอียดเพื่อประโยชน์ในการวางผังนิคม และการใช้ที่ดินอย่างถูกต้อง จากนั้นจะจัดแบ่งพื้นที่ในเขตนิคมสร้างตนเอง

ออกเป็นบริเวณที่ดินสำหรับอยู่อาศัย บริเวณที่ดินสำหรับประกอบอาชีพ บริเวณตลาดหรือย่านการค้า ย่านการบริการนิคม บริเวณที่สงวนไว้เพื่อจัดสร้างบริการสาธารณประโยชน์ บริเวณป่าสงวน 20 % เพื่อป้องกันรักษาต้นน้ำลำธารความชุ่มชื้นและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงติดต่อกันทั่วทั้งนิคม แล้วจึงจัดวางผังแปลงที่ดินเพื่อให้สมาชิกใช้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ

การคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคม เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็จะคัดเลือกสมาชิกนิคมเข้าประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเอง ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 22 ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมเป็นผู้พิจารณา ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดที่นิคมสร้างตนเองแห่งนั้น ๆ ตั้งอยู่

การจัดให้สมาชิกนิคมเข้าครอบครองที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้าเป็นสมาชิกนิคมแล้ว ทางนิคมก็จะจัดให้สมาชิกนิคมเข้าครอบครองที่ดินตามแผนผังที่วางไว้ รายละ 25 ไร่ แต่ถ้าครอบครัวใดมีบุคคลในครอบครัวเกินกว่า 5 คน อาจพิจารณาให้ได้รับการจัดสรรที่ดินเพิ่มขึ้นอีก - แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่

ในทางปฏิบัติ การจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมในนิคมสร้างตนเองทั่วไปจะจัดแบ่งให้ครอบครัวละ 25 ไร่ แบ่งเป็นที่อยู่อาศัย 2 ไร่ และที่ประกอบอาชีพ 23 ไร่สำหรับนิคมสร้างตนเองที่ตั้งขึ้นตามโครงการพิเศษ เช่นนิคมสร้างตนเองพัฒนาภาคใต้ นิคมสร้างตนเองอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วม ได้กำหนดเนื้อที่จัดสรรให้ครอบครัวละ 15 – 18 ไร่ การที่จำนวนที่ดินจัดสรรแตกต่างกัน ก็เนื่องจากจำนวนเนื้อที่ของนิคมสร้างตนเองตามโครงการพิเศษมีมากน้อยแตกต่างกัน

3. ขั้นพัฒนานิคมสร้างตนเอง

เพื่อให้การพัฒนานิคมสร้างตนเองบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมประชาสงเคราะห์ได้นำรูปแบบการพัฒนาในลักษณะสมบูรณ์แบบมาใช้ กล่าวคือ ดำเนินงานพัฒนาในหลาย ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน

ทั้งด้านอาชีพ สังคมการเมืองการปกครอง และสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่อมุ่งให้สมาชิกนิคมสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด ดังนี้

การพัฒนาอาชีพ ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตรและนอกการเกษตรอย่างครบวงจร โดยจัดบริการส่งเสริมการเกษตรที่มีประสิทธิภาพและบริการสนับสนุนการผลิต ได้แก่ พันธุ์สัตว์ พันธุ์พืช ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องมือและอุปกรณ์การเกษตร และสินเชื่อการเกษตรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนการจัดการตลาดและพัฒนาสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมการเกษตรในนิคม เพื่อรับซื้อวัตถุดิบซึ่งเป็นผลผลิตของไร่นาสมาชิกนิคม และเป็นแหล่งจ้างแรงงานจากครอบครัวสมาชิกนิคม

การพัฒนาสังคม งานนิคมสร้างตนเองมุ่งเน้นการพัฒนาสังคมควบคู่กับการพัฒนาอาชีพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิกให้สามารถพึ่งตนเองได้และมีส่วนร่วมในการพัฒนา และกำหนดวิถีชีวิตตนเอง โดยใช้แนวทางการดำเนินงาน 5 แนวทาง คือ

