รายงานวิจัย

เรื่อง

ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต

(PROBLEMS OF USING PROVINCIAL OFFICIALS' DISCRETION AND MANDATORY POWER EFFECTING LOCAL OFFICIALS : A STUDY OF THE GOVERNORS' AND DISTRICT CHIEFS' DISCRETION AND MANDATORY POWER EFFECTING THE SUB-DISTRICT (TAMBON) ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS OF SONGKHLA, PATTANI, PHATTHALUNG, TRANG AND PHUKET PROVINCES)

สมอ
เลขหมู่ JS7415 W63 2545 ฉ.1
Bib Key 223195
2 ก.ย. 2545

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี

สนับสนุนทุนการวิจัยโดยงบประมาณแผ่นดินประจำปี พุทธศักราช 2545

บทคัดย่อ

ชื่องานวิจัย	:	ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต
ชื่อผู้วิจัย	:	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี
ระยะเวลา	:	ตุลาคม 2544 - กันยายน 2545

ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่นนั้น อาจจำแนกได้เป็นอำนาจดุลพินิจได้ 2 ประการ กล่าวคือ เป็นอำนาจดุลพินิจทั่วไปที่สามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้สั่งได้ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และอำนาจผูกพันที่กฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยมีการบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจำต้องออกคำสั่งและต้องมีเนื้อหาแห่งคำสั่งตามที่กำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนี้จะมีลักษณะของการใช้ดุลพินิจที่น้อยกว่าอำนาจดุลพินิจทั่วไป ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอถือได้ว่าเป็นบุคคลที่เป็นหัวหน้าของราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากราชการส่วนกลาง ดังนั้นการได้รับอำนาจดังกล่าวมานี้ บทบาทที่จะมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือจะต้องเป็นไปในลักษณะกำกับดูแล ส่งเสริม มิใช่ควบคุมบังคับบัญชา มิฉะนั้นแล้วก็จะขัดกับเจตนารมณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดแต่ก็มีความสำคัญมากที่สุด ทั้งนี้เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและประชาชนเองก็มีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยง่าย ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมต่อองค์กรดังกล่าว ดังนั้นบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงถือได้ว่าเป็นบทบาทที่ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ใน 5 จังหวัด อันได้แก่ จังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต ซึ่งเป็นใน 5 จังหวัดที่เป็นพื้นที่การทำวิจัย ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความหลากหลาย และแตกต่างกัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ รายได้ อาชีพ ความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา วัฒนธรรมของชุมชน ดังนั้นจึงส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดกลุ่มมาในการทำการวิจัยในครั้งนี้มีการกระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 จนกระทั่งถึงองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 อันจะส่งผลให้ได้รับทราบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันได้อย่างลึกซึ้งตามไปด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็น (1) ปัญหาในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ในการพิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอขึ้นไป หรือ (2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการสั่งการลงมา

ทั้ง 2 ประการของการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นได้ เป็นต้นว่า การอนุมัติ หรือการไม่อนุมัติ ในร่างข้อบังคับ ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล การสั่งถอดถอนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือแม้กระทั่งการเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ของนายอำเภอ เหล่านี้อาจจะเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่นำไปสู่ดุลพินิจที่ข้ามขั้นตอนเกินอำนาจหน้าที่ของตน ปราศจากอำนาจ เป็นดุลพินิจที่อำเภอใจ และทั้งหมดก็คือดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากจะส่งผลถึงองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วก็ยังส่งผลกระทบทั้งในทางตรงและทางอ้อมไปสู่ประชาชนได้อีกด้วย

โครงการวิจัยดังกล่าวนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ในการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ โดยเฉพาะดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอใช้ และมีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัด ของภาคใต้ (สงขลา, ปัตตานี, พัทลุง, ตรัง, ภูเก็ต)

2. เพื่อจะได้ทราบถึงข้อขัดข้อง อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้และส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) โดยเฉพาะข้อขัดข้องอุปสรรคในเชิงกฎหมาย, พระราชบัญญัติ, กฎกระทรวง, ระเบียบ, คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ

3. เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนคติ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัด ดังกล่าวถึงผลกระทบที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมาย ของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ)

4. เพื่อหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว ทั้งในเชิงมิติของหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และในทางรูปธรรมของการปฏิบัติงานในระหว่างราชการทั้งสองส่วนต่อไป

โดยในการศึกษาจะครอบคลุมในขอบเขต ต่อไปนี้

1. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการที่ทำงานในสำนักผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นและที่ทำงานอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวและกลุ่มตัวอย่างของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น โดยเครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ข้อมูลปฐมภูมิจะได้จากการสัมภาษณ์ โดยกำหนดเป็นแบบสอบถามแบ่งเป็นหัวข้อในการสัมภาษณ์ และบันทึกพร้อมทั้งให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งที่เป็นข้าราชการและส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 กลุ่ม ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิได้จากการศึกษาและวิจัยเอกสารกฎหมายต่างๆ ในเชิงคุณภาพ รวมทั้งการสังเกตการปฏิบัติงาน

2. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ใน 5 จังหวัด อันได้แก่ สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต โดยเป็นการสุ่มตัวอย่างและพิจารณาลำดับชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในแต่ละระดับ ในแต่ละจังหวัด ให้ครอบคลุมในทุกระดับชั้นของแต่ละ องค์การบริหารส่วนตำบล ในทุกๆ จังหวัดที่เป็นพื้นที่การวิจัยอย่างครบถ้วน

ผลการวิจัยพบว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอขึ้นไปนั้น โดยภาพรวมแล้วกรณีของนายอำเภอจะเป็นกรณีที่มีการระบุว่า ใช้ดุลพินิจที่เป็นปัญหามากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งระบุว่าไม่มีกรณีที่จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับ หรือใช้ดุลพินิจอันถือได้ว่าเป็นการแทรกแซง องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับนายอำเภอ โดยเฉพาะกรณีของ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ปัตตานี และภูเก็ต ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันนี้จะมีความเกี่ยวโยงกับลำดับชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยกล่าวคือ หากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ถึง ชั้น 3 ที่มีรายได้มากและพอควรนั้น ก็จะพบปัญหานี้มากกว่าในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีรายได้น้อย เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดตรังและพัทลุง อย่างไรก็แล้วแต่จากการเก็บข้อมูลทั้งในส่วนของข้าราชการและส่วนของท้องถิ่น ที่ตอบแบบสอบถามมาก็ยังเห็นด้วยในทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5 จังหวัด ว่าแผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะ

ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด แม้จะมีในบางส่วนของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ตรัง ภูเก็ต ยกเว้นพัทลุง ที่ไม่เห็นด้วยว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้ แต่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ของทั้ง 5 จังหวัด ก็ระบุตรงกันว่าในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย และส่งกลับมายัง องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งจนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเป็นผู้ชี้ขาด

ในอีกด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการสั่งการมายัง องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างๆ ใน 5 จังหวัด แยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอที่มีปัญหา ได้แก่ การเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย องค์การบริหารส่วนตำบล และการที่นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารมาตรวจสอบได้ ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเป็นผู้วินิจฉัย กรณีที่เกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ องค์การบริหารส่วนตำบล และการยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดปัตตานี ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ มีลักษณะเช่นเดียวกับในจังหวัดสงขลาที่ระบุว่าเป็นปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเป็นผู้อนุมัติ งบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านนี้มีการระบุว่าเป็นปัญหามากกว่าในจังหวัดสงขลา ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ก็ยังคงมีการระบุปัญหาการใช้ดุลพินิจเช่นเดียวกันใน 2 เรื่องดังกล่าว

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพัทลุง ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับ 2 จังหวัด ข้างต้น ที่ระบุว่าเป็นปัญหา/แต่มีความรุนแรงในระดับของปัญหาน้อยกว่า

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรัง ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ ที่มีปัญหา ได้แก่ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) และการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการเป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณ

รายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ องค์การบริหารส่วนตำบล และการสั่งให้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งแตกต่างจากในทุกๆ จังหวัดที่กล่าวมาข้างต้น

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอที่มีปัญหา ได้แก่ กรณีเดียวกันกับในกรณีของจังหวัดตรัง แต่มีเพิ่มเติมอีกว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเรียกสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างๆ มาชี้แจงเรียกเอกสารทำรายงาน เรียกมาสอบสวน ตรวจสอบได้ รวมทั้งการที่นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ ส่วนกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการเป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราว ตามคำขอของ องค์การบริหารส่วนตำบล และการเป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ องค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกันกับในทุกๆ จังหวัด ที่ระบุว่าเป็นปัญหา

ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจในกรณีที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบได้ พบว่า ในปัญหาดังกล่าวนี้ ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ของจังหวัดตรังได้รับผลกระทบมากที่สุด รองมาก็เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดปัตตานี ภูเก็ต สงขลา ส่วนจังหวัดพัทลุง ถือได้ว่าได้รับผลกระทบไม่มากนัก อย่างไรก็แล้วแต่ โดยภาพรวมแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล ใน 5 จังหวัด ก็ยังเห็นด้วยที่นายอำเภอสามารถที่จะใช้ดุลพินิจนี้ได้อยู่ เพียงแต่ต้องมีการปรับใช้ในเรื่องของเกณฑ์การพิจารณา ระยะเวลาการดำเนินการขอบเขตเนื้อหา ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล ว่าจะไม่มีการใช้ดุลพินิจที่เกินส่วนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อได้มีการแยกประเภทของปัญหาการใช้ดุลพินิจ ออกเป็นใน 2 ลักษณะ ดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะเป็นการดีที่จะทำให้สามารถมองเห็นภาพของปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ และมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้หามาตรการในการแก้ไขหรือป้องกัน เยียวยา ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ ในเรื่องของปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอนั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างระบบขึ้นมาตรวจสอบ หรือเป็นหลักประกันให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถึงความเป็นอิสระในการดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนภูมิภาค ในทุกๆ กรณีที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้ให้อำนาจนั้นไว้แก่

นายอำเภอ เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 เป็นต้นว่า การพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วม การกำหนดวิธีพิจารณา ขอบเขตเนื้อหาของเรื่อง ระยะเวลาดำเนินการ เหตุผลของคำสั่งอนุมัติ ไม่อนุมัติ ในแผนพัฒนาตำบล หรือร่างข้อบังคับต่างๆ เพราะอะไร เหตุใด รวมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบด้วย นอกจากนี้ในแผนพัฒนาตำบลแม้จะต้องการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด แต่ก็ควรจัดให้มีการริเริ่มการเสนอขึ้นไปได้จากในระดับ องค์การบริหารส่วนตำบล สู่ระดับอำเภอ และจังหวัด มิใช่เป็นในลักษณะของการสั่งการลงมา ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ในกรณีเป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งด้านร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล กับอำเภอสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการให้อิสระดังกล่าวนี้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้มติสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ยืนยันก็สามารถบังคับใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสอดคล้องกับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยให้มีอิสระนอกจากในเรื่องการเงิน การคลัง ยังรวมถึงด้านภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ที่จะต้องมีการทบทวนสัดส่วนการแบ่งสรร เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นก็ต้องคิดหาวิธีการปรับปรุงระบบการจัดการเก็บภาษีต่างๆ ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เน้นเกี่ยวกับการพาณิชย์ เช่น ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และมีภาษีอากรใหม่ๆ อันจะเป็นการนำมาซึ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้น และลดการรับเงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลางอันเป็นการนำมาซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจที่จะส่งผ่านมายังราชการส่วนภูมิภาคให้เข้ามาควบคุมบังคับบัญชาท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้ก็ควรมีอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลให้มากขึ้น ไม่ควรไปกระจุกรวมตัวในการบริหารงานบุคคลยังระดับจังหวัด เพราะจะส่งผลถึงเอกภาพในการบังคับบัญชาของท้องถิ่นได้ในระยะยาว หากมีการศึกษาวิจัยกันอย่างจริงจังแล้ว ก็อาจจัดให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรง ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการเล่นการเมืองภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ลง โดยมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากกันโดยชัดเจน และเป็นการสนองตอบต่อแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกผู้บริหารของตนได้โดยตรง ควบคู่ไปกับการให้การศึกษา อบรม และพัฒนาเตรียมความพร้อมของชุมชนในท้องถิ่นในการที่จะมีบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อไป อันถือได้ว่า เป็นการเสริมสร้างมาตรฐานการทำงานในภาครัฐให้สูงขึ้น และมีมาตรฐาน เป็นที่พึ่งและหวังของสังคม ชุมชน ได้เป็นอย่างดี

Project Title	:	**Problems of using provincial officials' discretion and mandatory power effecting local officials : A study of the Governors' and District Chiefs' discretion and mandatory power effecting the Sub-district (Tambon) administrative organizations of Songkhla, Pattani, Phatthalung, Trang and Phuket Provinces.**
Name of Researcher	:	**Assistant Professor Pattana Reonchaidee.**
Date	:	**October 2001 – September 2002**

ABSTRACT

The problems of using provincial officials' discretion and mandatory power that effect local officials can be classified as two discretionary powers : the general discretionary power that is used to decide to issue any of the orders permitted by law in some cases, and the mandatory power given by law to the government officials or other administrative organizations as fixed in advance. For some cases the state administrative organizations have to launch the certain orders. Because of this the discretion is used for the mandatory power less than that for the general discretionary power.

Governors and district chiefs are leaders of the government officials in the provinces and the districts, decentralized from the central government. For this matter, they play roles to the local administrative organizations by supervising and supporting but not forcing which opposes democracy and the constitutional law enhancing real decentralization, especially the sub-district administrative organizations, the smallest and most important local administrative bodies. So they are closed to the people and the people are easily able to have participation directly and indirectly. That's why these organizations have important roles on the people's lives and local development inevitably.

The sub-district administrative organizations in the five provinces; Songkhla, Pattani, Phatthalung, Trang and Phuket, are quite different in economy income, occupation, living, custom, religion and culture in communities. So they extend widely from the 1st to the 5th grade organizations, causing much knowledge of the problems of using discretion and mandatory power, whether they are (1) the problems of the discretion and the mandatory power the governors and the

district chiefs use to consider draft regulations, development plans, complaints, applications, matters of consultation and other regulations submitted by the sub-district administrative organizations or (2) the problems of the discretion and the mandatory power the governors and the district chiefs use to order the sub-district administrative organizations.

The two ways of using the discretion and the mandatory power may effect the sub-district administrative organizations in approval or disapproval of draft regulations, budget bill, discharge of members, or the district chief's proposal to the governor to overthrow the sub-district board. These are disorderly, powerless, indulgent and illegal discretions. These problems effect not only the sub-district administrative organizations but also the people directly and indirectly.

The objectives of the research are the following :

1. To study the problems and the obstacles of using the provincial officials' discretionary power and mandatory power, particularly the governors' and the district chiefs' discretion and mandatory power effecting the local officials in the sub-district administrative organizations of the five provinces.

2. To know the difficulties caused by the provincial officials' discretion and mandatory power effecting the local officials, especially the difficulties or obstacles of laws, bills, ministrial regulations, rules and other orders.

3. To know the visions of the local organizations' members in the five provinces, effected by using the provincial officials' discretion and mandatory power.

4. To find out the solving way of the problems of discretion and mandatory power using according to the law in theory and practice.

The study covers the following scopes :

1. The study covers the samplers : governors, district chiefs, deputy district chiefs, deputy officials of the sub-district administrative organizations, officials in the inspecting offices and the sub-district administrative organizations, permanent and temporary employees, the members and the executives of the sub-district administrative organizations. As for the data collecting instruments, the primary data were obtained by the interviews through the questionaires of different potics and records together with additional opinions, while the secondary data were received through the qualitative study and research of legal documents as well as the observe of working.

2. The study covers only the sub-district administrative organizations in the five provinces mentioned above by sampling and considering the levels of the organizations in each province in order to cover all the organization levels in the five provinces.

The result of the research finds that :

In the five provinces, for the problems of using the governors' and the district chiefs' discretion and mandatory power in consideration of the draft regulations, regulations, development plans, complaints, applications, matters of consultation submitted by the sub-district administrative organizations, the district chiefs cause more problems in discretion using than those of the governors. It shows that no draft regulations are disapproved or the discretion is used to intervene the sub-district administrative organizations. In the case of the sub-district administrative organizations in Songkhla, Pattani and Phuket, the problems of the discretion and mandatory power using are related to the organization levels, that is, the organizations of the 1st to 3rd levels which have much income have more problems than those with little income such as the organizations of Trang and Phatthalung. However, they agree that the sub-district development plans are to coincide with those of the districts and the provinces. Though some of the organizations in Songkhla, Pattani. Trang and Phuket, except Phatthalung, do not agree in that the development plans and the budget bills of the sub-district administrative organizations always have to be submitted to the district chiefs for approval, they all agree that no draft development plans or budget bills are opposed by the district chiefs and returned to get affirmed and then re-submitted to get decision from the governors.

Again, the problems of the discretion and the mandatory power that the governors and the district chiefs use to order in the sub-district administrative organizations of the five provinces can be considered separately as follows :

In Songkhla, the problems are that the district chiefs have power to approve the sub-district's budget bills and order the members, executive committees, officials and employees of the sub- district administrative organizations to explain or investigate and check documents. For the governors, the problems are that they use discretion to consider the conflicts of the budget bills between the district chiefs and the sub-district administrative organizations and dissolve the sub-district board as proposed by the district chiefs .

In Pattani, the Problems of the district chiefs' discretion using are similar to those in Songkhla. However, the discretion used to approve the budget bills has more problems than that in Songkhla. In the case of the governor, the problems of the two cases are the same.

In Phatthalung, the problems are similar to those in Songkhla and Pattani, but less serious.

In Trang, the Problems of the district chiefs' discretion using are to approve draft regulations and budget bills of the sub-district administrative organizations. For the governor, the problems of the discretion using are to consider and decide the conflicts of the budget bills between the district chiefs and the sub-district administrative organizations, and dismiss the board members which is different from the above – mentioned four provinces.

In Phuket, in the case of the district chiefs, the problems are silimar to those in Trang. The additional problems are to summon the members, the executive committees, and other officials of the sub-district administrative organizations to explain, investigate and examine the documents. In addition, the district chiefs can propose the governor to dismiss some or all of the members of the executive committees of the sub-district administrative organizations. For the governor, the problems are to permit the officials to transfer to work temporarily at the sub-district offices as requested by the district chiefs, and also consider and settle the budget bill conflicts between the district chiefs and the sub – district administrative organizations just as in other provinces.

For the problems of the discretion the district chiefs use to summon the members, the executive committees, the officials and the employees of the sub – district administrative organizations to explain, investigate and get the documents to be examined, Trang's sub-district administrative organizations are effected the most, those of Pattani, Phuket and Songkhla are effected less, while those of Phatthalung are effected slightly. However, all the organizations in the five provinces agree that the district chiefs can use the discretion but it should be adjusted in the measure of consideration, periods of proceeding and the scope in order to guarantee that over and illegal discretion is not used.

From this point, by classifying the problems of discretion using as two kinds, we can clearly see the problems of discretion and mandatory power using by the provincial officials, which effect the local administrative organizations. To find the measures of correction, prevention and cure of the damages caused by the problems of using the district chiefs' discretion, it is

necessary to form checking systems, assuring the sub-district administrative organizations to be free from working under the supervision and control by the provincial officials in all cases, as empowered the district chiefs by law or the Interior Ministry's regulations in accordance with the Act of Administrative Government Service and the Act of Responsibility to Official Violation B.E. 2539 (1996) in the following : - consideration by the joint committee, fixing consideration, content scope, proceeding periods, the reasons of approval or disapproval of the sub-district development plans, draft regulations, and informing the right to appeal. Besides, though the sub-district development plans have to coincide with those of the districts and the provinces, they should be proposed from the sub-district administrative organizations, up to the districts and the provinces, not ordered downwards. But for the governors, as they consider and settle the conflicts of the draft budget bills between the sub-districts and the district chiefs, the sub-district administrative organizations should be given the freedom by affirming from the sub-district board and then the budget bills can be enforced according to the Act of Decentralization Plan B.E. 2542 (1999) and the present Constitutional Law. The local administrations are free to consider and revise the proportions of finance, revenues and fees to be fair. Moreover, the local administrations have to find modern and effective systems of tax collection, emphasizing commerce such as markets, harbours, ferries, and other revenues which help income increasing and reduce financial support from the central government bringing about the problems of the discretion usage by which the provincial officials are permitted to control and dominate the local administrations. Furthermore, personnel administrations should be free from the provincial administrations and so there will occur the unity of command in the local administrations for a long time. By serious study, the chairman of the sub-district administrative organization's executive committee may be elected directly in order to diminish the political problems within the organizations by clearly separating the executive section from the legislative section. And to respond to the decentralization the local people can elect their executives directly and beside this they are educated, trained and developed to be ready and have quality to administer the sub-district administrative organizations. This is to improve the working standard of the state sections to be dependable for society very well.

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทที่ 1 บทนำ

1. สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา 1
2. คำนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง 4
3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 6
4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย 12
5. สมมติฐานการวิจัย 13
6. ขอบเขตการวิจัย 13
7. วิธีดำเนินการวิจัย 14
8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 17
9. การเสนอผลการวิจัย 19

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 20

ตอนที่ 1 แนวคิดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ขององค์การบริหารส่วนตำบล 20

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการปกครองราชการส่วนท้องถิ่นกับการบริหารการปกครอง ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง 20
2. การปกครองส่วนท้องถิ่นและทฤษฎีการกระจายอำนาจ 27
3. หลักความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำทางปกครอง 40

ตอนที่ 2 แนวคิดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 66

1. ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น 66
2. หลักการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล 82

ตอนที่ 3 หลักประกันขั้นพื้นฐานของราชการส่วนท้องถิ่น การควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาค 90

บทที่ 3 ผลการดำเนินการวิจัย (ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น) 107

บทนำ ลักษณะของงานโดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล 107

ตอนที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา 128

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล 128
2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 187
3. แนวทางการแก้ไขปัญหา 208

ตอนที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดปัตตานี 214

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล 214
2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 252
3. แนวทางการแก้ไขปัญหา 270

ตอนที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพัทลุง 278

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล 278
2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 313
3. แนวทางการแก้ไขปัญหา 333

ตอนที่ 4 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรัง 339

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล 339
2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 377
3. แนวทางการแก้ไขปัญหา 396

ตอนที่ 5 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต 401

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล 401
2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 438
3. แนวทางการแก้ไขปัญหา 456

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ (ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น) 462

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา, ปัตตานี, พัทลุง, ตรัง, ภูเก็ต 462
2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 471

- บรรณานุกรม 479
- ภาคผนวก 488
- ประวัตินักวิจัย 542

บทที่ 1
บทนำ

1. สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา

รัฐที่มีการปกครองโดยมีการยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญในการปกครอง มิใช่ยึดถือตัวบุคคลมาเป็นผู้ปกครอง ที่เรียกกันว่า นิติรัฐ (legal state) จะต้องมีการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก็ยังสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการที่จะมีดุลพินิจในทางบริหาร ไม่ว่าจะเป็นดุลพินิจทั่วไป หรือดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพันก็ตาม แต่ควรที่จะมีระบบการควบคุมการใช้ดุลพินิจเหล่านี้ด้วย ในกิจกรรมของรัฐทุกประเภทที่มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐไว้ โดยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้โดยชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน อันจะถือได้ว่าเป็นการสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นกับกลไกการทำงานทั้งในฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อที่จะให้การดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะและการให้บริการกับประชาชนมีประสิทธิภาพและลดการใช้อำนาจเหล่านั้นจนเกินขอบเขต อำเภอใจ ไร้ขั้นตอน ปราศจากการมีอำนาจของผู้สั่งการ ในที่สุดก็จะนำไปสู่การ เหลิงอำนาจ และยากที่จะควบคุมได้

ในกรณีของประเทศไทยภายหลังจากที่มีการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ได้ส่งผลดีถึงการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและให้ความสนใจกับการเมืองมากยิ่งขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่า เป็นการเมืองภาคประชาชนที่กฎหมายสูงสุดของประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเหล่านั้นที่มีอยู่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ[1] อย่างแท้จริง อันจะเป็นพื้นฐานที่ดีในการเสริมสร้างให้มีการปกครองตนเองของประชาชนเพื่อที่จะกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น (local government) อันถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่กล่าวถึงความสัมพันธ์กันในระหว่าง 3 ส่วนราชการด้วยกัน (ส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค, ส่วนท้องถิ่น) จะต้องมีลักษณะที่เกื้อกูลกันในการทำงานเพื่อที่จะส่งผลดีในภาพรวมของการบริหารประเทศ และการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องมีอิสระในการทำงานภายใต้กรอบการกำกับดูแล ส่งเสริมในกิจกรรมกิจการของท้องถิ่น (legistrative control) จากทั้งส่วนภูมิภาคอันถือเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในการส่งผ่านนโยบายการบริหารต่างๆ มายังท้องถิ่นและจากส่วนกลางเองด้วย ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบ

---

[1]โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 43, 46, 52, 56, 59, 78, 79, 283, 284, 285, 286, 287, 289, 290 เป็นต้น

การปกครองตนเองที่เป็นนิติบุคคลและได้รับการกระจายอำนาจส่งเสริมให้มีการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยดังได้กล่าวแล้ว นอกจากนี้ การบริหารงานต่างๆ ก็เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบถึงประชาชนโดยตรงและใกล้ชิดที่สุด ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์โดยรวม (Public interest) หรือการบริการสาธารณะก็ตาม (Public service) ดังนั้นความสัมพันธ์กันขององค์กรทั้ง 3 ส่วน จะต้องมิใช่ในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางหรือจากส่วนภูมิภาคที่มีต่อส่วนท้องถิ่น แต่ควรจะเป็นลักษณะกำกับดูแลและส่งเสริมนั่นคือ องค์กรที่ควบคุมกำกับไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่มีเพียงอำนาจที่จะวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำในทางปกครองเท่านั้น ประเด็นจึงอยู่ที่ความเหมาะสมในการใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ที่เป็นเสรีภาพทางกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง (ราชการส่วนภูมิภาค) ในการที่จะตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรเลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งภายใต้ดุลพินิจที่ตัดสินใจเลือกไปและการใช้ดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) ที่จะตัดสินใจในทางกฎหมายต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าเป็นข้อเท็จจริงอย่างนั้นเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ) ก็ต้องผูกพันที่จะต้องตัดสินใจไปในทางนั้นเท่านั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะใช้ดุลพินิจประกอบการตัดสินใจมิได้ในการควบคุมทั้งการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำกิจการต่างๆ เช่น การวางกฎ ข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่งวินิจฉัย การทำสัญญาในทางปกครอง การปฏิบัติการ และการควบคุมกำกับในตัวบุคคลหรือองค์การ เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออกหรือพักการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีหรือคณะกรรมการบริหารสภาตำบลโดยส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเข้าไปแทนที่

องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนได้ปกครองกันเอง และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยตรง ในการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ทั้งนี้โดยเป็นอำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่)[2] ยิ่งโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ อ.บ.ต. จะต้องมีอิสระอันถือได้ว่าเป็นการสร้างหลักประกันให้กับราชการส่วนท้องถิ่นในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน ให้กับบุคลากร ภายใต้สังกัดของตนเต็มที่ ทั้งจะต้องมีอิสระทางการคลัง การมีรายได้ของตนเองโดยลดการพึ่งพาจากส่วนกลางส่วนภูมิภาค การจัดสรรภาษีอากรของท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลางจะต้องเป็นสัดส่วนที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดรับกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ.2539

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิจัยถึงปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ที่ใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบถึงองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานต่างๆ ว่าในบรรดาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวตามกฎหมายนั้นมีดุลพินิจและอำนาจผูกพันใดบ้างที่ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ปัญหาและอุดช่องว่างของกฎหมาย ลดอำเภอใจในการมีดุลพินิจและอำนาจผูกพันลง อันถือได้ว่าเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้

---

[2] ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เช่น อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ คือ ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (มาตรา 71), เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.), สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต.ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 13 อนุโลม มาตรา 47), มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อ.บ.ต. แจ้งหรือสอบสวนคลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบ (มาตรา 90), เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (มาตรา 91), เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 91) ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อ.บ.ต.) (มาตรา 72), เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับอ.บ.ต. (มาตรา 87), สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 12(7) อนุโลมมาตรา 47), เป็นผู้สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต., สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต.มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต.,ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำแนะนำเสนอแนะของนายอำเภอเหล่านี้ เป็นต้น

2. คำนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

อำนาจดุลพินิจในทางปกครอง[3] หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งต่างๆ ซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

อำนาจผูกพัน หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งและต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้

อำนาจดุลพินิจ หมายถึง เป็นอำนาจที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน สามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้สั่งได้ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมย์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ขึ้นว่า สมควรจะออกคำสั่งหรือไม่สมควรจะออกคำสั่ง โดยมีเนื้อความอย่างไร

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หมายถึง

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี, เลขาธิการนายกรัฐมนตรี, เลขานุการรัฐมนตรี เป็นต้น ระดับท้องถิ่น ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น คณะเทศมนตรี หมายถึง นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประจำ ได้แก่ ข้าราชการประจำ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย ว่าด้วยการบริหารข้าราชการประเภทต่างๆ ให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม และในส่วนท้องถิ่น เทศบาล และในองค์การบริหารส่วนตำบล

การควบคุม หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่งและการเยียวยา โดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง

การตรวจสอบ หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ว่ามีความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ละเมิดกฎหมายหรือไม่

การเยียวยา[4] หมายถึง การแก้ไขความผิดพลาด ในการที่มีนิติกรรมแล้วก่อความเสียหายแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากคำสั่งและนิติกรรมทางปกครอง ในภายหลังการกระทำทางปกครองเพื่อขจัดให้หมดไป

---

[3] วรพจน์ วิศรุตพัชญ์ พิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531

[4] Guy Braibant, Nicole Questiaux, Celine Wiener, Le' Controle de l' Administration et la Protection des Citoyers, Paris Editions Cujas, 1973 ใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ.2542. หน้า 88.

คำสั่งในทางปกครอง หมายถึง 1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึง การออกกฎ 2. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ และรวมถึง การดำเนินการใดๆ ในทางปกครอง

บริการสาธารณะ[5] หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

การกระทำในทางปกครอง หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดสถานภาพตามกฎหมายแก่เอกชน ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์หรือจะทำให้เกิดภาระหน้าที่แก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นการกระทำที่มาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (มิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ, ตุลาการ หรือการเมือง) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของตนมิใช่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะส่วนตัว

รูปแบบการตรวจสอบ[6] หมายถึง การกระทำในการตรวจสอบนิติกรรมในทางปกครอง การกระทำในทางปกครองอาจแสดงออกได้ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง สิทธิของคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี

การควบคุมฝ่ายปกครอง หมายถึง การคุ้มครองประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการมีคำสั่งในทางปกครอง ถือเป็นการตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองและการควบคุมจากองค์กรภายนอก เช่น โดยวิธีการทางศาล (ศาลปกครอง) โดยฝ่ายการเมือง (รัฐสภา) หรือโดยองค์กรพิเศษอื่นๆ (ผู้ตรวจการรัฐสภา เป็นต้น)

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง องค์กรใดของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐออกคำสั่งในทางปกครองได้ ทั้งนี้รวมถึง สภาวิชาชีพ มูลนิธิที่มีจุดประสงค์เพื่อประชาชน เป็นต้น

---

[5]ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2538.

[6]ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร.** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพฯ พ.ศ. 2540 หน้า 13-14.

นิติกรรมทางปกครอง[7] หมายถึง เป็นการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครอง เมื่อกระทำไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน

การกำกับดูแล[8] หมายถึง การใช้อำนาจในขอบเขตที่มีอยู่อย่างจำกัดของผู้มีอำนาจที่พึงกระทำต่อผู้ที่อยู่ที่ภายใต้การกำกับดูแลหรือต่อองค์กรนั้นๆ ในลักษณะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้องของการกระทำ หรือความถูกต้องของคุณสมบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน โดยผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจในการเข้าไปควบคุมความเหมาะสมในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำในทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจแสดงออกได้โดยเป็นการปฏิบัติการในทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทั่วไปทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครองที่มีต่อวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

- **Fred W. Riggs (1966)** ได้ศึกษาเรื่อง The Modernization of Bureaucratic Polity พบว่า ระบบราชการไทยมีอิทธิพลครอบงำต่อระบบการเมืองไทยมาโดยตลอด ในประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าสังคมจะมีการกระจายหน้าที่ออกเป็นหน้าที่เฉพาะมากแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะประสานสัมพันธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวมได้อย่างดีพอ จึงเกิดช่องว่างหรือความแตกต่างระหว่างโครงสร้างหรือรูปแบบทางการกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง ได้แก่ รูปแบบการปกครองของประเทศไทยที่เป็นแบบประชาธิปไตย แต่พฤติกรรมเป็นการปกครองโดยข้าราชการ

- **ธวัช วิชัยดิษฐ์ (1973)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง Provincial Administration in Thailand : Its Development and Present Problem พบว่า ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีปัญหาที่ระดับจังหวัดที่อยู่ภายใต้อำนาจของราชการส่วนกลาง ในการสั่งการควบคุม ทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่อส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงอื่นๆ เป็นต้น มาประจำที่ภูมิภาค (จังหวัด) โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าโดยขึ้น

---

[7] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **กฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักพิมพ์วิญญชน กรุงเทพฯ พ.ศ. 2540 หน้า 24.

[8] สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ , B.J. Plate processor พ.ศ. 2539 หน้า 70-73.

ตรงต่อกระทรวงมหาดไทย เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา ขาดการมีส่วนร่วมของการปกครองในระดับท้องถิ่นของประชาชน

- **จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2522)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาชนบท พบว่า ปัญหาของราชการในแง่ของการพัฒนาชนบท (ท้องถิ่น) คือ การเข้าไม่ถึงชาวบ้าน และเป็นการซ้ำเติม ทำความยากลำบากให้กับชาวชนบทมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะ (1) โครงสร้างราชการมีขึ้นเพื่อให้ราชการเองทำงานได้สะดวก โดยมิได้คำนึงถึงประชาชนในการออกกฎระเบียบใดๆ ที่จะใช้บังคับท้องถิ่น (2) โครงสร้าง กฎเกณฑ์ เหล่านั้นถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง โดยมีการมองปัญหาแคบเฉพาะที่ตนรับผิดชอบ (3) มีโครงการหรือการทำงานของกรมกองที่มาก ทำให้ประชาชนเข้าร่วมได้ยาก (4) เป็นโครงการที่ทุ่มเทในจุดที่มีเพียงพอแล้ว (5) การลงทุนในโครงการยึดหลักความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจมากเกินไป งบที่ลงทุน มากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ชาวบ้าน (6) ความคิดในการจัดทำโครงการสู่ชนบทเน้นที่ตัวรัฐ ส่วนกลางคิดเองแล้วสั่งการลงไปสู่ภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น ขาดการสอดประสานที่ถูกต้องและเข้าใจปัญหาที่แท้จริง

- **ประหยัด ยะคะนอง (2523)** ศึกษาเรื่องทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา พบว่า ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ คือ รับราชการ ค้าขาย เกษตรกรรม ฯลฯ ไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา เนื่องจากการบริการสาธารณะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เพราะความไม่สนใจต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเอง และที่สำคัญมีการควบคุมบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลาง ผ่านมาถึงราชการส่วนภูมิภาค อันส่งผลกระทบต่อเทศบาล (ในระดับราชการส่วนท้องถิ่น) และปัญหาคุณภาพบุคลากรที่นำไปสู่ปัญหาต่อเนื่องในการวางแผนเทศบาลไม่เหมาะสม

- **วรเดช จันทรศร (2523)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การขยายตัวของหน่วยงาน ในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม พบว่า หน่วยราชการไทยมีการขยายตัวมากขึ้น และมีแนวโน้มมากขึ้นอย่างมหาศาล โดยเป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม เช่น ในระดับ กรม กองต่างๆ มีการซ้ำซ้อนกัน โดยไม่ได้คำนึงถึงผลผลิต (out put) ที่จะตามมาเป็นเป้าหมายขององค์กรอย่างแท้จริง ส่งผลให้ประสิทธิภาพลดลงของกรมกองที่มีอยู่และเกิดขึ้นใหม่และตัวข้าราชการด้วย

- **มีชัย ฤชุพันธุ์ (2527)** ได้ศึกษาในเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พบว่า มีปัญหาที่สำคัญ (1) การขยายหน่วยงานทำให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้น (2) การกำหนดนโยบายแผนงานจากกระทรวง (3) มีปัญหาที่ตัวกฎหมาย