ก. พัฒนาศักยภาพผู้นำและเยาวชน

ข. พัฒนาสตรีและเด็กให้มีคุณภาพชีวิตและให้สตรีมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ค. ส่งเสริมให้สมาชิกนิคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาโดยสร้างองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

ง. การปรับใช้วัฒนธรรมประเพณีและสถาบันศาสนาในการพัฒนาจิตใจและพัฒนาท้องถิ่น

จ. เพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานในการปฏิบัติงานให้เข้าถึงประชาชนมากขึ้น

การพัฒนาการเมือง การปกครอง ได้กำหนดรูปแบบการปกครองในนิคมโดยแบ่งพื้นที่เป็นเขต มีหัวหน้าเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกนิคม และคณะกรรมการส่งเสริมเขตรับผิดชอบการปกครองในเขตพื้นที่ของตนเอง ภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนของเจ้าหน้าที่นิคม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกนิคมได้เรียนรู้ระบบการปกครองตนเองตามแนวทางประชาธิปไตยอันจะนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ในที่สุด

การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกและปลอดภัยให้แก่ชุมชน ได้แก่ การสร้างถนนเชื่อมติดต่อระหว่างหมู่บ้านภายในนิคม และถนนติดต่อชุมชนภายนอกเพื่อเพิ่มเส้นทางคมนาคมและเส้นทางลำเลียงผลผลิตไปจำหน่าย การจัดหาแหล่งน้ำบริโภคใช้สอย เช่นการขุดบ่อน้ำผิวดิน การขุดบ่อบาดาล และระบบประปา เพื่อให้มีน้ำใช้อย่างเพียงพอตลอดปี และจัดสร้างระบบชลประทานขนาดย่อม หรือการพัฒนาแหล่งน้ำต่าง ๆ เช่น อ่างเก็บน้ำฝายน้ำล้น สระน้ำ เพื่อเน้นการส่งเสริมให้สมาชิกนิคมสามารถประกอบอาชีพการเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพหลักได้ตลอดฤดูกาล นอกจากนี้ยังมีการขยายเขตไฟฟ้า เข้าสู่ผังจัดสรรและจัดบริการสาธารณะอื่น ๆ เช่น โรงเรียน สถานีอนามัยตำบล สถานีตำรวจ ตลาด และย่านการค้าของชุมชนในนิคม

การมอบเอกสารสิทธิ์ให้แก่สมาชิกนิคม ตามวัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสร้างตนเอง นอกจากจะเน้นการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว ยังส่งเสริมให้สมาชิกนิคมได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง และเป็นมรดกตกทอดไปยังลูกหลาน ซึ่งตามมาตราที่ 11 และ 12 ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ได้กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ "... เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี ทั้งได้ชำระเงินทุนที่รัฐบาลได้ลงไปช่วยและชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ให้แก่ผู้นั้น ซึ่งผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้ว จะไปขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดก..."

4. ขั้นถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง

หลังจากนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นได้รับการพัฒนาด้านต่าง ๆ จนเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ ดังนี้คือ

- ได้มีการวางผังแปลงที่ดินและจัดคนเข้าครอบครองทำกินครบถ้วนตามสภาพของที่ดินที่จัดแล้ว

- จัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานเสร็จสมบูรณ์ตามผังที่วางไว้ หรือตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นนั้น ๆ หรือเพียงพอที่จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาการครองชีพ
- ประชาชนได้ตั้งเคหสถานซึ่งมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทั่วไปของเกษตรกรในท้องถิ่นใกล้เคียงเป็นหลักแหล่งและประกอบอาชีพมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีไม่น้อยกว่ารายได้เฉลี่ยของเกษตรกรในท้องถิ่นใกล้เคียง
- ได้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ให้แก่สมาชิกนิคมครบถ้วนแล้ว

กรมประชาสงเคราะห์จักได้ดำเนินการประกาศถอนสภาพนิคมแห่งนั้นตามกฎหมาย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา จากนั้นจะส่งมอบให้ฝ่ายปกครองหรือจังหวัดที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการเป็นหน่วยการปกครองในรูปสุขาภิบาล เทศบาล กิ่งอำเภอ หรืออำเภอต่อไป นิคมสร้างตนเองที่ถอนสภาพแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ก็จะได้ถอนกำลังเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์การดำเนินงานไปพัฒนานิคมสร้างตนเองแห่งอื่น