พิเศษที่สร้างอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานระดับกรม (ส่วนกลาง) (4) ปัญหาที่การมอบอำนาจ (5) ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารระดับจังหวัด

- **กระมล ทองธรรมชาติ (2528)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบราชการไทย นโยบาย และผลงานของรัฐบาล พบว่าโครงสร้างของระบบบริหารราชการไทย มีปัญหามากโดยเฉพาะอย่างยิ่งความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบกันอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ภายในโครงสร้างนั้น ทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน กรมเดียวกัน และระหว่างกระทรวง กรม โดยเสนอว่าต้องปฏิรูปที่โครงสร้างทั้งหมด ทั้งโครงสร้างระหว่างกระทรวง และภายในกระทรวง (กรม) ภายในกรมด้วย

- **ประเวศ วสี (2528)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง พุทธธรรมกับสังคม พบว่า ปัญหาสำคัญของระบบราชการไทย มีการเน้นที่การรวบรวมอำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางมากเกินไปทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดในการดำเนินการได้ โดยไปเน้นที่ตัวระเบียบต่างๆ (Means) มากกว่าผลงาน (Ends) ที่จะออกมา จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ โดยกระจายอำนาจเหล่านี้ไปสู่ท้องถิ่น ลดอำนาจของข้าราชการลง ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้มีอำนาจมากขึ้นและการพัฒนาให้ชุมชนเข้มแข็ง

- **ประหยัด หงษ์ทองคำ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529)** ศึกษาเรื่องปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย พบว่า

(1) เทศบาลส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แต่ให้ความสำคัญน้อยมากกับการพัฒนาทางการเมือง (ท้องถิ่น) โดยการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลอันเป็นการสนองตอบ และสร้างให้เกิดความสำนึกในระบอบประชาธิปไตยที่ตรงจุดกับความต้องการ จึงมีผลทำให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเทศบาลน้อย

(2) บทบาทของกลุ่มการเมืองในองค์การเทศบาลส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี มักจะเป็นคนกลุ่มเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกันดังนั้นบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (Check and Balance Power) จึงมีน้อย ทำให้เทศบาลมีผลผลิต (outcome) ทางด้านการจัดสรรทรัพยากร ทางการบริหารการพัฒนาเกิดประโยชน์ต่อชุมชนค่อนข้างต่ำ

- **ปธาน สุวรรณมงคล (2530)** ศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ พบว่า สาเหตุที่ท้องถิ่นทำงานได้อย่างไม่เต็มที่นั้นมาจาก (1) โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เน้นการรวมอำนาจมากไป ทำให้ส่วนกลางต้องแบกภาระหนัก มีอำนาจการตัดสินใจอยู่มาก ล่าช้า มีแนวคิดหวงอำนาจ เกรงจะสูญเสียอำนาจไปสู่องค์กรปกครอง

ท้องถิ่น (2) การให้อำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มากขึ้น ทำให้การสั่งการที่ควรจะมีในสายงานหลักของผู้ว่าราชการ (งานมหาดไทย) ทำได้ไม่ดี และยังมีปัญหาการสั่งงานข้ามสายงานอื่นๆ รวมทั้งปัญหาในการประสานงานในหน่วยงานระดับจังหวัดของภูมิภาคอีกด้วย (Departmentalization) ทำให้มีความซ้ำซ้อนของงานและสิ้นเปลืองงบประมาณ ส่งผลให้ท้องถิ่นทำงานได้ไม่เต็มขีดความสามารถที่สามารถจะทำได้ และมิได้ถึงองค์กรภาคชุมชน ประชาชนเข้าร่วมโดยมีการเสนอตัวแบบการรวมอำนาจแบบใหม่, การแบ่งอำนาจ, การกระจายอำนาจที่มีการควบคุมเพื่อประสานการกระจายอำนาจแบบรัฐราษฎร ร่วมพัฒนากระจายอำนาจสู่ชุมชน มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ

- **ตระกูล มีชัย (2538)** ได้ศึกษาเรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย งานศึกษานี้มุ่งพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับพันธะกิจบทบาทในอนาคต พบว่ารูปแบบการใช้อำนาจรัฐที่เดิมอาศัยรูปแบบการโอนอำนาจ (devolution) มากขึ้น เนื่องจากภารกิจของรัฐขยายขอบเขตมากขึ้นจนกลไกรัฐในส่วนกลางไม่อาจคงบทบาทเดิมไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะที่ปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันมากขึ้น การใช้วิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นอย่างเดียวกันทั้งหมด (uniformity) จึงไม่อาจกระทำได้

- **ตระกูล มีชัย (2538)** ได้จัดทำแผนพัฒนาการเมืองไทยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ คือ "แผนพัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน" ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะทำให้ระบบการเมืองของไทยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาสถาบันการเมืองต่างๆ ให้มีความเข้มแข็งต้องดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้อย่างเป็นขั้นตอน คือ

1. ลดบทบาทกระทรวง ทบวง กรม ในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินลงโดยมอบ หรือ กระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการต่างๆ แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

2. ส่งเสริมให้สถาบันการปกครองท้องถิ่น เป็นอิสระจากการครอบงำของส่วนกลาง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทได้เอง อันจะส่งผลให้การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันพื้นฐานที่เข้มแข็งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3. ต้องปรับปรุงระบบราชการและวิธีการบริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เปลี่ยนแปลงทันสมัยกับสถานการณ์ของประเทศ

- **สุเทพ เชาวลิต (2536)** ได้ศึกษาเรื่องการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา รูปแบบที่ควรจะเป็นโดยได้สรุปถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกรูปแบบว่าโดยหลักการรัฐบาลจะใช้อำนาจในการควบคุมองค์กรส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นที่ผ่านมา

รัฐบาลใช้อำนาจในการควบคุมอยู่ในระดับที่สูง ทำให้องค์กรท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายกับการปกครองส่วนภูมิภาครูปหนึ่ง ลักษณะของปัญหามี ดังนี้

1. รัฐบาลพยายามที่จะตรากฎหมาย กฎกระทรวง และอื่นๆ ขึ้นเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่การจัดตั้ง การเลือกตั้ง การจัดเก็บภาษี ตลอดจนการบริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

2. รัฐยังได้ตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในลักษณะที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการ ได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เข้าควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การบริหารงานบุคคล ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลองค์การปกครองท้องถิ่นเกือบทั้งหมด ไม่มีตัวแทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในคณะกรรมการในระดับส่วนกลางแต่อย่างใด

- **วรเกียรติ สมสร้อย (2533)** ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาและทางเลือกในการปรับปรุงสภาตำบลกับรูปแบบการปกครองภูมิภาคหรือท้องถิ่น พบว่า สภาตำบลยังไม่พัฒนาตามที่หลายฝ่ายคาดหวังเนื่องจากมีปัญหาสำคัญ คือ ในด้านโครงสร้างการบริหารมีปัญหาในเรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง มักถูกควบคุมจากเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคและมีรายได้ไม่เพียงพอ รวมทั้งการยอมรับความเป็นสถาบันของประชาชนยังมีน้อย ประกอบกับที่มาของกรรมการหรือสมาชิกโดยตำแหน่งทำให้ถูกมองว่าอยู่ในลักษณะของการผูกขาดอำนาจการบริหาร

- **สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง (2539)** ได้ทำการศึกษาวิจัยหัวข้อเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้สรุปปัญหาการบริหารงานของ อ.บ.ต. เป็น 3 ด้าน คือ ด้านการจัดโครงสร้างระบบงาน หรือการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารการคลัง และงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการกำกับดูแลได้พบว่า การบริหารงานของอำเภอ จังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจหน้าที่ ในการกำกับดูแล ท้องถิ่น เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ในส่วนของอำเภอยังมีความสับสนเกี่ยวกับบทบาทในการกำกับดูแล อ.บ.ต. รวมถึงปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน อ.บ.ต. บางส่วนยังขาดความชำนาญเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษ

- **ปกรณ์ ปรียากร (2532)** ได้ศึกษาวิจัยงานของกระทรวงมหาดไทย ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงานระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา พบว่า งานของกระทรวงมีภารกิจมากทั้งราชการส่วนกลาง และภูมิภาค ท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อ นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ทำให้มีข้อจำกัดมากหลายประการ เป็นต้นว่า อำนาจการตัดสินใจ การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

การจัดส่วนราชการภายในกระทรวง การวิเคราะห์โครงการ และงบประมาณ ฐานข้อมูล การประสานงานของส่วนราชการต่อส่วนราชการ ทั้งในระดับท้องถิ่นต่อส่วนภูมิภาค และระดับภูมิภาคต่อส่วนกลาง จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการวางแผนการประสานงานการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการ การพัฒนาการทำงานของจังหวัด อำเภอ ในลักษณะกระจายอำนาจการตัดสินใจ การพัฒนาระบบข้อมูล ปรับปรุงหน่วยงาน การบริหารงานบุคคลระดับกระทรวง กรม มีแผนพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจน

- **ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2533)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง หน้าที่หลักของส่วนราชการ พบว่า ควรเปลี่ยนวิธีการบริหารแบบการจัดหน้าที่อำนาจลดหลั่นกัน (Hierarchy order) มาเป็นการจัดการเชื่อมโยงการทำงานของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาชน แบบเครือข่าย (Net-working) โดยอาศัยการจัดฐานข้อมูล สารสนเทศ (MIS) เน้นการกระจายอำนาจ ปรับบทบาท ภารกิจหลักและภารกิจรองให้ชัดเจน โดยเป็นการทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อน แต่เกื้อหนุนกัน (Reinforcing) มากกว่า

- **สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยร่วมกับกรมการปกครอง (2540)** ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ายังมีปัญหาด้านวิธีการบริหารงาน โครงสร้างการแบ่งงานการมอบหมายงาน และการบริหารงานบุคคล การคัดสรร การบริหารการคลังและงบประมาณ มีรายได้ อ.บ.ต. น้อย การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายยังล่าช้า ไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะปัญหาในส่วนของอำเภอและจังหวัดพบว่า

1. โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาท และภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น และข้อจำกัดด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่
2. อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อ.บ.ต.
3. ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบ อ.บ.ต. บางส่วนขาดความชำนาญ

- **พัฒนะ เรือนใจดี (2542)** ศึกษาเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างเทศบาลนครหาดใหญ่ พบว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแบ่งแยกดุลพินิจที่สำคัญที่มีอยู่ตามกฎหมาย พ.ร.บ. เทศบาล 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้ว่ามีอยู่ 2 ประเด็นนั่นคือ การใช้ดุลพินิจในกรณีที่ประชาชนยื่นคำร้องคำขอเสนอมาสู่เทศบาล เพื่อขออนุมัติในคำร้องคำขอเหล่านั้นกับปัญหาดุลพินิจในการที่เทศบาลได้ทำการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งดุลพินิจทั้งสองเรื่องนี้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการได้รับการบริการของประชาชนไม่ว่าจะเป็น ในด้านถนน คูทางระบายน้ำ อาคารสิ่งก่อสร้าง การขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง สัญญาณไฟจราจร ส่วนดุลพินิจที่เป็นโครงสร้าง

พื้นฐานที่เทศบาลดำเนินการไปอันเป็นปัญหา ได้แก่ การปรับลาดยางผิวถนนใหม่ การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.)

- **พัฒนะ เรือนใจดี (2544)** ศึกษาเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครทั่วภาคใต้ พบว่า ประเด็นที่สำคัญมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัดโดยแบ่งความแตกต่างอยู่ที่เกณฑ์รายได้ของเทศบาลนครในแต่ละแห่งหากเป็นเทศบาลนครที่มีรายได้มากๆ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่, นครศรีธรรมราช, ยะลา ก็จะทวีความรุนแรงของปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้งในส่วนของการยื่นคำร้องคำขอ ของประชาชนและดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น แต่ยังคงเป็นประเด็นเดิมๆ ที่เป็นปัญหาอยู่ ส่วนเทศบาลนครที่มีรายได้รองมาเป็นต้นว่า สงขลา ตรัง ความรุนแรงของปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้งสองส่วนนี้ จะมีน้อยกว่า และมีความกระจายในกลุ่มของปัญหาการใช้ดุลพินิจที่มิได้เจาะจงลงที่ดุลพินิจในการยื่นคำร้องคำขอของประชาชนอย่างเดียวหรือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพียงเท่านั้น

4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ โดยเฉพาะดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ผู้ว่าราชการและนายอำเภอใช้ที่มีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดของภาคใต้ (สงขลา, ปัตตานี, พัทลุง, ตรัง, ภูเก็ต)

2. เพื่อจะได้ทราบถึงข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้และส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) โดยเฉพาะข้อขัดข้องอุปสรรคในเชิงกฎหมาย, พระราชบัญญัติ, กฎกระทรวง, ประกาศกระทรวง, ระเบียบ, คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ

3. เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัด ดังกล่าวถึงผลกระทบที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมายของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ)

4. เพื่อหาข้อสรุปแนวทาง ในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว ทั้งในเชิงมิติของหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และในทางรูปธรรมของการปฏิบัติงานในระหว่างราชการทั้งสองส่วนต่อไป

5. สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีสมมติฐานเบื้องต้นว่า

5.1 การใช้อำนาจดุลพินิจ และอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้มีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ในการสั่งการมายังองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวด้วยเรื่องและประเด็นตามกฎหมายดังกล่าว

5.2 ในอีกด้านหนึ่งของการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน ที่ราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ยื่นร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ คำร้อง คำขอ ข้อหารือไปยังราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ) อาจได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ดังกล่าวได้ จึงสมควรให้มีการได้ปรับปรุงและจัดระบบโครงสร้างการใช้อำนาจดุลพินิจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวเสียใหม่ ทั้งนี้รวมถึง แบบวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนลำดับกระบวนการพิจารณาการออกคำสั่ง การแจ้งสิทธิ การรับรู้ถึงสิทธิ ในการอุทธรณ์คำสั่งต่างๆ เป็นต้น

6. ขอบเขตการวิจัย

6.1 การวิจัยเรื่องนี้กำหนดขอบเขตในการสำรวจทัศนคติของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2 การวิจัยเรื่องนี้กำหนดประเด็นที่จะศึกษาไว้เฉพาะปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบกับราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) เฉพาะแต่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต เท่านั้น (5 จังหวัด) นอกจากนี้ก็เป็นการศึกษาในแง่ของการวิจัยเอกสาร กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง ประกาศของกระทรวงต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันอันส่งผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและหาแนวทางการแก้ไขต่อไป

7. วิธีดำเนินการวิจัย

7.1 ประเภทข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยแบบภาคสนาม (Field Research)

ในการวิจัยเชิงเอกสาร ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary source) อาทิเช่น

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พ.ศ. 2538-2542))
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชกฤษฎีการะเบียนพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในการปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (พร้อมกฎกระทรวง)
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 (พร้อมกฎกระทรวง)
- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 และ พ.ศ. 2517
- พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุม การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2538

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2541

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

- ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538.2541, 2542 (3 ฉบับ)

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532

ส่วนเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary source) นั้น ผู้วิจัยได้รวบรวมจากรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำราทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และการวิจัยภาคสนามนั้น ได้แก่ การสังเกตการณ์ (observation) การสัมภาษณ์ (Face to Face interview) การทำแบบสอบถามเก็บข้อมูล (Questionaire)

7.2 วิธีการเก็บข้อมูล

ดำเนินการโดยการศึกษาจากเอกสารขั้นปฐมภูมิ และเอกสารที่มีผู้บันทึกรวบรวมไว้แล้ว เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขในการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันดังกล่าว อย่างเป็นระบบ

หลังจากนั้น จะทำการเก็บข้อมูลแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ โดยในส่วนแรกของแบบสอบถาม จะเป็นการใช้เครื่องมือทดสอบวัดภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งในส่วนของราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สอง เป็นการวัดการ

รับรู้เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไข ในลักษณะของคำถามแบบปลายเปิดและสัมภาษณ์ การสัมมนากลุ่มย่อยในระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งสองส่วนราชการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับรู้ปัญหาซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะได้นำผลการสัมมนากลุ่มย่อยนี้เป็นข้อสรุปอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความแม่นยำและเที่ยงตรง น่าเชื่อถือในระเบียบวิธีวิจัย

การเก็บข้อมูลผู้วิจัยจะจัดเก็บข้อมูลในส่วนของระเบียบวิธีวิจัยดังต่อไปนี้

1. จังหวัดสงขลาซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 122 แห่ง
2. จังหวัดพัทลุงซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 64 แห่ง
3. จังหวัดปัตตานีซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 99 แห่ง
4. จังหวัดตรังซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 85 แห่ง
5. จังหวัดภูเก็ตซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 13 แห่ง

จากจำนวน อ.บ.ต. ในแต่ละจังหวัดที่มีอยู่นี้ ผู้วิจัยจะทำการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นของ อ.บ.ต. (stratified sampling) โดยต้องการเก็บข้อมูล ให้มีความหลากหลาย และกระจายไปทั่วพื้นที่ของแต่ละจังหวัดนั้นๆ เพื่อให้ได้จำนวน อ.บ.ต. ที่ครอบคลุมพื้นที่แต่ทั้งนี้ก็คำนึงถึงในด้านของรายได้สูงและต่ำใน อ.บ.ต. แต่ละแห่งด้วย (ขนาดของ อ.บ.ต. ขนาดใหญ่, ขนาดกลาง, ขนาดเล็ก) เพื่อที่จะต้องการให้มีการเปรียบเทียบได้นอกจากนั้นก็จะอาศัยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (simple random sampling) ประกอบพิจารณา โดยอาจมีวิธีการจับสลากร่วมด้วย โดยจะได้จำนวน อ.บ.ต. ดังต่อไปนี้ ที่จะต้องเก็บข้อมูล

1. จังหวัดสงขลา	จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต.	จำนวน	61	แห่ง
2. จังหวัดพัทลุง	จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต.	จำนวน	32	แห่ง
3. จังหวัดปัตตานี	จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต.	จำนวน	50	แห่ง
4. จังหวัดตรัง	จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต.	จำนวน	42	แห่ง
5. จังหวัดภูเก็ต	จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต.	จำนวน	13	แห่ง
	รวม อ.บ.ต. ทั้งสิ้นที่จะเก็บข้อมูล		**198**	**แห่ง**

และเมื่อคัดเลือก อ.บ.ต. ได้แล้ว จะดำเนินการเก็บข้อมูล จากสมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะผู้บริหารจำนวนหนึ่ง ในแต่ละแห่ง โดยมีการกำหนดจำนวนของข้อมูล (Quota) ที่ต้องการเก็บในแต่ละแห่งไว้ และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (accident sampling) โดยให้มีทั้งสัดส่วนของสมาชิก อ.บ.ต. ทั่วไปและคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในอัตราส่วนที่เหมาะสมกัน

ส่วนของการเก็บข้อมูลราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่ (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัด อ.บ.ต. นั้น) จะใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในทุกๆ จังหวัดที่มี

การทำวิจัยและในทุกๆ อำเภอที่ อ.บ.ต. ที่เลือกทำการเก็บข้อมูลตั้งอยู่ และเจาะจงเก็บข้อมูลกับปลัด อ.บ.ต. ทุกแห่งที่เลือก อ.บ.ต. นั้นเป็นฐานข้อมูลการวิจัย ทั้งนี้เพราะจำนวนประชากร ที่จะจัดเก็บข้อมูล ในระดับภูมิภาคนี้มีขนาดไม่มากนัก

โดยมีการแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ลักษณะ นั่นคือ ลักษณะที่หนึ่ง ลักษณะนี้จะใช้จัดเก็บเฉพาะแต่ อ.บ.ต. ที่คัดเลือก (Sampling) ได้มา ลักษณะที่สอง ลักษณะนี้จะเป็นแบบสอบถามที่จัดเก็บกับราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัด อ.บ.ต.)

7.3 วิธีวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูลเมื่อมีการแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ลักษณะดังกล่าว ภายในแบบสอบถามจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นการตรวจสอบการรับรู้สภาพปัญหา (Perception) ภูมิหลัง ในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ในระหว่างราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) โดยจัดเก็บทั้งกลุ่มตัวอย่างที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ตามที่กล่าวแล้ว

ส่วนที่ 2 เป็นการตรวจสอบทัศนคติของกลุ่มข้าราชการทั้งส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่น (สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) ถึงผลกระทบที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว และหาแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาต่อไป

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาคที่ส่งผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่นนั้น (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีอยู่หลายประการดังที่ได้กล่าวแล้ว ทั้งในแง่ของดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมาย ในข้อบังคับแนวทางระเบียบปฏิบัติ และในทางความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากการออกคำสั่งวินิจฉัยการทำสัญญาในทางปกครองของท้องถิ่น การควบคุมบังคับบัญชาในตัวบุคคลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออก การสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับของ (อ.บ.ต.) โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณการใช้จ่าย การพิจารณาแผนพัฒนาตำบล ซึ่งต้องกำหนดให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งในบางครั้งก็ไม่เป็นแผนที่มีความสอดคล้องและตรงกับความต้องการของชุมชน ของท้องถิ่น จึงทำให้เป็นการยากลำบากในการปฏิบัติงานในระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และการติดต่อประสานงานกับอำเภอและจังหวัด อันส่งผลให้มีการยับยั้งแผนการพัฒนาของตำบลที่เสนอขึ้นมา หากไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของราชการส่วนภูมิภาค ยิ่งเมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.)

ที่มีหน้าที่ที่ต้องกระทำหรือการจัดให้มีในสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคต่างๆ ด้วยแล้วก็จะพบว่ามีงานมากมายที่จะต้องกระทำให้กับท้องถิ่น[8] งานเหล่านี้จะเห็นได้ว่า หากมีการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาค ที่ให้อำนาจในการยับยั้งหรือให้ทบทวนแผนพัฒนาตำบลที่มาจากความต้องการของประชาชนโดยส่งผ่านมาถึงสมาชิก อ.บ.ต. แต่กลับถูกอำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมาย ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการทบทวนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ แต่อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นได้ นอกจากนี้ก็เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของอ.บ.ต. การสั่งการให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง การสอบสวนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. ยุบสภา อ.บ.ต. การอนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดภูมิภาค หรือส่วนกลางไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. อันถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติงานการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีอิสระอย่างแท้จริง ภายใต้เงื่อนไขกำกับส่งเสริมมิใช่ควบคุมบังคับบัญชาดังที่กล่าวมาแล้ว ข้างต้น

ดังนั้นการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นประโยชน์ในการหาวิธีการในการแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าว โดยวางระบบการควบคุมการใช้อำนาจของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในทางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ ในมิติของกฎหมายพระราชบัญญัติต่างๆ ในส่วนของศาล ในแบบวิธีทางการเมือง และในทางบริหารการปกครองด้วยกันเอง ทั้งนี้เพราะการมีดุลพินิจและการใช้

---

[8] มาตรา 67 หน้าที่ที่ อ.บ.ต. ต้องทำได้แก่

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 หน้าที่ที่ อ.บ.ต. อาจจัดทำในเขต อ.บ.ต. ได้แก่

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร 2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ 5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12. การท่องเที่ยว 13. การผังเมือง (โปรดดูใน พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537)

อำนาจผูกพันจะต้องมีเหตุผลประกอบที่เรียกว่า **เหตุผลในทางปกครอง** เสมอเพื่อเป็นการตรวจสอบคำวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจนั้นๆ ว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นไปโดยอำเภอใจของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) อันถือได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับหลักการกำกับส่งเสริมราชการส่วนท้องถิ่น มิใช่ควบคุมบังคับบัญชาเป็นการสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอิสระในการทำงานของสมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับอาณัติดังกล่าวที่จะทำงานโดยปราศจากการแทรกแซงอันเป็นดุลยภาพที่เหมาะสมที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ในเรื่องการถ่ายโอนงบประมาณ) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นกัน เพราะดุลพินิจและอำนาจผูกพันตามอำเภอใจตนนี้มักจะซ่อนอยู่เบื้องหลังการให้เหตุผลที่ปรากฏแก่ภายนอก นอกจากนี้ในคำวินิจฉัยสั่งการจะต้องแจ้งให้คู่กรณีหรืออีกองค์กรหนึ่งทราบและรู้ถึงสิทธิของตนที่พึงมีตามกฎหมาย เป็นต้นว่าสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรที่อยู่เหนือกว่า การอุทธรณ์ต่อองค์กรใดและมีกำหนดระยะเวลาอย่างไร หรือแม้กระทั่งนำสิ่งต่างๆ ที่เป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวไปฟ้องร้องยังศาลปกครองก็ย่อมได้

9. การเสนอผลการวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้แบ่งออกเป็น 4 บท คือ

บทที่หนึ่ง ว่าด้วย บทนำ

บทที่สอง ว่าด้วย แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บทที่สาม ว่าด้วย ผลการดำเนินการวิจัย

บทที่สี่ ว่าด้วย บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก

Central Library
Prince of Songkla University

บทที่ 2
แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 แนวคิดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการปกครองราชการส่วนท้องถิ่นกับการบริหารการปกครองราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

หลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะพบว่า แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญ คือ การที่ประเทศไทยถือเป็นรัฐที่มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว และมีการปกครองโดยระบบรัฐสภา ดังนั้นการวางระบบความสัมพันธ์ของส่วนราชการต่างๆที่มีอยู่ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงมีการวางความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นการบริหารราชการในส่วนกลาง บรรดากระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ก็จะเป็นในลักษณะของการรวมอำนาจ ส่วนถ้าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นก็จะยึดถือหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมา (Deconcentration) กล่าวสำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะยึดถือหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยมีพื้นฐานที่สำคัญอยู่ที่ความไม่เท่าเทียมกันในสถานะและอำนาจหน้าที่ของราชการแต่ละส่วน และความต้องการที่จะผสมผสานหลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจให้ไปด้วยกันได้[1] ยิ่งเมื่อพิจารณาหลักความไม่เท่าเทียมกันในสถานะและอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการแต่ละส่วนแล้วจะพบว่า ทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง

---

[1] ดังนั้นหากจะสรุปหลักการทั้ง 3 ประการ ที่ถือเป็นหลักการที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือ

1. **ราชการบริหารส่วนกลาง** หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารในส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงทบวงกรมและส่วนราชการอื่นๆ ของส่วนกลาง และมีอำนาจหน้าที่ริเริ่มกำหนดนโยบาย วินิจฉัยสั่งการ จัดทำงบประมาณ และควบคุมดูแลให้ราชการบริหารส่วนอื่นๆ ปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และโครงสร้างทั้งหลายเหล่านั้น
2. **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** หมายถึง การบริหารราชการรูปแบบหนึ่งที่ราชการบริหารส่วนกลางไปจัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้นในส่วนภูมิภาคต่างๆ และแบ่งอำนาจบางอย่างไปให้ปฏิบัติและรับผิดชอบแทนส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานอยู่
3. **ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น** หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยองค์การดังกล่าวมีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือเฉพาะในเขตชุมชนนั้น โดยมีผู้บริหารหรือองค์การบริหารที่เป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้นๆ เอง

มีสถานะทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าราชการส่วนท้องถิ่น[2] โดยมีอำนาจในการจัดตั้ง ยุบเลิก และควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานต่างๆ ของราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นความสัมพันธ์ดังกล่าวของส่วนราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงสะท้อนได้จากมิติของกฎหมาย ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ในลักษณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีสถานะที่ต่ำกว่า อันส่งผลถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบพิเศษอย่างกรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา และในรูปแบบของเทศบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น แม้จะใช้หลักการกระจายอำนาจก็ตาม แต่ก็มีหลักการรวมอำนาจแฝงอยู่ โดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนั้นในลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจมาปกครองดูแลท้องถิ่น ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นจะต้องเป็นไปในลักษณะของการกำกับส่งเสริมดูแล มิใช่เป็นการควบคุมบังคับบัญชา นั่นคือองค์กรปกครองราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะไม่เข้าไปก้าวก่ายในเรื่องที่เป็นเนื้อหาสาระของการกระทำทางปกครอง ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะเป็นการตรวจสอบดูเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรม หรือการกระทำในทางปกครองเหล่านั้นมากกว่า โดยพิจารณาถึงความถูกต้องของการกระทำ หรือความถูกต้องของคุณสมบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการกำกับดูแล[3] แต่หลักการดังกล่าวมักเกิดปัญหาขึ้นเสมอในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้เพราะแม้ราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือการวินิจฉัยสั่งการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็จำต้องปฏิบัติตาม ทั้งที่โดยสถานะแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกันกับราชการส่วนกลาง มีความสามารถในการทำ

---

[2] เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ จึงนำไปสู่หัวข้อการวิจัยนี้ ถึงว่า อำนาจหน้าที่ ที่ราชการส่วนภูมิภาคมีและใช้ โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง อ.บ.ต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หรือตาม กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ ของกระทรวงมหาดไทยต่างๆ ส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติงานที่จะสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นและสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในแง่ของการใช้อำนาจดุลพินิจและดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

[3] สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพ, B.J. Plate Processor พ.ศ. 2539 หน้า 72.

นิติกรรมใดๆ กับบุคคลหรือองค์กรอื่นได้ในนามของตนเอง[4] และหากพิจารณาความสัมพันธ์ในด้านของบุคลากร แม้ว่าสถานะของบุคลากรที่ทำงานให้กับทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการประจำเช่นกัน แต่ข้าราชการประจำในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มีสถานะเป็นข้าราชการประจำตามหน่วยงานและกรม กอง ที่ตนปฏิบัติงานอยู่ ซึ่งต่างกับข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมืองพัทยา ที่เป็นพนักงานขององค์กรบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้การปกครองบังคับบัญชา การเลื่อนยศ ปลดย้าย และการปูนบำเหน็จความชอบ การลงโทษทางวินัย ไม่เหมือนกัน ทั้งที่มีสถานะเป็นข้าราชการประจำเช่นเดียวกัน[5] ในด้านของรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค หากพิจารณาถึงการให้การบริการสาธารณะจะพบว่าการบริหารราชการส่วนกลางมีพื้นที่ในการให้การบริการสาธารณะที่กว้างกว่าและครอบคลุมทั่วไป แต่ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังมีพื้นที่ในการจัดการบริการสาธารณะที่ทับซ้อนกัน ในจังหวัดและในอำเภอเดียวกันเสมอๆ จึงเกิดปัญหาการปัดความรับผิดชอบ และหาผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ยาก (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่พิเศษออกไป) แต่ในจังหวัดต่างๆ จะมีอย่างน้อยองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบทั้งเขตพื้นที่ในจังหวัดในการจัดการบริการสาธารณะ นอกจากนี้ก็มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้นว่า เทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ทำหน้าที่แบ่งขอบเขตในการรับผิดชอบย่อยลงไป แต่ก็ยังรวมอยู่ในจังหวัดเดียวกัน ดังนั้นเมื่อราชการบริหาร

---

[4]เกี่ยวกับสถานะความเป็นนิติบุคคลนี้มีข้อน่าสังเกตว่า เมื่อยึดหลักการกระจายอำนาจในการปกครอง (Decentralization) สถานะดังกล่าวราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสถานะดังกล่าวได้ และเมื่อพิจารณาหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ที่ราชการส่วนภูมิภาคได้รับอำนาจจากราชการส่วนกลางมาองค์กรปกครองของราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นกัน แต่ปรากฏว่าคงมีเพียงแต่จังหวัดเท่านั้นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่รูปแบบของอำเภอ มิได้รับสถานะดังกล่าวนั้นด้วย จึงเกิดปัญหาการลักลั่นกันในการปฏิบัติงาน ความล่าช้า และความไม่คล่องตัวในการทำงาน อันส่งผลถึงประสิทธิภาพการทำงานโดยตรงขององค์กรที่อยู่ในราชการส่วนภูมิภาคเสมอๆ

[5]ยิ่งในอดีตที่ผ่านมา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2478 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ก็มีนัยยะเช่นเดียวกัน ให้นายอำเภอท้องที่เป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยตำแหน่ง ลักษณะที่เป็นข้าราชการ 2 ระบบ (สวมหมวก 2 ใบ) 2 มาตรฐานดังกล่าวจึงเห็นภาพได้ชัด ภายหลังจึงมีการยกเลิกไป แต่ลักษณะดังกล่าวนี้ก็ยังมีปรากฏให้เห็นอยู่ทั้งใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งและดำเนินการภายในเขตพื้นที่เดียวกันเช่นนี้ กฎหมายจึงกำหนดความสัมพันธ์ต่อกันในแนวดิ่ง เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันได้โดยง่าย โดยกำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงสามารถควบคุมการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกองค์การที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนได้ อีกทั้งยังอาจได้รับมอบหมายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการควบคุมบังคับบัญชาองค์กรการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย[6] ทั้งนี้เพราะหน้าที่ที่มีระบุอยู่ในกฎหมายขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น[7] แต่ละรูปแบบจะมีหน้าที่ระบุไว้ค่อนข้างตายตัว และจะปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายได้กำหนดไว้มิได้ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีหน้าที่ที่ต้องทำและที่อาจจัดทำขึ้นก็ได้ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (มาตรา 67, มาตรา 68) นอกจากนี้ก็เป็นหน้าที่ที่อาจได้รับมอบหมายมาจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งตรงกันข้ามกับอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวางในการดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบ[8] อย่างไรก็แล้วแต่ในตัวกฎหมายที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น จะพบว่ากฎหมายได้กำหนดหน้าที่ที่องค์กรเหล่านี้จะต้องปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยมิได้คำนึงถึงว่าองค์กรเหล่านี้แต่ละแห่งจัดตั้งอยู่ในส่วนใดของประเทศ มีขนาดของพื้นที่ จำนวนของประชากรผู้รับบริการ และระดับความเจริญของท้องที่มากหรือน้อยต่างกันเพียงใด[9] เช่นจังหวัดภูเก็ต มีทั้งพื้นที่และจำนวนประชากรน้อยกว่าจังหวัดนครราชสีมา แต่กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้ทั้งสองจังหวัดต้องปฏิบัติเหมือนกัน ในทำนองเดียวกัน เทศบาลนครหาดใหญ่ก็มีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจมากกว่าเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน แต่ก็มีหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ทำเหมือนกัน เป็นต้น ดังนั้น ลักษณะของการทำงานของข้าราชการในทั้งสองส่วนราชการกล่าวคือ ทั้งในส่วน

---

[6] กุลธน ธนาพงศธร. **เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารการปกครองท้องถิ่น.** นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530 หน่วยที่ 5 หน้า 150-163.

[7] องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เทศบาลจะมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) กรุงเทพมหานคร จะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เมืองพัทยา จะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 และองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ตามลำดับ

[8] เสน่ห์ จุ้ยโต และคณะ. **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค.** นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530 หน่วยที่ 3 และหน่วยที่ 4.

[9] กุลธน ธนาพงศธร. เรื่องเดิม หน้า 159.

ราชการภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีความเป็นราชการสูง (Bureaucratization) ทั้งนี้เพราะต้องทำงานตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ[10] ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลหรือการบริหารราชการทั้งที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลาง แล้วน่าที่จะพิจารณากระจายการจัดการบริการสาธารณะไปสู่ท้องถิ่นบ้าง เพื่อความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยคำนึงถึงหลักการสำคัญ 4 ประการ[11] คือ (1) หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) (2) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ในการจัดบริการ (3) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และ (4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) ในด้านของ **หลักผลประโยชน์สาธารณะ** จะคำนึงถึงกิจกรรมที่เป็นกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะโดยที่ไม่มีการส่งผลกระทบในทางบวกหรือทางลบไปยังผู้คนในท้องถิ่นอื่น (Spillover effects) กิจการเหล่านี้ถือว่าควรให้เป็นกิจกรรมในหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการ แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ โดยส่วนรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนจำนวนมากควรมอบให้เป็นกิจกรรมของรัฐบาลที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อยๆ หรือท้องถิ่น หรือถึงแม้จะทำได้ก็อาจจะก่อปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง **หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณชน** (Public Accountability) ถือเป็นหลักการที่สนับสนุนหลักการผลประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ กิจกรรมใดที่ต้องสนองตอบต่อความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใดก็ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการนั้นสนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด เช่น การจัดบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานในชุมชน การสาธารณสุขและสุขาภิบาลพื้นฐานของชุมชน การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณี และ

---

[10] ซึ่งแท้ที่จริงแล้วการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นควรที่จะลดความเป็นราชการลง (Debureaucratization) โดยคำนึงถึงการที่จะจัดการบริการสาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่นด้วยความรวดเร็วเป็นสำคัญ อย่างไรก็แล้วแต่หากศึกษาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ในบทที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (มาตรา 282-290) จะพบว่าได้มีการบรรจุการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการในระดับท้องถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก ถือเป็นการดึงประชาชนเข้าเป็นแนวร่วมในการตรวจสอบและเป็นการเมืองภาคประชาชน หรือประชาสังคม (civil society) อยู่มาก

[11] จรัส สุวรรณมาลา. **ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2541 หน้า 39-45.