2.5 วิสัยทัศน์การพัฒนางานนิคมสร้างตนเอง

จากสภาวการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์จึงได้ปรับเปลี่ยนแนวการดำเนินงานไปสู่การทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก มีตัวชี้วัด (Indicators) ผลสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ มีวิธีการทำงานที่รวดเร็วและคล่องตัวเพื่อสนองความต้องการของสังคม โดยมีสมาชิกนิคมสร้างตนเองเป็นศูนย์กลาง จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ของงานนิคมสร้างตนเองซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนางานที่ตั้งไว้อีก 10 ปี ข้างหน้า คือ

"เป็นองค์กรหลักในการจัด พัฒนาที่ดินแก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย และเป็นศูนย์กลางประสานจัดสวัสดิการสังคมในเขตพื้นที่รับผิดชอบอย่างมีมาตรฐาน โดยส่งเสริมเครือข่าย เพื่อให้ครอบครัว ชุมชน เข้มแข็งและยั่งยืน"

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว จึงได้กำหนดภารกิจรองรับไว้ 8 ภารกิจหลัก และ 61 กลยุทธ ได้แก่

ภารกิจที่ 1 พัฒนารูปแบบวิธีการจัดที่ดินให้บรรลุความมุ่งหมายโดยเร็วที่สุดและได้มาตรฐาน

1. กำหนดขอบเขตพื้นที่กฤษฎีกา และผังแปลงที่ดินของสมาชิกนิคม โดยชัดเจน
2. สำรวจและพัฒนาระบบข้อมูลและวิธีการจัดที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ
3. เสริมสร้างศักยภาพผู้รับผิดชอบให้มีความรู้ ความสามารถในการพัฒนารูปแบบการจัดที่ดิน
4. ประสานแผนและการปฏิบัติกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดที่ดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
5. ปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้เหมาะสมกับภาวะปัจจุบัน
6. เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ น.ค. 3 ให้สมาชิกเมื่อครบเงื่อนไขโดยจัดหน่วยเฉพาะกิจเพื่อปฏิบัติการตามเป้าหมาย
7. พัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน
8. ประชาสัมพันธ์ให้บุคคลเป้าหมายทราบสิทธิและปฏิบัติตามระเบียบโดยเคร่งครัด
9. เร่งรัดราษฎรเดิมสมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคม
10. พัฒนารูปแบบการบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป้าหมาย
11. ตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานการจัดที่ดิน
12. จัดเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอ
13. วางแผนการประกอบอาชีพตามสภาพพื้นที่

ภารกิจที่ 2 เป็นศูนย์กลางเสริมสร้างและสนับสนุนเครือข่าย และการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนางานสวัสดิการสังคม เพื่อสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน อย่างยั่งยืนให้ทั่วถึงและพึ่งตนเองได้

1. พัฒนาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ให้เป็นศูนย์เชื่อมโยงเครือข่ายองค์กรด้านการจัดสวัสดิการสังคมอย่างแท้จริง โดยเชื่อมโยงระหว่างจังหวัด อำเภอ ตำบล
2. มีศูนย์ข้อมูลผู้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมที่ถูกต้องครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน โดยแยกกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน
3. ส่งเสริม สนับสนุน ศักยภาพของภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น (อบต.) ประชาชน ให้จัดสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ
4. ส่งเสริมให้ชุมชน ครอบครัว เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลด้านสวัสดิการสังคม พร้อมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนชุมชน
5. พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านสวัสดิการสังคมและสร้างทีมงานดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะ
6. พัฒนาระบบส่งมอบงานด้านสวัสดิการให้หน่วยงาน - องค์กรท้องถิ่น
7. ส่งเสริมให้ครอบครัวเกิดความผาสุก อาชีพมั่นคง สามารถพึ่งตนเองได้
8. ประชาสัมพันธ์งานสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างทั่วถึง
9. ใช้ สสค. จปฐ. และอื่น ๆ ในการจัดทำแผนงานโครงการอย่างต่อเนื่อง