เอกลักษณ์ของชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ควรมอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนเป็นเจ้าของกิจกรรม เป็นผู้จัดการ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของประชาชนในชุมชนนั้นๆ แต่ถ้าเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป เช่น โครงการพัฒนาภูมิภาค (หลายๆ จังหวัดรวมกัน) หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยส่วนรวม ก็สมควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม ดังนี้เป็นต้น

หลักการที่เรียกว่า **หลักประสิทธิภาพ** นั้นหมายความว่า การจัดทำกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าการดี ลักษณะพิเศษของบริการสาธารณะหรือที่เรียกกันตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า "Public goods" นั้น มักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือ มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษเช่นเพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ฉะนั้นการจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็กๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกันเพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจการสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้คนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุนในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน

หลักการประการสุดท้าย คือ **หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)** นั้นนับว่ามีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและในหลักการจัดโครงสร้างการบริหารองค์การโดยทั่วไป กล่าวคือ ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันในนานาประเทศนั้น ถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมเท่านั้น สำหรับทฤษฎีการบริหารนั้นถือว่าการกระจายอำนาจ (ซึ่งหมายถึงการแบ่งหน้าที่ แบ่งทรัพยากร แบ่งอำนาจการตัดสินใจให้หน่วยงานระดับล่าง) จะประสบความสำเร็จได้ (ในที่นี้หมายถึงการส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่มการให้หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอกและลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น การกระจายอำนาจที่ปราศจาก

ความพร้อมงานรับการกระจายย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว และหากพิจารณาถึงผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามโครงสร้างของกฎหมายก็จะพบว่าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นไปในลักษณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแล อันเป็นหลักการกระจายอำนาจที่ถูกต้อง และด้วยอาณัติของกฎหมายเช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะอื่นใดที่เป็นประโยชน์และเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ หากมิได้มีการระบุไว้ในกฎหมายหรือได้รับอนุมัติจากทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง อันถือได้ว่ามีส่วนสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ลักษณะดังกล่าวข้างต้นย่อมส่งผลถึงการที่ทำให้ราชการทั้งสามส่วนมีความขัดแย้งในการทำงานซึ่งกันและกัน เนื่องจากในการบริหารงานขององค์กรการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ตามหลักการปกครองตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งและนโยบายของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเท่ากับว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นเหมือนมีผู้บังคับบัญชา 2 คน 2 ฝ่าย ในเวลาเดียวกัน ทำให้เป็นการยากลำบากในการปฏิบัติงานแก่องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอันมาก ยิ่งโดยเฉพาะความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมีความขัดแย้งกับนโยบายจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วยแล้ว โอกาสที่จะได้รับการสนองตอบจึงน้อยลง ปัญหาดังกล่าวนี้จึงลุกลามมาถึงความไม่ลงรอยซึ่งกันและกันในระหว่างตัวข้าราชการที่มีสังกัดแตกต่างกันด้วย ยิ่งโดยเฉพาะที่มีการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ที่มีการให้อำนาจกับท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนมากขึ้น จึงทำให้การประสานงานในระหว่างราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ไม่เคยชินกับระบบการทำงานและวิธีคิดจากล่างสู่บน (Bottom up) และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น จึงทำให้ก่อปัญหายิ่งขึ้นเป็นเท่าทวีคูณ[12] โดยมักจะลงเอยด้วยการถอดถอนคณะผู้บริหารระดับสูงหรือมีการยุบสภาท้องถิ่น แล้วแต่งตั้งข้าราชการของส่วนภูมิภาคเข้าไปดำรงตำแหน่งแทน[13] กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างหลักประกัน

---

[12]เกี่ยวกับปัญหาการประสานงานและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของกฎหมาย สามารถศึกษาประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ในบทที่ 3 ผลการดำเนินการวิจัย

[13]นอกจากนั้นก็อาจเป็นการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โปรดดูอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในมาตรา 72, 87, 12(7) อนุโลมมาตรา 47 และอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในมาตรา 71, 13 อนุโลมมาตรา 47, 90, 91 เป็นต้น ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่

พื้นฐานให้กับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้ามขั้นตอน และอำเภอใจของราชการทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายอันส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นคือมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสองส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ) ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนหวังผลได้ ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปถึงหลักประกันขั้นพื้นฐานดังกล่าว นอกจากนี้ ก็ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับรูปแบบวัฒนธรรม โครงสร้างของแต่ละท้องถิ่น มิใช่ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติใดพระราชบัญญัติหนึ่งเป็นการถือปฏิบัติร่วมกันทุกท้องถิ่น มิฉะนั้นแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซากอยู่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เท่านั้น โดยขาดความคิดริเริ่มในการจัดทำกิจกรรมที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน[14] ทั้งนี้เพราะกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นไม่อนุญาตให้ดำเนินการจึงเกรงว่าหากกระทำลงไปจะเป็นการผิดกฎหมายนั่นเอง ท้ายที่สุดของความสัมพันธ์ดังกล่าวก็จะเป็นการนำระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตยในการพัฒนาและพึ่งพาตนเองของท้องถิ่นไกลออกไปจากประชาชน และถูกดึงเข้าสู่ศูนย์กลางอำนาจ โดยมีราชการส่วนภูมิภาคเป็นสะพานเชื่อมไปสู่การรวมอำนาจ ประชาชนเองก็จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครององค์กรเหล่านี้อย่างกว้างขวางเท่าที่ควรจะเป็น และมีความรู้สึกเบื่อหน่าย ขาดศรัทธาต่อระบบ ซึ่งไม่เป็นผลดีในการบริหารและพัฒนาประชาธิปไตยแต่อย่างใดไม่

2. การปกครองท้องถิ่นและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

พื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือ ประชาชนต้องมีความเข้าใจในหลักนิติธรรมการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย เห็นความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะการเคารพและถือปฏิบัติตามกฎหมายจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ และถือเป็นสิ่งที่นิติรัฐพึงกระทำในการที่จะออกกฎหมายอย่างมีเหตุผลหรือให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ทำให้เกิดความมั่นคงในเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐ และยึดมั่นในกฎหมาย (Principle of legality) นั่นคือต้องมีการเลิกล้มการปกครองโดยตัวบุคคลมาใช้การปกครองโดยตัวบทกฎหมาย (Legal state) การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้

---

[14] กุลธน ธนาพงศธร. **การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่นของไทย.** ใน ชูศักดิ์ เที่ยงตรง (บรรณาธิการ) เทศบาลกับการพัฒนา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2517 หน้า 34-37.

ของแต่ละบุคคล การเลือกตั้ง และการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันโดยเสรี การตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก และการคำนึงถึงการยอมรับฟังเสียงข้างน้อย การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวข้องและกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของชุมชน และของส่วนรวม อันเป็นที่ตั้งของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามเกณฑ์ มีการเลือกตั้งสภาของท้องถิ่น มีการบริหารงานคลังของตนเองได้อย่างอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง[15] และเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ แต่มิได้มีอำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศได้ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น คือ หัวใจที่สำคัญในการกระจายอำนาจเพื่อปกครองตนเองของรัฐบาล

---

[15] เกี่ยวกับข้อสนับสนุนการรวมอำนาจทางการคลังและการกระจายอำนาจของรัฐบาลทางการคลังนี้ **เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม** ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า **การรวมอำนาจทางการคลัง** มีทั้งเหตุผลที่เป็นในเชิงเศรษฐกิจและเหตุผลในทางการเมือง กล่าวคือ เหตุผลในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลกลางจะอ้างถึงประสิทธิภาพในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมที่ต้องมีหน่วยงานกลาง (รัฐบาลกลาง) ควบคุมเอง นอกจากนี้ก็เป็นการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ รัฐบาลกลางเป็นผู้กระจายรายได้และความมั่นคงของสังคม ส่วนเหตุผลในทางการเมือง รัฐบาลกลางต้องการคงอำนาจที่มีอยู่เหนือท้องถิ่นโดยเฉพาะในแง่งบประมาณไว้ เพื่อการควบคุมบังคับบัญชา และปกครองท้องถิ่นมีพลังเหนือได้ นอกจากนั้นก็อ้างถึงการที่อำนาจการปกครองสูงสุดถูกรวบไว้ที่ส่วนกลาง จะเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมได้ ส่วน **การกระจายอำนาจของรัฐบาลทางการคลัง** ก็มีทั้งเหตุผลในเชิงสนับสนุนทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและการเมืองเช่นกัน ในด้านเศรษฐกิจ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เนื่องจากว่าหากเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์และเกี่ยวข้องอยู่กับท้องถิ่นนั้นเท่านั้น (Spillovers) เช่น ถนนหนทางที่ใช้ในท้องถิ่นนั้นเพื่อการคมนาคมในชุมชนนั้นเท่านั้น หรือบริการดับเพลิง สวนสาธารณะ ขยะมูลฝอย หรือบริการอื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นๆ โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า สามารถปรับค่าใช้จ่ายของตนให้เข้ากับฐานะทางการเงินและความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม และทราบถึงขนาดและจำนวนในการผลิตสินค้าหรือการให้บริการจากชุมชนในท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ หากบริการสาธารณะเหล่านี้กลับคืนได้มาสู่ชุมชน จะช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจ ทั้งนี้เพราะมองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ที่เสียไปกับประโยชน์ที่ได้รับมา (Tax conciousness) ในแง่ของด้านการเมือง ก็ถือเป็นรากฐานในการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมคิดร่วมทำ เกิดความเป็นเจ้าของ และมีตัวแทนเข้าไปบริหารเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นใกล้ชิดในการนำปัญหาของประชาชนนำมาแก้ไข และยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระดังกล่าวนี้จากรัฐบาลกลางให้มีเวลาในการบริหารประเทศโดยรวม เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมือง ผู้นำในการบริหารงานสาธารณะ ใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม **การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย** กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด ร่วมกับสมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2522 หน้า 3-18.

ท้องถิ่น (Local Self Government) ส่วนใหญ่เน้นถึงความเป็นจริงที่ว่า[16] ถ้ารัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าการจัดบริการให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนกลาง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะเฉพาะตัวของท้องถิ่น กล่าวคือ ความแตกต่างทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรมหรือประเพณีนิยมทางประวัติศาสตร์ ความได้เปรียบและเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ ตลอดจนขั้นหรือดีกรีของการพัฒนาและปัจจัยอื่นๆ

เมื่อยอมรับความจริงว่าท้องถิ่นต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ในประเทศที่มีดินแดนกว้างใหญ่ไพศาล หรือประเทศที่มีอาณาเขตขนาดเล็กก็ตาม ความต้องการของท้องถิ่นย่อมจะแตกต่างกันไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแสวงหาวิธีการที่จะนำเอาบริการของรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่นในลักษณะที่ตรงตามความต้องการของเขา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองด้วยการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การขึ้นในแต่ละท้องถิ่น เพื่อจัดบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมกับอัตภาพของท้องถิ่น ย่อมจะสามารถแก้ปัญหาการจัดบริการโดยส่วนกลางซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้

การปกครองประเทศในลักษณะนำการบริหารงานทุกอย่างของรัฐมารวมไว้ที่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงเพียงแห่งเดียวที่เรียกกันว่า "การรวมอำนาจ" (Centralization) นั้น ตามความเป็นจริงแล้ว หาใช่เพียงการรวมอำนาจแต่เพียงอย่างเดียวไม่ สิ่งที่ตามมาก็คือ การรวมเอาความเจริญไว้แต่เฉพาะส่วนกลางด้วย ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนบทกับเมืองหลวงเกิดความแตกต่างซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้โดยชัดเจน และย่อมเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่พยายามดิ้นรนเข้ามาหาความเจริญซึ่งมีอยู่จุดเดียว คือส่วนกลางหรือเมืองหลวง ประชาชนผู้มีภูมิลำเนาห่างไกลและแร้นแค้นทอดทิ้งถิ่นฐานของตนเองมุ่งหน้าเข้ามาสู่จุดเดียวกัน แล้วในที่สุดความเจริญซึ่งรวมเอาไว้จุดเดียวนั้น ก็ต้องกลับกลายเป็นความเสื่อม เกิดปัญหาแหล่งสลัม จราจรเป็นอัมพาต สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ คนว่างงาน ปัญหาอาชญากรรมต่างๆ

สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้นเสมอในประเทศที่ไม่พยายามกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น หรือในประเทศที่ประสบความล้มเหลวในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศปัจจัยที่สำคัญก็คือการพัฒนาชนบท ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ดร.เอ.บี.เลวิส (Dr.A.B.Lewis) ที่ว่า **"ถ้าประเทศด้อยพัฒนาต้องการ**

---

[16] ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น.** นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530 หน่วยที่ 1 หน้า 7-8.

จะพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จสิ่งแรกที่ต้องทำก็คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครอง โดยให้หมู่บ้านและอำเภอที่ห่างไกลความเจริญได้มีการปกครองตนเอง"[17]

ทางด้านการเมืองและการปกครองนั้น เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นนับเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้เสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) จึงเป็นลักษณะสำคัญยิ่งของการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกานั้น ได้เน้นถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมาก ประชาชนจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองและควบคุมการปกครอง จึงถือได้ว่าการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาทางการเมือง

แนวคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง (political participation) ตามรูปแบบของการมีรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชน (representative government) นั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในหมู่นักรัฐศาสตร์ซึ่งเลื่อมใสในลัทธินิยมตั้งแต่สมัยของ จอห์น สจวต มิลล์ (John Stuart Mill) ซึ่งได้เคยให้ทรรศนะไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้ส่วนเสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับและปกป้อง อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสและนำประเทศให้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการเมืองตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

ในด้านของความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางได้ใช้หลักการกระจายอำนาจทางการเมือง (Decentralization Political) ให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นได้มีโอกาสในการที่จะรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่มีกฎหมายกำหนดไว้ซึ่งอาจจะพิจารณาลักษณะสำคัญได้ 4 ประการ[18]

---

[17] ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. **การปกครองท้องถิ่นของไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2518. หน้า 12-13.

[18] ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. **เรื่องเดิม.** หน้า 9-10.

1. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง รวมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย

2. องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และการจัดทำงบประมาณของตนเอง

4. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อแนะนำหรือให้คำปรึกษา โดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วย ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ลักษณะทั้งสี่ประการนี้ ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government) หรือที่นิยมเรียกสั้นๆ ว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) กับการปกครองส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รัฐบาลกลางจัดส่งข้าราชการซึ่งสังกัดอยู่ส่วนกลางออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยมอบหมายให้ปฏิบัติการบริหารงานแทนรัฐบาลกลางและรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลกลาง ตัวอย่างเช่น การบริหารราชการระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง ย่อมจะหมายรวมถึงการบริหารด้วย เพราะวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันปฏิบัติหรือดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ หรืออีกนัยหนึ่งเมื่อกล่าวถึง "Local Government" ก็เท่ากับการกล่าวถึง "Local Government and Administration" นั่นเอง

ในด้านของการกระจายอำนาจนั้น ถือเป็นการยกอำนาจในการปกครองและบริหารซึ่งเดิมเป็นของส่วนกลางให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่ได้กล่าวแล้ว โดยมีความเป็นอิสระตามควรและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่จะไม่ใช่ดำเนินการของราชการทั้งสองส่วนแต่อย่างใดไม่ โดยมีการดำเนินการโดยงบประมาณและ

เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในการจัดการบริการสาธารณะ การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะอยู่ 2 รูปแบบ[19]

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลาง และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

1.1 เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎร หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้นมีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ และความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎรจึงมีทั้งกิจการระดับชาติ และกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนและเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ

1.2 กฎหมายจัดตั้งชุมนุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้ สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือมีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

1.3 "องค์กร" หรือ "ผู้แทน" ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลเช่น ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย หรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง

1.4 บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ "องค์กร" หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน

---

[19] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ.** ผู้จัดการรายวัน 14 ธันวาคม 2537 หน้า 11.

โดยองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่นๆ จากงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ อิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยากเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ "กิจการท้องถิ่น" ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

2. **การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค** คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

ข้อสังเกต

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจทั้ง 2 รูปแบบ มีข้อดีที่เป็นการปลดเปลื้องภาระขององค์กรปกครองส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งโดยองค์การขององค์กรปกครองส่วนกลาง องค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การขององค์กรมหาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อดีบางประการของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต ทำให้สามารถสนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็น "องค์กร" หรือ สมาชิกของ "องค์กร" ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและความต้องการของราษฎร ตลอดจนกระตือรือร้นที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรยิ่ง

กว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง ยิ่งกว่านั้นการให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็น"องค์กร" หรือสมาชิกของ "องค์กร" ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด

ส่วนการกระจายอำนาจตามบริการย่อมมีผลให้การบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งองค์กรมหาชนแต่ละองค์กรดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม เพราะผู้รับผิดชอบจัดทำเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในทางเทคโนโลยีหรือคล่องตัวเพราะไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ

การกระจายอำนาจมีข้อเสีย คือ

(1) ทำให้อำนาจของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลง ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

(2) เกิดการสิ้นเปลือง เพราะเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จัดทำบริการสาธารณะในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเท่านั้นไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติการทั่วประเทศได้

(3) ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวมขาดเอกภาพ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนแต่ละองค์การต่างมีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขันกันจัดทำกิจการบริการสาธารณะภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนให้เจริญก้าวหน้า โดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือขององค์การมหาชนอื่นหรือไม่

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่น ขาดความรู้หรือขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์การแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ก็มีแนวคิดทฤษฎีทั้งในแบบดั้งเดิม และแนวคิดสมัยใหม่ที่ได้มีการระบุถึงการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันออกไปอีก[20] แนวคิดทฤษฎีดั้งเดิมได้ระบุถึงการกระจายอำนาจ มีอยู่ 2 ลักษณะ

---

[20] ชำนาญ ยุวบูรณ์. **การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย.** พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. 2503 หน้า 8-9.