ภารกิจที่ 3 ปรับปรุงพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบการวางแผนให้มีประสิทธิภาพ

1. พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการจัดทำแผนและติดตามประเมินผลทุกระดับ
2. ปรับปรุงการวางแผน Bottom up ทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ตามมาตรฐานที่กำหนด และสามารถใช้งบประมาณท้องถิ่นดำเนินการ
3. สนับสนุนหน่วยงานให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการตัดสินใจ (MIS) ในลักษณะเครือข่าย (Internet, Online)
4. ดำเนินการและสร้างเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบและต่อเนื่อง

ภารกิจที่ 4 ปรับปรุงองค์กร และการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม

1. พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ เพื่อการให้บริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและทันสมัย
2. ส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนา เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการและระบบการประเมินบุคคล
3. ส่งเสริมบุคลากรให้มีความตระหนักในการให้บริการ อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม
4. ปรับปรุงระเบียบกฎหมาย ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์
5. พัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)
6. ปรับปรุงการมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานมากขึ้น

ภารกิจที่ 5 วางระบบและเสริมสร้างศักยภาพ และพัฒนาการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

1. จัดระบบข้อมูลที่ดินในเขตนิคมให้ชัดเจน
2. ประสานและให้ความร่วมมือแก่ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในเขตนิคม
3. ส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนา (R/D) และนำผลมาใช้อย่างจริงจัง
4. ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
5. ส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรที่เหมาะสมในพื้นที่
6. ส่งเสริมจัดกลุ่มกองทุนพัฒนาอาชีพ เพื่อเอื้อประโยชน์ในการใช้ที่ดิน
7. ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ประโยชน์

ภารกิจที่ 6 เป็นศูนย์กลางประสานการจัดสวัสดิการสังคม ให้ครอบคลุมทุกด้านตามมาตรฐานสากล

1. พัฒนาระบบฐานข้อมูลของผู้รับบริการสวัสดิการสังคมให้เป็นปัจจุบัน และทันสมัย
2. พัฒนาศักยภาพของบุคลากร NGO องค์กรท้องถิ่น ชุมชนในการจัดสวัสดิการสังคมและให้บริการ Service Mind
3. ประสานงานหน่วยงานกลาง ส่งเสริมและสนับสนุนศักยภาพของภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น ประชาชน ให้มีส่วนร่วมบริการด้านสวัสดิการสังคม
4. สร้างศักยภาพในการให้กลุ่มต่าง ๆ องค์กร ชุมชน ให้สามารถบริหารงานได้ด้วยตนเอง และป้องกันปัญหาของกลุ่ม
5. สร้างเครือข่ายการดำเนินงาน
6. ส่งเสริมให้มีการประชาสัมพันธ์งานสวัสดิการสังคมในหมู่บ้านทุกรูปแบบและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

ภารกิจที่ 7 ส่งเสริมความมั่นคงและศักยภาพของครอบครัวและชุมชนสู่ความยั่งยืน

1. สนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วม เพื่อให้ครอบครัวผาสุก ชุมชนเข้มแข็งสังคมยั่งยืน
2. สร้างความตระหนักของครอบครัว ชุมชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม
3. ส่งเสริมสนับสนุนอาชีพภาคเกษตรและนอกเกษตร ไปสู่เศรษฐกิจพอเพียง
4. พัฒนาทรัพยากรท้องถิ่นและการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
5. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรประชาชน และองค์กรเครือข่าย
6. ส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น
7. ส่งเสริมและพัฒนาให้มีแหล่งน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

ภารกิจที่ 8 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณประโยชน์ให้ได้ระดับมาตรฐานอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

1. วางแผนร่วมกับองค์กรท้องถิ่นในการกำหนดพื้นที่และพัฒนาบูรณาการสิ่งสาธารณูปโภคโดยอาศัยแผนงานและระดมการมีส่วนร่วมของทุกภาคี
2. ส่งเสริมสมาชิกนิคมให้มีส่วนร่วมในลักษณะของอาสาสมัคร เพื่อพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณประโยชน์
3. เร่งโอนมอบสิ่งสาธารณูปโภคให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีศักยภาพ
4. ปรับปรุง แก้ไข แผนแม่บทการถอนสภาพ และแปลงแผนสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