(1) "การกระจายอำนาจตามอาณาเขต" (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

(2) "การกระจายอำนาจตามกิจการ" (Decentralization by Function) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น (เช่น School districts ในสหรัฐอเมริกา Highway and Transportation Committee ในประเทศอังกฤษ)

แนวคิดทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์การเรียกองค์การเหล่านั้นว่า องค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) แต่ในที่นี้มิได้หมายถึง การแยกตัวออกไปเป็นรัฐอิสระ (Independence state) แต่ต้องมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้เป็นของตนเอง มีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการต่างๆ โดยส่วนกลาง ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งที่เป็นรายได้ทางตรงจากภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมต่างๆ และจากรายได้ทางอ้อม การกู้ในลักษณะต่างๆ มาจัดทำบริการสาธารณะ[21]

นอกจากนี้ ก็จะต้องมีการจัดเงินอุดหนุน[22] เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการคลังของราชการแต่ละส่วน (Fiscal equalization) อย่างไรก็แล้วแต่เงินอุดหนุนก็มีส่วนทำให้ท้องถิ่น

---

[21] รัฐบาลกลางจะต้องยอมให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในลักษณะใหม่ๆ เกิดขึ้น โดยต้องมีการตกลงในส่วนของการแบ่งสรรอย่างเป็นธรรม (โปรดดูในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540)

[22] เกี่ยวกับเรื่องเงินอุดหนุนนี้มีทฤษฎีที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุน (The Theory of Grants) ระบุว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) แก้ปัญหาที่ท้องถิ่นใดเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะขึ้นมาแล้วประชาชนในท้องถิ่นอื่นก็ได้รับประโยชน์ในบริการสาธารณะนั้น แต่ท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจัดเก็บเงินประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอื่นได้ (Spillover) (2) เพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถผลิตบริการสาธารณะที่จำเป็นได้ (Provision for local merit good) (3) เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น (4) เพื่อผลในการเมืองการปกครอง ซึ่งต้องพิจารณาว่าเงินอุดหนุนที่ให้นั้นควรเป็นแบบทั่วไปหรือแบบเฉพาะกิจ ควรให้แบบให้เปล่าหรือแบบร่วมสมทบ (Nonmatching and Matching Grants) และจะต้องพิจารณาถึงฐานะการคลังของท้องถิ่นนั้นด้วย ใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม เรื่องเดิม หน้า 113-118.

มีความเป็นอิสระลดลงต้องทำตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนกลาง เพื่อหวังผลในเงินดังกล่าว เปรียบเสมือนลูกที่ยังไม่โตที่ต้องแบมือขอเงินจากพ่อแม่ เมื่อพ่อแม่ให้เงินมา ก็มักจะให้มาพร้อมกับคำสั่งในการบังคับบัญชา นอกจากนี้ ก็ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อที่จะถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลางถือเป็นการประกันความเป็นอิสระ และเป็นรูปแบบขององค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพราะได้จัดทำบริการเพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยอยู่ภายใต้การกำกับ[23] ขององค์กรปกครองส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนกลางก็ยังมีอำนาจในการที่จะมองภาพรวมของการพัฒนาประเทศได้อยู่[24] ดังนั้น จึงอยู่ที่แนวทางการกระจายอำนาจโดยมีการประสานงานกันทั้งสามส่วน[25] (1) การปรับโครงสร้างใหญ่ของกลไกอำนาจรัฐระดับกระทรวงและ

---

[23] การควบคุมกำกับโดยองค์กรปกครองส่วนกลาง คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น หากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพหรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำและรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่งอันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมาย (Legistrative Control) ที่ให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้น การควบคุมกำกับมี 2 ลักษณะคือ

(1) การควบคุมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระทำกิจการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่งวินิจฉัย การกระทำสัญญา และการปฏิบัติการ

(2) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออกหรือพักการปฏิบัติงานนายกเทศมนตรี และการส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน

ในตระกูล มีชัย **การกระจายอำนาจ** กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา บริษัทสุขุมและบุตร พ.ศ. 2538 หน้า 9

[24] โดยหากเป็นการเปรียบเทียบแล้ว อำนาจของรัฐก็มิได้ลดลงหรือลบล้างอำนาจดังกล่าว อำนาจรัฐไทยปัจจุบันนั้นเปรียบเสมือนโคมไฟใหญ่ที่แขวนไว้กลางห้อง แสงสว่างที่เกิดจากโคมไฟนั้น หากห้องเป็นห้องเล็กๆ แคบๆ ก็จะส่องสว่างได้ทั่ว แต่หากห้องใหญ่และเป็นห้องที่มีการแยกซอยออกเป็นส่วนเป็นหลืบเล็กๆ น้อยๆ แสงของโคมไฟนั้นแม้จะมีแรงเทียนสัก 500 วัตต์ ก็จะส่องไม่ทั่วห้อง การกระจายอำนาจมิได้หมายความว่าแสงไฟเดิมมีอยู่ 500 วัตต์ จะลดลงเหลือเพียง 100 วัตต์ แต่หมายถึงการลดแรงไฟฟ้าที่ส่วนกลางลงเหลือเพียง 100 วัตต์และจัดให้ส่วนอื่นๆ แบ่งการกระจายแรงไฟไปเป็นจุดๆ ที่ละ 50 บ้าง 100 บ้าง แต่ให้มีการกระจายตัวกัน แสงไฟเมื่อรวมกันแล้วก็จะเป็น 500 วัตต์เท่าเดิมทุกๆ ส่วนของห้องที่ใหญ่และซับซ้อนก็จะได้รับแสงอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น ใน **ชัยอนันต์ สมุทวณิช 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง** กรุงเทพฯ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรกฎาคม 2535 หน้า 200.

[25] ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **เรื่องเดียวกัน.** หน้า 195-293.

กรมด้วยการทบทวนจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ (2) การปรับโครงสร้างใหญ่โดยการปรับจากกลไกอำนาจรัฐ จะนำไปสู่การปรับโครงสร้างการบริหารทางการเมือง (3) การกำหนดให้การกระจายอำนาจและการจัดการแบบเครือข่ายเป็นมาตรการสำคัญในการปฏิบัติงานของโครงสร้างใหม่ซึ่งจะมีการจัดกลุ่มที่เล็กลงที่สอดคล้องกันและประสานสัมพันธ์ไม่เฉพาะระหว่างกันเอง แต่กับภาคเอกชนและภาคประชาชนด้วย

รูปแบบของการดำรงอยู่ของรัฐเดี่ยว อยู่ที่ความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้มีโครงสร้างใหม่ที่เหมาะสมเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นวงกลมมากกว่าสามเหลี่ยม จะต้องเปิดโอกาสให้มีการกระจายอำนาจ ยอมให้ชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะสามารถมีวิถีชีวิตที่ตนเป็นผู้กำหนด ยอมให้ชุมชนมีระเบียบของชุมชนเองแทนที่จะอ้างเหตุของการเป็นรัฐเดี่ยวที่ต้องใช้ระเบียบแบบเดียวกันกับทุกๆ ส่วนของรัฐ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการเปิดศักราชของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแต่อำนาจทางการเมืองของประชาชนมิได้มีมากขึ้น เพราะการมีอยู่ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมิได้สัมพันธ์กับการแปรเปลี่ยนลักษณะของอำนาจทางการบริหาร ในขณะที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองได้รับการยอมรับและมีหลักประกันโดยรัฐธรรมนูญเป็นระยะๆ แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารในระดับต่างๆ กลับไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการรวมศูนย์–การแบ่งอำนาจรัฐยังคงอยู่ในอาณาบริเวณของการตัดสินใจระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง รัฐธรรมนูญไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจรัฐ การกระจายอำนาจหรือไม่กระจายอำนาจ แต่เป็นการตัดสินใจทางการบริหารมากกว่าการตัดสินใจทางการเมือง

สาเหตุที่การกระจายอำนาจเป็นไปได้ยากในประเทศไทยเพราะข้าราชการซึ่งไม่ต้องการสูญเสียอำนาจแบบรวมศูนย์มักจะอ้างว่าประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจแบบให้อิสระเต็มที่แบบการโอนอำนาจให้ชุมชนทำการตัดสินใจและจัดการกับปัญหาบางเรื่อง เช่น การใช้ทรัพยากรป่าไม้แบบการจัดป่าชุมชนและเรื่องอื่นๆ เป็นการขัดกับลักษณะของรัฐเดี่ยว จึงถกเถียงกันตลอดเวลาในเรื่องการกระจายอำนาจไม่สามารถก่อให้เกิดมรรคผลได้เพราะไม่มีการแยกแยะปัจจัยสำคัญสองประเภท คือ (1) ระดับของการมีส่วนร่วมและความเกี่ยวโยงกันระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อระบุอาณาบริเวณแต่ละระดับของการมีส่วนร่วมกับการกระจายอำนาจ (2) ลักษณะและประเภทของกิจกรรมที่จะเป็นเนื้อหาของการกระจายอำนาจ อันจะส่งผลถึงการให้บริการการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ไม่ว่ารูปแบบการกระจายอำนาจจะถูกมองในมิติของการกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยมีพันธะกิจสำคัญในการทำให้นโยบายและแผนงานโครงการของหน่วยงานส่วนกลางได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรส่วนท้องถิ่นหรือ

การกระจายอำนาจทางการเมือง การโอนอำนาจการตัดสินใจในบางส่วนให้กับท้องถิ่น ตามที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย การดำเนินการบริหารงานสาธารณะจึงต้องมีลักษณะที่[26]

(1) มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรไปถึงระดับท้องถิ่น โดยส่วนกลางกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา นโยบายและแผนอย่างกว้างๆ โดยมีศูนย์ข่าวสารข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินนโยบายระดับชาติกับมีการดำเนินกลยุทธ์เพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับชาติได้ หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะกำหนดนโยบาย แผนดำเนินนโยบาย และปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น เป็นการให้สิทธิมวลชนในการตัดสินใจเลือกทางเลือกในการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่น่าขัดแย้งต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมแต่อย่างใด หากแต่กลับช่วยเสริมสร้างศักยภาพในการเผชิญหน้าปัญหาเศรษฐกิจในอนาคต

(2) การกำหนดนโยบาย โครงสร้างองค์การและการจัดการ และระเบียบข้อบังคับมีลักษณะแตกต่างกันตามท้องถิ่น (fragmentation) ไม่รวมเป็นแบบเดียวกัน (uniformity) เนื่องจากลักษณะท้องถิ่นและชุมชนมีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน นโยบาย โครงสร้าง องค์กรและการจัดการ ตลอดจนระเบียบข้อบังคับจึงควรแตกต่างกันด้วย

(3) การเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานของระบบบริหารสาธารณะจากการปฏิบัติงานเองมาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ (regulatory) กำกับดูแลติดตามและประเมินผล

(4) โครงสร้างองค์กรบริหารมีขนาดเล็กและยืดหยุ่นคล่องตัว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โครงสร้างองค์กรบริหารและการจัดการจำเป็นต้องมีการปรับตัวตลอดเวลา

ลักษณะการบริหารงานสาธารณะในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนและกำหนดพันธกิจ (mission) บทบาท หน้าที่หลักของรัฐใหม่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความสัมพันธ์ชัดเจนและสอดคล้องกัน นอกจากนี้หน้าที่หลักของรัฐแต่ละหน้าที่ต้องมีความแตกต่างกันทั้งในด้านกิจกรรมต่างๆ และความครอบคลุมของหน้าที่เป็นผลให้การใช้อำนาจรัฐในแต่ละหน้าที่มีความแตกต่างกันด้วย เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐในรูปลักษณ์ของการรวมอำนาจ มอบอำนาจ และกระจายอำนาจจะเป็นการกล่าวโดยรวมขาดการแยกแยะให้ชัดเจนในแต่ละหน้าที่หลัก โดยมีประเด็นของการบริหารงาน บริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หลักของรัฐทุกหน้าที่ซึ่งจะต้องมีการมอบอำนาจและกระจายอำนาจใน

---

[26] โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น.** กันยายน 2537.

ประเด็นดังกล่าวออกไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมิใช่การพิจารณาอยู่ที่ตัวของมิติทางโครงสร้างรัฐหรือในเชิงการเมืองและกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ต้องมีการคำนึงถึงชุมชน (Local community) และมิติทางเศรษฐกิจประกอบด้วย[27] อันจะส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพได้สมดังความมุ่งหวังเจตนาที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจ โดยหากพิจารณากรอบที่ใช้อ้างอิง (Frame of Reference) ไม่ว่าจะเป็นลักษณะที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนดให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยต้องมีทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานของตนเอง เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระและถือเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการเข้ามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยไม่มีการเข้าแทรกแซงจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้งที่เป็นดุลพินิจโดยทั่วไปและดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพัน ที่มีอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะขอบเขตและมาตรฐานแห่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวทั้งสองข้างต้นมีมาตรฐานการใช้ที่แตกต่างกันที่ฝ่ายปกครองราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องคำนึงถึงในการมีนิติกรรมหรือคำสั่งในทางปกครองที่จะกระทบต่อประชาชนหรือองค์กรอื่นของรัฐภายใต้การกำกับดูแลอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม[28] กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจนั้นมีประโยชน์ในแง่ที่ว่าทำให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารตามความต้องการของท้องถิ่นที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันและเป็นการแบ่งเบาภารกิจในการจัดบริการสาธารณะซึ่งเคยเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง แต่การกระจายอำนาจก็ยังคงมีผลเสียอยู่บ้าง ถ้าหากขาดการพิจารณาโดยรอบคอบก่อนที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตามที่ต้องการ การกระจายอำนาจมากจนเกินไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้เข้ารูปยังไม่เรียบร้อย จะทำให้เกิดปัญหาทางด้านความมั่นคงของชาติขึ้นได้ เพราะขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางการเมือง (political unity) การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ย่อมขึ้นอยู่กับความสนใจทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นสำคัญ ถ้าประชาชนขาดความสนใจก็จะทำให้การจัดบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพและสิ้นเปลืองโดย

---

[27] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย.** กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม เมษายน 2537 หน้า 362-366.

[28] **พัฒนะ เรือนใจดี. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครภาคใต้.** สงขลา พิมพ์ที่ หาดใหญ่การพิมพ์ (Smart print) 2544 หน้า 47-60 (วิจัย).

เปล่าประโยชน์ ในทำนองกลับกันถ้าประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกรักท้องถิ่นของตนเองอย่างรุนแรง (local patriotism) **ก็จะทำให้เกิดความหวงแหนและคำนึงถึงเฉพาะประโยชน์ของท้องถิ่น (local interest) จนลืมคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ** (national interest) อันเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญต่อความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของประเทศอันเป็นส่วนรวม ดังนั้น กรรมวิธีในการกระจายอำนาจจึงต้องอาศัยความผสมผสานกลมกลืน (assimilation) และมีความอดกลั้น (toleration) โดยให้ระยะเวลาพอเพียงต่อการปรับตัวเข้าหากัน และเกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกันอีกด้วย

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำทางปกครอง

การกระทำในทางปกครอง นั่นหมายถึง คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ ในตำแหน่งที่ตนได้รับมอบหมาย และมีผลเป็นความสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับคำสั่ง มิใช่เป็นการออกในฐานะที่เป็นส่วนตัว[29] จุดประสงค์ที่สำคัญในการออกคำสั่งหรือมีการกระทำในทางปกครองก็เพื่อที่จะบริหารกิจการองค์กรหรือตอบแทนกระทำให้เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือในกรณีที่เป็นการมีนิติกรรม ในทางปกครองที่มีผลเฉพาะถึงตัวแก่เอกชนทั่วไปก็ตาม ดังนั้นเป้าหมายในทางปกครองก็คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิชอบด้วยกฎหมายต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข ให้ชอบด้วยกฎหมาย ดังที่รู้จักกันว่า ภายใต้กรอบของการเป็นรัฐที่มีการปกครองด้วยหลักกฎหมาย (นิติรัฐ) นั่นคือ หากมีคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ย่อมยกเลิก เพิกถอน การกระทำที่ไม่ชอบนั่นเสียได้ ประเด็นที่มีการพิจารณากันจึงอยู่ที่เงื่อนไขแห่งการกระทำ ในทางปกครองวิธีพิจารณาดุลพินิจในการออกคำสั่ง การบังคับตามคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสำคัญของกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน อันได้แก่

1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย
2. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
3. หลักกฎหมายว่าด้วยบริการสาธารณะ
4. หลักสัญญาทางปกครอง
5. หลักการแบ่งแยกอำนาจ
6. หลักความรับผิดชอบของรัฐ
7. หลักการเป็นนิติบุคคลของรัฐ

---

[29] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **กฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2539. หน้า 11-23.

การกระทำในทางปกครองนั้นมีความหมายที่กว้างมาก[30] และโดยเหตุของการกระทำดังกล่าวอาจนำไปสู่ความผิดหรือใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งที่เป็นอำนาจดุลพินิจทั่วไปหรือดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพันก็ตาม ส่งผลให้องค์กรของรัฐอื่นเสียหายได้รับผลกระทบหรือส่งผลกระทบถึงเอกชนหรือสาธารณชน อันเป็นเหตุให้ต้องมีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย หรือให้เพิกถอนยกเลิก การกระทำในทางปกครองนั้นเสีย หากเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำการเกินอำนาจ ปราศจากอำนาจและอาจนำไปสู่ความผิดในทางอาญาได้อีกด้วยโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้สั่งการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย[31] ส่วนการดำเนินการทางแพ่ง ก็เป็นเรื่องที่รัฐสามารถที่จะเอาผิดกับผู้สั่งการนั้นได้ หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นความผิดที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดบกพร่องโดยเจตนา หรือประมาทเลินเล่อโดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ.2539 เช่นกัน นอกจากนี้ก็ยังเป็นสิทธิที่จะให้มีการฟ้องร้องได้ยังศาลปกครอง เพื่อให้มีการยกเลิกเพิกถอน นิติกรรมหรือการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเสียได้ เพื่อที่จะให้คำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นสิ้นผลบังคับไป การกระทำในทางปกครองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาได้ ดังนี้[32]

1. เป็นการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำอื่นใด โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต เลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรม หรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือโดยเป็นการใช้ดุลพินิจที่มิชอบอันส่งผลกระทบถึงสิทธิเสรีภาพขององค์กรอื่นของรัฐหรือประชาชน

---

[30] การกระทำในทางปกครอง หมายถึง รูปแบบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งอาจแสดงออกโดยเป็นปฏิบัติการในทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทั่วไปทางปกครอง สัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

[31] ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

[32] โปรดดูในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยละเอียดถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งรวมถึงคดีที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ หรือคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

2. เป็นการที่เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3. เป็นการที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4. เป็นคดีที่พิพาทกันเกี่ยวกับสัญญาในทางปกครอง การจัดทำบริการสาธารณะ

5. เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

ดังกล่าวข้างต้นนี้จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด, อำเภอ) อาจจะมีการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำทางปกครองที่เข้าข่ายที่จะสามารถฟ้องร้องยังศาลปกครองให้มีการยกเลิก เพิกถอน นิติกรรมหรือการกระทำในทางปกครองนั้นได้ หากเข้าเกณฑ์ข้างต้น[33] แต่ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจเข้าไปสั่งให้มีการกระทำหรือนิติกรรมในทางปกครองใหม่เองได้ ภายหลังจากที่มีการพิพากษา ยกเลิก เพิกถอน แล้ว เพราะมิฉะนั้น ศาลปกครองก็จะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารเสียเอง คงทำได้แต่เพียงการพิพากษา ยกเลิก เพิกถอน นิติกรรม หรือการกระทำในทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเสีย และพิพากษาค่าเสียหาย อันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการได้รับผลกระทบของการกระทำในทางปกครองนั้น ในกรณีดังกล่าวนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ถือเอาวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของสภาพบังคับในทางปกครองภายหลังจากมีคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วโดยอนุโลมตาม เพื่อให้ผลของคำพิพากษามีความศักดิ์สิทธิ์ และคู่กรณีจะต้องถือปฏิบัติตามต่อไป ส่วนการดำเนินคดีกับรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่รัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีอาญาก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องไปดำเนินการฟ้องร้องยังศาลยุติธรรม (ศาลอาญา) เอง ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนี้แล้ว สิ่งที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องกระทำก็คือ การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองให้กับองค์กรหรือหน่วยงานตลอดจนกระทั่งประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือการกระทำใน

---

[33] หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ต้องเสนอคำร้อง คำขอ ข้อหารือร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล ไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอและจังหวัด ทั้งนี้ตามที่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ระบุไว้ กรณีดังกล่าวนี้ อาจมีการสั่งคำร้อง คำขอ ข้อหารือร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล ที่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นได้ และรวมถึงการมีการกระทำในทางปกครองสั่งการลงมายังองค์การบริหารส่วนตำบลเองด้วยอีกทางหนึ่ง

ทางปกครองนั้น สามารถฟ้องร้องได้ยังศาลปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนที่สามารถกระทำได้ ภายหลังจากการอุทธรณ์ภายในต่อองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่สั่งการในคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายนั้นก่อนแล้ว โดยทั้งการอุทธรณ์ หรือการโต้แย้งสิทธิ และการใช้สิทธิฟ้องร้องยังศาลปกครองต้องมีการแจ้งสิทธินั้นให้องค์กรหรือหน่วยงาน ตลอดจนกระทั่งประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำในทางปกครองนั้นทราบเสมอ[34] เป็นต้นว่า การระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่ง ในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ การระบุการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง ประกอบด้วย บุคคลผู้รับคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง สถานที่ที่ยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้

---

[34] โปรดดูพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

มาตรา 35 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ มาตรา 40 คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

แย้ง เงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญในการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ ระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งโดยครบถ้วน[35]

ที่มาของการใช้อำนาจทางปกครอง

1. การกระทำของฝ่ายปกครองที่รุกเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ทำไม่ได้ แต่แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจรุกเข้าไปในสิทธิของประชาชนได้ แต่ก็รุกเข้าไปได้ระดับหนึ่งเท่านั้น จะเข้าไปทำลายสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งหมดไม่ได้ หากกระทบถึงทรัพย์สิทธิของประชาชนรัฐต้องชดใช้ค่าทดแทน ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ต้องกระทำการตามกฎหมาย และในคำสั่งนั้นๆ ของฝ่ายปกครองต้องอ้างกฎหมายที่ให้อำนาจในการกระทำนั้นด้วย

2. การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชนอาจเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินจำนวนเงิน หรืออาจเป็นสิทธิ เช่น ให้ใบอนุญาตขับขี่ ลักษณะการให้คุณประโยชน์อาจแบ่งได้ 2 ประเภท

1) มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดแจ้ง ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

2) ถ้าเป็นเรื่องให้คุณประโยชน์แล้ว การที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่นั้นไม่ใช่เรื่องสำคัญ ซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่นพอสมควร ถ้ารัฐต้องออกกฎหมายทุกเรื่องแม้ในเรื่องที่เป็นคุณประโยชน์ ทุกอย่างก็คงจะล่าช้าไปหมด ฉะนั้นถ้าไม่เป็นการกระทบสิทธิของประชาชนในทางที่เป็นภาระแก่เขา หรือไม่ได้ทำให้ประชาชนเสียสิทธิ แต่กลับเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชน แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ควรให้เจ้าหน้าที่กระทำการนั้นได้ ซึ่งทำให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติราชการ แต่ถ้ามีกฎหมายบัญญัติเอาไว้ กฎหมายต้องมาก่อน กล่าวคือจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

ส่วนเรื่องของการวางแผนในการปฏิบัติการตามแผนต้องเอา ข้อ 1 และข้อ 2 มาเป็นหลักของการพิจารณา

ที่มาของการใช้อำนาจปกครองเหล่านี้ ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงกฎหมาย หากเปรียบเทียบกับกฎหมายแพ่ง ในการทำสัญญาทางแพ่งสัญญาค่อนข้างมีอิสระ เพราะยึดหลักเสรีภาพในการทำสัญญา จำกัดเพียงหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแบบแห่งนิติกรรม และหลักความสามารถของบุคคลเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการประชาชนได้ต้องมีอำนาจของกฎหมายสนับสนุนให้อำนาจ เว้นแต่เป็นเรื่องให้คุณประโยชน์และกฎมายมิได้บัญญัติในเรื่องนั้นๆ เอาไว้จึงสั่งการได้เลย กฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวมีอยู่หลากหลาย

---

[35] โปรดดูรายละเอียดได้ในคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ 1/2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และคำแนะนำของสำนักงานศาลปกครอง ที่ 1/2544 เรื่องหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง

ระดับ เช่น (1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ (2) พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ (3) กฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น รวมถึงข้อบัญญัติที่ออกโดยองค์กรปกครองตนเอง เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา กฎหมายลำดับรองเหล่านี้ออกไว้ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้หากออกนอกกรอบจะต้องถูกตรวจสอบ แต่จะต้องมีการออกคำสั่งตามกฎหมายนั้นก่อน เช่น คำสั่งของเจ้าหน้าที่เทศบาลอ้างเทศบัญญัตินั้นมาสั่งการกับตน คือต้องมีคดีความขึ้นมาก่อนจึงจะตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองนั้นได้ ซึ่งเราเรียกว่า เป็นการตรวจสอบอย่างเป็น "รูปธรรม" ในกรณีที่ยังไม่มีการออกคำสั่งหากกฎหมายให้ตรวจสอบได้เรียกว่าการตรวจสอบอย่างเป็น "นามธรรม" คือ พอออกเทศบัญญัตินอกกรอบเมื่อไร ประชาชนผู้ที่อาจถูกเทศบัญญัตินั้นบังคับใช้ก็ฟ้องศาลได้ทันที (4) ประกาศต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครอง มาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในทางฟ้องร้อง นำเสนอเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นอาจกล่าวได้ว่า เป็นอำนาจที่องค์กรฝ่ายบริหารมีอยู่ในการจัดการแก่ส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งทั้งนี้ก็รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งที่มีกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรอนุญาตไว้และที่เป็นลักษณะที่มิใช่ลายลักษณ์อักษร เช่น หลักกฎหมายทั่วไป หลักจารีตประเพณี หลักการรับฟังคู่ความก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งที่จะไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เป็นต้น ที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่งที่มักจะอ้างมาเป็นอำนาจในการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายนั้นก็คือ แนวทางในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งส่วนราชการของประเทศไทยมักจะออกมาในรูปของหนังสือเวียนให้ทราบแนวทางปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น การที่ส่วนราชการจะวางแนวทางการใช้ดุลพินิจภายในของฝ่ายปกครองได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจเสียก่อน กล่าวคือกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจเอาไว้และต้องการให้ผู้ใช้อำนาจนี้ใช้อำนาจอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็จะวางแนวปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจออกเป็นหนังสือเวียนถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอ้างหนังสือเวียนมาออกคำสั่งแล้ว คำสั่งนั้นมากระทบสิทธิประชาชน แล้วประชาชนนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งนั้น รวมทั้งหนังสือเวียนด้วย อาจกล่าวได้ว่าศาลมีอำนาจตรวจสอบแนวปฏิบัติภายในลักษณะ "การตรวจสอบทางอ้อม" จะเข้าไปตรวจสอบ "โดยตรง" ไม่ได้ จะต้องผ่าน คำสั่งของฝ่ายปกครองที่อ้างหนังสือเวียนนั้นก่อน ถ้ามีการฟ้องคัดค้านคำสั่ง ศาลจะใช้อำนาจตรวจสอบคำสั่ง ในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบหนังสือเวียนด้วย

อีกเหตุผลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจภายในของฝ่ายปกครองก็คือ ข้อเรียกร้องตามหลักรัฐธรรมนูญ คือ "หลักความเสมอภาค" กล่าวคือ ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคจากรัฐ

ในเรื่องอายุความ "เสียสิทธิฟ้องร้องถ้าไม่ใช้สิทธิภายในกำหนด" ก็เอามาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย เพียงแต่แนวคำพิพากษาของศาลไทย ศาลพยายามไม่ใช้คำว่า "อายุความ" แต่ใช้คำว่า "ระยะเวลา" โดยถือว่าเรื่องระยะเวลาในทางปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยฯ ถ้าไม่ใช้สิทธิภายในกำหนดจะสิ้นสิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องร้องคดี โดยหลักแล้วในทางปกครองศาลยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ และศาลไทยก็จะยกขึ้นมาตัดสิทธิเอกชน ถ้าไม่ดำเนินคดีภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในทางแพ่งหากคู่กรณีไม่ยกอายุความขึ้นต่อสู้ ศาลจะยกขึ้นตัดฟ้องโจทก์ไม่ได้

เนื่องจากกฎหมายปกครองยังไม่สมบูรณ์เหมือนกฎหมายแพ่ง เพราะฉะนั้นในทางพิจารณาจึงต้องนำหลักจากกฎหมายแพ่งมาปรับใช้ เช่น หลักสุจริต และบางครั้งศาลก็นำหลักในกฎหมายอาญามาใช้ เช่น หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษแก่ประชาชน ดังนั้น ถ้าออกกฎหมายมาใหม่ศาลจะไม่ไปบังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว หลัก "นิติรัฐ" คือรัฐที่ต้องมีหลักประกันให้กับประชาชน ฉะนั้น หลักนิติรัฐจะต้องแยกอำนาจออกมิให้อยู่ในมือของคนคนเดียว ต้องแยกเป็นสามส่วน คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จากหลักนี้เองอำนาจการกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องถูกตรวจสอบโดยอำนาจตุลาการ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการต้องยึดกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือโดยฝ่ายบริหารที่อยู่ภายในกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ไว้เป็นมาตรฐาน เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกำหนดได้หมดทุกอย่าง ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจ "ดุลพินิจ" ของฝ่ายปกครอง และถูกตรวจสอบโดยศาล ซึ่งไม่มีอำนาจตรวจสอบทั้งหมด มิฉะนั้นศาลจะกลายเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง ดังที่กล่าวแล้ว แต่จุดหนึ่งที่ศาลสามารถตรวจสอบได้ คือความชอบด้วยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่บัญญัติกฎหมายนั้นขึ้นมา แต่ในส่วนที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบนั้น ศาลไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบในเนื้อหาของการใช้อำนาจดุลพินิจนั้นได้[36]

---

[36] โทษทางวินัยของข้าราชการ กรณีข้าราชการปฏิบัติผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ดี โทษไล่ออก-ปลดออก ความชอบด้วยกฎหมายจะอยู่ที่ว่าการกระทำนั้นของข้าราชการถือว่าเป็นความผิดอย่างร้ายแรงหรือไม่ ส่วนดุลพินิจของฝ่ายบริหารอยู่ตรงที่คณะกรรมการเรื่องวินัยนั้นจะเลือกลงโทษอย่างไร คือ ไล่ออก ปลดออก ดุลพินิจจุดนี้ศาลปกครองตรวจสอบไม่ได้ แต่ถ้าผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเพียงลดขั้นเงินเดือน ศาลเข้าไปตรวจสอบได้

หัวใจสำคัญของการตรวจสอบการกระทำฝ่ายปกครองโดยศาลอยู่ตรงที่การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายในกรอบของอำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดมาให้ จะไปทะลุกรอบของอำนาจดุลพินิจมิได้ ฉะนั้นในระบบกฎหมายปกครอง ระบบที่สมบูรณ์ที่สุด คือ ระบบที่มีองค์กรตรวจสอบ โดยสร้างองค์กรตรวจสอบให้เป็นอิสระ ซึ่งหลายประเทศใช้ระบบศาล คือใช้ศาลที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษโดยยึดหลักที่ว่า "การทำงานของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาล" ดังนั้น คำสั่งใดของฝ่ายปกครองที่ว่าห้ามนำคดีขึ้นสู่ศาลเราจึงบอกได้ทันทีว่าขัดกับหลัก "นิติรัฐ" แต่ในความเป็นจริงก็มีเหมือนกัน เช่น ในพระราชบัญญัติที่มีข้อความว่า ให้คำวินิจฉัยของอธิบดีเป็นที่สุด ศาลฎีกาพิพากษาว่า ให้ถือว่าเป็นที่สุดในทางบริหารมาฟ้องทางศาลก็ได้ ดังนั้น องค์กรสุดท้ายที่จะมาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ก็คือ องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐอย่างเคร่งครัดและจริงจังจึงมีบทบัญญัติไว้ว่าคดีที่เกี่ยวกับข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนชอบที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษให้มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็ให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการที่รับวินิจฉัยคดี ตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ในเรื่องดังกล่าวนี้ถือเป็นอำนาจที่มอบให้ศาลปกครองแล้ว (มาตรา 276 ถึงมาตรา 280)

รูปแบบการกระทำทางปกครอง แบ่งได้ 4 รูปแบบ

1. ปฏิบัติการในทางปกครอง
2. นิติกรรมทางปกครอง
3. คำสั่งทั่วไปทางปกครอง
4. สัญญาทางปกครอง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

1. ปฏิบัติการทางปกครอง

โดยทั่วไปแล้วการปฏิบัติการทั่วๆ ไปของฝ่ายปกครองไม่ค่อยมีผลในทางปกครองเท่าใดนัก แต่ถ้าหากเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของประชาชน ก็อาจมีผลในทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งเราเรียกว่า ปฏิบัติการในทางปกครอง หรือ เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ในทางปกครองของฝ่ายปกครอง

ปฏิบัติการในทางปกครอง เช่น การตรวจตราว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เช่น ตรวจโรงงาน แรงงาน อาคาร ซึ่งไม่มีผลอะไรไปกระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่ถ้ามีการสั่งการจะเริ่มมีการกระทบสิทธิ เพราะฉะนั้นการปฏิบัติการในทางปกครองมักไม่มีคดีขึ้นสู่ศาล

เพราะยังไม่มีข้อพิพาท แต่อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ ถือเป็นการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารเอง

2. นิติกรรมทางปกครอง หรืออาจเรียกว่า คำสั่งในทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง คือ สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยมีการแสดงเจตนาคล้ายกับกฎหมายแพ่ง ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองจริงๆ แล้วจะต้องมีองค์กรมาคอยตรวจสอบด้วย ว่านิติกรรมนั้นๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบจะยกเลิกเพิกถอนอย่างไร

"คำสั่งในทางปกครอง" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนระงับ หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ ในที่นี้หมายความถึงกฎทั่วๆ ไป เช่น กฎกระทรวง เพราะกฎไม่มีลักษณะเป็นการสั่งการเฉพาะราย เป็นแต่เพียงการประกาศโดยทั่วไป ซึ่งโดยปกติแล้ว กฎหมาย (norm) มักไม่กระทบสิทธิของประชาชนโดยตรงจนกว่าจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้นๆ สั่งการให้ประชาชนปฏิบัติ (act) กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนจะถูกกระทบสิทธิในกรณีที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติ (ตอนออกกฎหมายมายังไม่กระทบสิทธิโดยตรง จนกว่าจะมีการออกคำสั่งให้ปฏิบัติ)

ความหมายของคำว่า "นิติกรรมในทางปกครอง" ตามกฎหมายสาระสำคัญอยู่ที่การกระทำ ซึ่งอาจออกมาในรูปของวาจา หรือลายลักษณ์อักษร รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองเอามาใช้กับประชาชน เช่น มาตรการล็อคล้อรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด มาตรการสลายการชุมนุมประท้วงที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

องค์ประกอบเบื้องต้นของนิติกรรมทางปกครอง

1. คำสั่ง คำวินิจฉัย รวมทั้งมาตรการต่างๆ ของฝ่ายปกครองนั้นเอง นิติกรรมทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือหรือลายลักษณ์อักษรเสมอไป กล่าวคือ รูปแบบอาจจะเป็นวาจาหรือท่าทางก็ได้ เช่น ตำรวจจราจรโบกรถ ก็เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะมาอำนวยความสะดวกถ้าฝ่าฝืนก็เท่ากับขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ อาจได้รับโทษทางปกครอง หรือทางอาญา

2. เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งต้องมีอำนาจในทางปกครองที่จะออกคำสั่งนั้นๆ ถ้าไม่มีอำนาจก็ไม่ใช่คำสั่งในทางปกครอง รัฐจะใช้อำนาจได้โดยผ่านเจ้าหน้าที่ เช่น ข้าราชการพลเรือน