5. พัฒนาศักยภาพองค์กรท้องถิ่น ภาคเอกชน ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานโครงสร้างพื้นฐาน
6. สำรวจข้อมูลความต้องการการใช้ประโยชน์ และออกแบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้มาตรฐาน
7. ศึกษาการเตรียมการถ่ายโอนและมอบภารกิจให้องค์กรท้องถิ่นดำเนินการ
8. กำหนดมาตรฐานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณประโยชน์
9. สร้างสิ่งสาธารณูปโภค ทั้งถนนลาดยาง ถนนลูกรังและไฟฟ้า ให้ครบทุกหมู่บ้าน

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาเอกสารปรากฏว่า ได้มีผู้ศึกษาแนวความคิด "การมีส่วนร่วม" ไว้จำนวนมาก แต่การศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นเพื่ออธิบายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และในการพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการศึกษาเพื่ออธิบายแนวความคิดในการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานิคมสร้างตนเอง ยังไม่มีผู้ศึกษามาก่อน

อย่างไรก็ตามพอจะนำความหมายและแนวความคิดที่เคยศึกษาไว้ในมิติต่างๆ มาอธิบายการศึกษาได้ ดังนี้

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6) ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และอาสาสมัครรูปต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน

Alastair T. White (1982 : 18) ได้อธิบายถึงมิติของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 มิติ คือ

มิติที่ 1 การมีส่วนร่วมตัดสินใจว่าอะไรควรทำอย่างไร

มิติที่ 2 การมีส่วนร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน

มิติที่ 3 การมีส่วนร่วมที่เกิดจากการดำเนินงาน

อิระวัชร์ จันทรประเสริฐ (2540 : 10) ได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้จำแนกการเข้ามามีส่วนร่วมออกเป็น 3 ประการดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Inclusive organization)
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) ผ่านองค์กรผู้แทนประชาชน (Representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่ม
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาส (Open participation) โดยผ่านองค์ที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non – representative) เช่น สถาบัน หรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ทุกเวลา

หากนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้อธิบายการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนานิคมสร้างตนเอง ก็หมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง แต่เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมโดยทางอ้อม โดยผ่านองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดพื้นฐานในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนานิคมสร้างตนเอง หมายถึง กระบวนการในการส่งเสริม ชักชวน สนับสนุน และสร้างโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานิคมสร้างตนเองในท้องถิ่นของตนเอง

การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานพัฒนานิคมสร้างตนเอง เกิดจากความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมไม่ได้หมายถึง - เฉพาะในช่วงเวลาทำกิจกรรมเท่านั้น แต่กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องเริ่มจากการได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และในที่สุดจึงเข้าร่วมลงมือปฏิบัติด้วย การที่จะส่งเสริมให้ - องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมทำกิจกรรมด้วยจิตวิญญาณ นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีความจำเป็นจะต้องเข้าใจปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง เกิดความตระหนักและรับรู้

หน้าที่ของตนเองที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งนั้น ซึ่งความรู้สึกดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้โดยการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้เกิดกระบวนการเรียนรู้ จนกระทั่งก่อให้เกิดพลังทางความคิด ตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมทางด้านสวัสดิการสังคม

การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนานิคมสร้างตนเอง จึงมีความจำเป็นจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ ดังต่อไปนี้

1. ต้องเข้าใจ หน้าที่ และบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ต้องเข้าใจศักยภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ต้องเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ ภารกิจขององค์การบริหารส่วน-ตำบลกับหน่วยงานที่จะทำการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ในที่นี้ก็คือ นิคมสร้างตน-เอง และสามารถใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวปฏิบัติ-งานร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง (2539) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 61 แห่ง ใน 30 อำเภอ 12 จังหวัด ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาด้อยกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกัน ในการจัดทำข้อบังคับตำบล ขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐานไม่-ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2541) ได้ศึกษาแนวความคิดทฤษฎีและประสบการณ์การปฏิบัติงานร่วมกับ อบต. พบว่า อบต. จะมีบทบาทหน้าที่

ครอบคลุมปัญหาและงานพัฒนาแทบทุกด้าน แต่ปรากฏว่า อบต.ส่วนใหญ่เน้นงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก และพบว่ามีการรั่วไหลของงบประมาณไปในทางมิชอบ จึงจำเป็นที่จะต้องมีแนวคิดหลักในการทำงานที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ อบต. โครงการพัฒนาตัว อบต.เอง ให้มีแนวคิดหลักในการทำงานแบบมีส่วนร่วม เน้นการพัฒนาคนให้เกิดการพึ่งตนเอง มีรูปธรรมของกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม อย่างมีขั้นตอนที่สามารถนำไปใช้ในการวางแผน และการจัดทำงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาสำคัญ ๆ ของตำบล และการรวมพลังสร้างสรรค์ตำบลให้น่าอยู่ และมีความสุข รวมทั้ง น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาคอรัปชั่น เมื่อ อบต. ได้แผนปฏิบัติการโดยรวมพลังกลุ่มคนทุกภาคในตำบล ควรมีการประสานแผนกันสำหรับความคาดหวังต่อ อบต. นั้น มีความต้องการเห็น อบต. ทำงานกับเด็ก เยาวชน สตรี คนชรา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจเพื่อการพึ่งตนเอง สุขภาพอนามัย และการศึกษาในมิติของการป้องกัน การแก้ไข และการดูแลผู้คนในตำบลอย่างจริงจัง

สำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ (2540) ได้ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของ อบต. ในพื้นที่ 9 จังหวัด พบว่า อบต. ขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะรวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ของ อบต. ขาดการประสานแผนงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ของ อบต. กับ อบต. ส่งผลให้โครงการซึ่งดำเนินการโดยราชการรัฐวิสาหกิจไปสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และการดำเนินงานในพื้นที่ของ อบต. ไม่มีการแบ่งชัดเจนระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมาธิการการปกครองรัฐสภา (2540) ได้ศึกษาปัญหาการดำเนินการจัดตั้ง และประสิทธิภาพ ของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ (มีเงินรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุน 12 ล้านบาทขึ้นไป) มีความสามารถในการบริหารงานในการหารายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายประจำและพัฒนาตำบล มีการจัดสรรงบประมาณโดยใช้แผนพัฒนาตำบล 5 ปี และแผนพัฒนาตำบล-ประจำปีเป็นหลัก ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก (มีเงินรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 3 ล้านบาท) มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะบริหารงานภายใน อบต.ได้ กล่าวคือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายประจำ ส่วนใหญ่ขาดความรู้

ความเข้าใจ การบริหารงบประมาณโดยแบ่งให้ทุกหมู่บ้านเท่า ๆ กัน ในส่วนของการตอบสนองความต้องการประชาชน ปรากฏว่า ประชาชนรู้สึกพอใจกว่าเมื่อครั้งที่เป็นสภาตำบล แต่ไปพบความแตกต่างระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก สำหรับปัญหาที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดกลไกการตรวจสอบจากประชาชน การบริหารงานอยู่ในระบบปิด

ทรงธรรม์ สวนียะ (2540) ศึกษาการถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาได้ข้อสรุปคือ กระบวนการถ่ายโอนงานบางลักษณะงานของกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีผลในการปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญอยู่ที่ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของคุณภาพของบุคลากร นับตั้งแต่ทัศนคติ ความรู้ ความสามารถและทักษะของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับมาตรการที่พึงปฏิบัติในการถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 มาตรการ คือ มาตรการทางการบริหาร และกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักการถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไทย 4 ประการ คือ หลักการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนงานพร้อมทรัพยากร มาตรการทางบริหารในระยะสั้น และมาตรการทางกฎหมายในระยะยาว

มาตรการทางการบริหารใช้สำหรับการดำเนินการในระยะสั้น มี 10 แนวทางคือ

(1) จัดให้มีองค์กรในการดำเนินงานถ่ายโอนที่มีประสิทธิภาพ

(2) กำหนดบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

(3) จัดให้มีแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการในการถ่ายโอนงาน

(4) ปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงาน

(5) ปรับปรุงระเบียบการปฏิบัติงานให้มีความยืดหยุ่น และไม่ยุ่งยากต่อการปฏิบัติ

(6) จัดเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร

(7) จัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล

(8) อำนวยการถ่ายโอนให้เป็นไปอย่างราบรื่น โดยปราศจากข้อขัดแย้ง

(9) จัดให้มีระบบการประสานงานระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นด้านสวัสดิการสังคม

(10)จัดให้มีระบบการรายงานผลงานด้านสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลสู่สาธารณชน

มาตรการทางกฎหมาย เป็นการเตรียมการในระยะยาวในการเสนอกฎหมายสวัสดิการสังคม โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้มีการตรากฎหมายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ภายใน 2 ปี ซึ่งกฎหมายที่กำหนดควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ให้มีกฎหมายสวัสดิการสังคมกำหนดให้ชัดเจนถึงขอบเขตในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคม ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคม

(2) กำหนดให้ท้องถิ่นแบ่งรายได้ส่วนหนึ่ง จัดเป็นรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมตามความริเริ่มของท้องถิ่นไว้ในกฎหมายสวัสดิการสังคม

(3) ให้กฎหมายสวัสดิการสังคม มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดบริการสวัสดิการสังคมเพื่อให้การถ่ายโอนงานสู่ท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น

(4) แผนปฏิบัติการ (Action Plan) ถ่ายโอนงานบางลักษณะงานของกรมประชาสงเคราะห์ให้องค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้กำหนดกรอบแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวกับงานที่จะต้องปฏิบัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบ และระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จ

อุทิศ บุญช่วย (2540) ได้ศึกษาการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม : ศึกษากรณีจังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินงาน และขาดโครงสร้างที่จะรองรับการปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในส่วนของจังหวัดนครปฐมจึงได้

จัดทำโครงการอบรมให้ความรู้ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม และศูนย์-สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้แก่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล การวิเคราะห์-ข้อมูลจากแบบสอบถาม และผลการประชุมกลุ่มของผู้เข้ารับการอบรม พบว่า องค์การ-บริหารส่วนตำบลได้เริ่มปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมบ้างแล้ว แต่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับการปฏิบัติงานด้านอื่น กิจกรรมด้านสวัสดิการสังคมที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถให้การสนับสนุนได้มากที่สุด ได้แก่การประสานงานและการสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ในอนาคตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่า จะสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้น โดยการประชา-สัมพันธ์การดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สนับสนุนการใช้-ข้อมูลด้านสวัสดิการสังคม การบรรจุแผนงานด้านสวัสดิการสังคมและสนับสนุนงบ-ประมาณดำเนินงาน จากการติดตามผลภายหลังจากให้การอบรมไปแล้ว ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นเครือข่ายในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม การประสานงานและจัดกิจกรรมช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ผลการดำเนินงานดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลและสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด

วิยะดา ตีระแพทย์ (2542) ได้ศึกษาการนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า องค์การ-บริหารส่วนตำบลโดยส่วนใหญ่รับรู้บทบาทหน้าที่ด้านสวัสดิการสังคมตามพระราช-บัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และรับรู้บทบาทหน้าที่ด้านสวัสดิการสังคม ตามนโยบายถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ ผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม พบว่า เกือบจะทั้งหมดปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ.ฯ และส่วนใหญ่ปฏิบัติงานสอดคล้องกับภารกิจบางประการตามนโยบายถ่ายโอนงาน และใช้วิธีการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับวิธีการทางสังคมสงเคราะห์ แต่โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการประสานเป็นหลัก การศึกษาสภาพปัญหาการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมที่ผ่านมา พบว่า ประสบปัญหาทุกด้าน คือ ด้านความพร้อมของบุคลากร ด้านโครงสร้าง

ขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านงบประมาณสนับสนุนการช่วยเหลือ ด้านวัสดุ และครุภัณฑ์ สนับสนุนการช่วยเหลือ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการถ่ายโอนงาน สำหรับความต้องการสนับสนุนจากหน่วยงาน พบว่าต้องการสนับสนุนทรัพยากรทุกด้านจากหน่วยงานต่าง ๆ คือ ต้องการเพิ่มพูนความรู้ในด้านระเบียบ กฎหมาย และพัฒนาเทคนิคต่าง ๆ ต้องการพี่เลี้ยงในการปฏิบัติงานในระยะแรก ต้องการให้มีการจัดอบรม เพื่อเพิ่มพูนและแลกเปลี่ยนความรู้ ต้องการการติดตามนิเทศงาน และต้องการให้มีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบด้านสวัสดิการสังคมให้ชัดเจน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 4 ประเด็น คือ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ความรู้ ความเข้าใจงานนิคมสร้างตนเอง แนวความคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมและการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะได้นำผลการศึกษาดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดกรอบแนวความคิดเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล และใช้ในการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางในการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมกับนิคมสร้างตนเองในการพัฒนานิคมสร้างตนเองต่อไป

บทที่ 3
ระเบียบวิธีการศึกษา

ในการศึกษา ได้กำหนดระเบียบวิธีศึกษาไว้ ดังนี้

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารวิชาการ หนังสือ บทความ วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง สถิติที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยการออกแบบสอบถามเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่กำหนด

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่แบบสอบถาม (Questionaire)

1. **การสร้างแบบสอบถาม** มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

   1.1 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาจากเอกสารวิชาการ หนังสือ บทความ วารสาร งานวิจัย นโยบาย คำสั่ง สถิติ

   1.2 นำข้อมูลที่ได้มารวบรวม เพื่อกำหนดขอบเขต และเนื้อหาคำถาม เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาเรื่องที่ศึกษาและมีลักษณะซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามสามารถตอบข้อเท็จจริงได้

   1.3 นำแบบสอบถามที่สร้างเรียบร้อยแล้วให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ-แก้ไข ปรับปรุง

2. **ลักษณะแบบสอบถาม** เป็นแบบสอบถามปลายปิด (Close – End Questionaire) โดยใช้มาตรวัดความคิดเห็นแบบ Likert Scale ซึ่งกำหนดข้อเลือกไว้ 5 ข้อ คือ เห็นด้วยที่สุด เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยที่สุด ซึ่งข้อคำถามประกอบด้วยข้อความทั้งในเชิงบวก (Positive) และข้อความในเชิงลบ (Negative)

3. **เนื้อหาของแบบสอบถาม** แบ่งเป็น 4 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัว

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลนิคมสร้างตนเอง

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลการปฏิบัติงานร่วมกับ อบต.

ตอนที่4 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นในการส่งเสริมให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรที่ใช้ศึกษาในครั้งนี้ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งยังมีการบริหารงานอยู่ในปัจจุบัน จำนวน 43 แห่ง เหตุผลที่ศึกษาจากผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง เนื่องจากผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการพัฒนานิคมสร้างตนเอง (Change Agent) การแสดงความคิดเห็นของผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองจะเป็นประโยชน์และสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้แบบสอบถามที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นโดยมีหนังสือจากกองนิคมสร้างตนเอง ถึงผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง ของกรมประชาสงเคราะห์ทุกแห่ง รวม 43 แห่ง ขอความร่วมมือตอบแบบสอบถาม และได้รับแบบสอบถามกลับคืนทั้ง 43 แห่ง ภายใน 1 เดือน

การวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอผลการศึกษา

ข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถาม

1. ใช้อัตราค่าร้อยละ (Peruntage) วิเคราะห์เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปข้อมูลนิคมสร้างตนเอง ข้อมูลการปฏิบัติงานร่วมกับ อบต.
2. หาค่าเฉลี่ยน้ำหนัก ความคิดเห็นในการส่งเสริมให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง โดยการหาค่าเฉลี่ย (Mean)