เจ้าพนักงานตำรวจ อีกประการหนึ่ง งานบางอย่างเป็นงานส่วนราชการหรือของรัฐ แต่รัฐไม่ได้ทำเองมอบให้บางองค์กรทำแทน เช่น สภาวิชาชีพ หรือบางกรณีรัฐทำเองบางส่วน เช่น การตรวจสภาพรถยนต์เมื่อมาต่อทะเบียน การตรวจสภาพรถยนต์รัฐมอบหมายให้องค์กรเอกชนทำแทน ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำองค์กรของฝ่ายปกครองด้วย ฉะนั้นเราต้องถือตามความหมายอย่างกว้าง คือ แม้รัฐไม่ได้ทำเองแต่ให้องค์กรเอกชนทำแทนซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐ เราก็ถือว่าเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองด้วย

3. ในคำสั่ง การอนุมัติ การวินิจฉัย จะต้องมีเนื้อหาสาระให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่ง อย่างใด ถ้าอ่านแล้วไม่รู้ว่าให้ทำอะไร ก็ไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ฉะนั้นในคำสั่งนั้นๆ จะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อกำหนด มีเนื้อหาที่ให้สิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้กับผู้รับคำสั่งนั้นว่า เมื่อเขาได้รับคำสั่งแล้ว เขาควรทำอย่างไร หรือเขาได้สิทธิอะไรบ้างให้ครบ ไม่ควรขาดเนื้อหาแห่งสิทธิจึงเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ เพราะขาดเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนั้นเมื่อไม่มีกฎเกณฑ์ เนื้อหาสาระที่จะเป็นนิติกรรมในทางปกครอง เราก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียง "การปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในทางปกครอง" ซึ่งไม่มีผลใดๆ ในทางกฎหมายปกครอง

คำว่า "กฎเกณฑ์" ในความหมายที่จะทำให้เป็นนิติกรรมในทางปกครองนี้ ต้องมีลักษณะเป็นการเจาะจง เป็นรูปธรรมว่าจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และต้องเจาะจงถึงตัวผู้ปฏิบัติด้วย ซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียว กลุ่มบุคคล บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ ฉะนั้นถ้าออกคำสั่งมาลอยๆ ไม่ระบุให้ใครปฏิบัติก็ไม่ต้องทำอะไร เช่น ใบอนุญาตประกอบร้านค้า แต่ไม่ระบุตัวบุคคล ดังนี้ก็ไม่มีใครได้สิทธิ เพราะฉะนั้นนิติกรรมในทางปกครองจะต้องรู้ว่าได้สิทธิหรือเสียสิทธิ มีหน้าที่ปฏิบัติอย่างไร ซึ่งต่างกับกฎหมาย เพราะกฎหมายไม่ระบุตัวบุคคลใด และมีผลใช้บังคับทั่วไป แต่นิติกรรมทางปกครองจะต้องมีการระบุตัวบุคคลผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือผู้ได้รับสิทธิตามใบอนุญาตนั้นๆ

ข้อสังเกต[37] ความแตกต่างระหว่างกฎหมายและนิติกรรมในทางปกครอง

1. กฎหมายเป็นนามธรรม (norm) นิติกรรมทางปกครองเป็นรูปธรรม (act)
2. กฎหมายไม่เจาะจงตัวผู้ปฏิบัติ นิติกรรมทางปกครองเจาะจงตัวบุคคล

4. นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ออกโดยรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าในการที่ออกคำสั่ง หรืออนุมัติสั่งการลงมาให้ ดังนั้น สถานะระหว่างผู้ออกคำสั่งกับผู้รับคำสั่งจึงไม่เท่าเทียมกัน ไม่เหมือนกับนิติกรรมทางแพ่งที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค

---

[37] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **เรื่องเดียวกัน.** หน้า 25-27.

5. การสั่งการต้องมีลักษณะของการใช้อำนาจปกครอง ถ้าไม่มีการใช้อำนาจทางปกครอง ก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง

6. ต้องมีลักษณะไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน อาจเป็นการให้มีสิทธิขึ้นมาใหม่ เปลี่ยนแปลง ระงับ ยกเลิกสิทธิ ถ้าไม่กระทบก็ไม่เป็นนิติกรรมในทางปกครอง

3. คำสั่งทั่วไปทางปกครอง

คำสั่งทั่วไปทางปกครองนี้มีลักษณะผสมระหว่างความที่เป็นกฎหมายอันเป็นนามธรรมบังคับโดยทั่วไป และเป็นนิติกรรมทางปกครองอันมีผลเป็นการเฉพาะเจาะจงแก่เอกชนคนใดคนหนึ่ง เช่น ป้ายจราจร ป้ายเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมาย แต่ที่เป็นกฎหมาย คือตัวพระราชบัญญัติป้ายที่ออกมาอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นคำสั่งโดยทั่วไป เพราะมีลักษณะเจาะจงเฉพาะเรื่อง แต่ไม่ระบุตัวบุคคล เมื่อใครมาพบต้องปฏิบัติตาม ในทางกฎหมายปกครอง คำสั่งทั่วไปจึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครองในตัวเอง แต่กฎหมายให้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทั่วไปในทางปกครอง ฯลฯ เช่นเดียวกับนิติกรรมทางปกครอง

4. สัญญาทางปกครอง

ข้อพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ ต้องดูเนื้อหาสาระของสัญญานั้นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมหรือไม่ สัญญาทางปกครองที่ทำขึ้นนั้น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นส่วนราชการ (ฝ่ายปกครอง)

สัญญาทางฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้ 2 แบบ

1. สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชน (subordination) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. สัญญาที่ส่วนราชการด้วยกันทำกันเอง (co-ordination) เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ร่วมทุนกันสร้างเครื่องกำจัดขยะ แต่ถ้าส่วนราชการทำกับเอกชน มิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐ ดังนี้ ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

เป็นลักษณะของคำสั่งในทางปกครองที่มุ่งให้มีผลบังคับในทันที ถือเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ปกติในกิจการทางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดผลในทางกฎหมาย นั่นคือมีอยู่ 2 ลักษณะ คำสั่งที่มีผลบังคับเป็นการกระทำทางปกครอง และคำสั่งที่เป็นนิติกรรมทันที ในหลัก

กฎหมายฝรั่งเศสแล้วได้อาศัยหลักเกณฑ์ทางด้านวัตถุ เป็นตัวชี้อำนาจของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรทางศาล โดยแยกความแตกต่างระหว่างการกระทำที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน และการกระทำที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบออกจากกัน โดยที่ถือว่าการกระทำที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบขึ้นอยู่ในอำนาจศาลปกครอง[38] คำสั่งที่มีผลบังคับเป็นการกระทำทางปกครองอยู่บนพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึง

1. หลักเกณฑ์สภาพขององค์กร
2. หลักเกณฑ์สภาพของกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้อยู่
3. หลักเกณฑ์สภาพของด้านวัตถุ

ส่วนคำสั่งที่มีผลบังคับทันทีเป็นนิติกรรม ก็มีข้อควรคำนึงโดยศึกษาถึงมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับประการหนึ่ง กับมาตรการภายในของฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง ซึ่งรวมถึงการมีดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย ในการที่จะมีดุลพินิจในแบบคำร้องที่มีการยื่นเพื่อขออนุมัติ อนุญาตขึ้นมา ทั้งนี้ต้องอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมายในการมีคำสั่งในนิติกรรมทางปกครองที่จะมีออกไป ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบังคับใช้อยู่ และศาลจะเป็นผู้ตรวจดูถึงความถูกต้อง หรือการสั่งการที่ละเมิดเกินขอบของกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยศาลจะเป็นผู้เพิกถอนการกระทำนั้นเสีย โดยดูจากแบบพิธี เช่น อำนาจหน้าที่และรูปแบบกับคุณสมบัติเกี่ยวกับปัจจัยทางวัตถุ เป้าหมายของการกระทำ อาจเป็นการไร้ผลของนิติกรรมทางปกครองที่เรียกว่า ไร้ผลแบบสัมพันธ์ ซึ่งเกิดจากการขาดแบบพิธีบางประการที่เป็นแบบพิธีเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายปกครองเอง กรณีนี้ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีอำนาจยกเลิกได้ หรือ **"การไร้ผลแบบสมบูรณ์"** (absolute) ซึ่งมีความใกล้เคียงถึงหลักตามกฎหมายแพ่ง (เช่น การละเว้นแบบพิธีบางอย่างที่สำคัญ) นอกจากนี้ยังมีการกระทำชนิดที่ถือว่า **"ไม่มีอยู่"** ซึ่งเป็นแบบที่รุนแรงที่สุดด้วย เช่น คำวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรีแทนคำวินิจฉัยของศาล ในกรณีนี้ การกระทำ **"ไม่มีผลใดๆ เลย"** ซึ่งส่งผลให้ไม่มีความผูกพันใดๆ ที่จะปฏิบัติตาม การฟ้องการกระทำที่ไม่มีอยู่นี้ ไม่ใช่การฟ้องเพิกถอน แต่เป็นการฟ้องเพื่อให้ศาลยืนยันความไม่มีอยู่นี้เท่านั้นและศาลจะกล่าวยืนยันนี้ได้ก็อาจทำได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม

นอกจากการฟ้องขอเพิกถอนการกระทำได้แล้ว ยังอาจฟ้องเรียกให้ชำระค่าเสียหายจากนิติกรรมในทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมายได้อีกด้วย แม้ระยะเวลาการฟ้องขอเพิกถอนจะพ้นกำหนดแล้วก็ตาม (โดยปกติ 2 เดือน)

---

[38]พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. **นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง ในกฎหมายฝรั่งเศส.** บทความวารสารนิติศาสตร์ พ.ศ.2528. หน้า 280-310.

1. กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง

1.1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หลักเกณฑ์ที่เป็นผลจากหลักเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย โดยปกติ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการทำคำสั่งในการปกครองจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นเสียเองได้

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

เนื้อหาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ใด จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหรือโดยคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ในลำดับต่ำกว่าไม่สามารถเข้าไปก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ลำดับสูงกว่า ในทางตรงกันข้าม ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหนือจะไปใช้อำนาจแทนเจ้าหน้าที่ลำดับต่ำกว่าไม่ได้

การมอบหมายให้ใช้อำนาจแทน

เจ้าหน้าที่เหนือกว่าจะมอบหมายอำนาจหน้าที่หรือให้ลงนามแทนแก่เจ้าหน้าที่ในลำดับต่ำกว่าไม่ได้ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ การมอบหมายดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ทั้งหมดและจะกระทำให้เกิดความเสียหายต่อหลักประกันของผู้อยู่ในปกครองไม่ได้ อีกทั้งจำเป็นต้องประกาศให้ทราบ การมอบหมายทั้ง 2 ประการนี้มีผลต่างกัน การมอบหมายให้ใช้อำนาจแทนแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มอบหมายจะใช้อำนาจที่มอบไปแล้วไม่ได้ตราบที่ยังอยู่ในเวลาที่มอบอำนาจไว้ กรณีที่มอบหมายให้ลงนามแทน สามารถใช้อำนาจในเรื่องนี้ได้ เพราะกรณีหลังถือว่าการมอบหมายการลงนามแทนเป็นลักษณะส่วนตัว แต่การมอบหมายอำนาจเป็นลักษณะทั่วไป ผลประการสุดท้ายก็คือ ในกรณีมอบหมายการลงนามแทน ถือว่าผู้มอบหมายเป็นผู้ออกคำสั่งนั้นเอง แต่การมอบหมายอำนาจถือว่า ผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกคำสั่งหรือผู้มีการกระทำในทางปกครองนั้นเอง

ขอบเขตพื้นที่ของอำนาจเจ้าหน้าที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือในเขตการปกครองอื่นๆ จะใช้ได้เพียงในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจเท่านั้น อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ทางปกครองตำแหน่งเดียวกัน อาจมีอำนาจซ้อนกันในหลายพื้นที่ได้ เช่น กรณีผู้ว่าการภาค และผู้ว่าการเขต

ส่วนการที่เจ้าหน้าที่ในทางปกครองใช้อำนาจหน้าที่ของตนตั้งแต่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง (มีการลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง) และสามารถใช้อำนาจได้แม้ก่อนมีการประกาศการแต่งตั้ง อย่างไรก็ดี หลังจากหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว อำนาจที่มีอยู่อาจคงอยู่ต่อไปได้ ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้ (กรณีนายกเทศมนตรีและผู้ช่วย) หรือตามหลักทั่วไปที่ไม่มีบัญญัติไว้ เช่น กรณีรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง อาจใช้อำนาจเกี่ยวกับกิจการประจำวันที่ไม่ใช่นโยบายได้ในฐานะที่เป็นรักษาการ

การกระทำที่ถือว่าไม่มีอำนาจ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ กรณีการใช้อำนาจก้าวก่ายหน้าที่อื่นๆ ของรัฐที่ไม่ใช่หน้าที่ในทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มี

กฎหมายใดๆ ให้อำนาจไว้ เช่น เจ้าหน้าที่ทางปกครองเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในขอบเขตนิติบัญญัติ กับอีกแบบหนึ่งที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ในทางปกครองอื่นๆ เช่น การกระทำในการปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ในทางปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ข้อยกเว้น ในบางกรณีที่สืบเนื่องมาจากทฤษฎีหน้าที่ตามข้อเท็จจริงถือว่า การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ หรือแม้แต่กระทำโดยผู้อยู่ใต้ปกครองอาจถือได้ว่ามีผล ในกรณีปกติ เช่น คำสั่งที่กระทำโดยบุคคลที่มีลักษณะภายนอกมองเห็นได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าเขาทำโดยมีอำนาจ เช่น จดทะเบียนสมรสต่อเจ้าหน้าที่ที่คิดว่ามีอำนาจจดทะเบียนให้ ในภาวะพิเศษมีทฤษฎีที่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการประกันให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

1.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการในการออกคำสั่ง

- **รูปแบบ** การกระทำในทางปกครองโดยทั่วไปเป็นการกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในบางกรณีอาจเป็นการกระทำด้วยวาจาก็ได้ การกระทำในทางปกครองอาจกระทำไปได้โดยไม่ต้องให้เหตุผลในคำสั่งนั้นๆ เว้นเสียแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ อย่างไรก็ดี การให้เหตุผลในการกระทำบางครั้งผู้พิพากษาก็เห็นว่าจำเป็น เพื่อประกอบการพิจารณากิจการที่อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นๆ เกี่ยวกับพันธะในการให้เหตุผลในการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง เพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและมหาชนให้ดีขึ้น อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้เพียงแต่กำหนดว่าการกระทำประเภทใดบ้างที่จำต้องให้เหตุผลเอาไว้และไม่ถือว่าเป็นหลักทั่วไป ที่จะต้องมีการให้เหตุผลทุกๆ คำสั่งในทางปกครองเสมอไป

อาจแบ่งรูปแบบออกได้เป็น 2 แบบ คือ รูปแบบหลัก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกันสิทธิของผู้อยู่ใต้ปกครอง เช่น รูปแบบในการติดต่อส่งเอกสารให้อีกฝ่ายได้รู้ ซึ่งการละเว้นรูปแบบเช่นนี้ต้องเพิกถอนการกระทำได้ กับอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะรอง อาจมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายปกครองเอง ดังนั้นการละเว้นเสียซึ่งรูปแบบรองนี้ อาจไม่จำเป็นต้องมีการเพิกถอนก็ได้ หลักเกณฑ์ที่จะดูว่าเป็นรูปแบบหลักก็คือดูว่าการละเว้นเสียจะมีผลต่อคำสั่งในภายหลังหรือไม่

- **กระบวนการ** อาจมีหลายประการ เช่น จำเป็นต้องได้รับความเห็นร่วมหรือคำปรึกษาของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ ก็อาจมีหลักการเกี่ยวกับ**สิทธิป้องกัน** ถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป สามารถนำมาใช้ได้เลยโดยปราศจากบทบัญญัติทางกฎหมายอื่นอีก **สิทธิป้องกันนี้อาจนำมาใช้ได้เมื่อคำสั่งในทางปกครองมีลักษณะมีบทบังคับลงโทษ** และอาจจะสร้างความเสียหายแก่สถานะของบุคคลได้ หลักการนี้มีลักษณะโต้แย้งในกระบวนการในทางปกครอง

หลักป้องกันนี้อาจยกเว้นเมื่อมาตรการนี้ได้ถูกใช้ไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน และไม่ถือเป็นการลงโทษหรือเป็นมาตรการที่มีประโยชน์ต่อความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อสุขภาพ และเพื่อความมั่นคงของมหาชน

2. ผลของการนิติกรรมในทางปกครอง

คำสั่งในทางปกครองจะเกิดผลเมื่อใด และจะก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายเพียงใดนั้น ในเรื่องนี้อยู่ภายใต้แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจมหาชน ซึ่งอาจศึกษาได้ดังนี้

- **การมีผลบังคับใช้**

ก. การออกใช้ คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับตั้งแต่ขณะที่ออกใช้แต่จะส่งผลต่อผู้อยู่ใต้ปกครองก็ต่อเมื่อ วันที่มีการประกาศใช้ (publication) หรือการแจ้งให้ทราบ (Notification) แล้วการกระทำมีผลนับแต่วันออก และการที่ยังไม่ประการใช้ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ดี หากยังไม่ประกาศผู้อยู่ใต้ปกครองจะโต้แย้งการกระทำนั้นไม่ได้

ข. การประกาศใช้และการแจ้งให้ทราบ (Publication and notification) การประกาศใช้นั้นจำต้องกระทำโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการกระทำที่มีผลบังคับทั่วไป เช่น กฤษฎีกา เป็นต้น ส่วนการแจ้งให้ทราบก็จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นการกระทำที่มีผลเฉพาะบุคคล อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก อาจทำเพียงประกาศใช้แต่เพียงอย่างเดียวก็พอ คำสั่งที่ไม่ประกาศไม่ก่อพันธะต่อบุคคลที่สามและผู้เกี่ยวข้อง คำสั่งที่ไม่เป็นลักษณะทั่วไปอาจก่อสิทธิได้ตั้งแต่ออกใช้ แม้ก่อนการแจ้งให้ทราบ

ค. ไม่มีผลย้อนหลัง หลักการ-คำพิพากษาตั้งเดิมได้ยืนยันหลักการที่ว่านี้ ซึ่งหมายถึงว่า นิติกรรมทางปกครองจะไม่ก่อให้เกิดผลย้อนหลังขึ้นไป นับจากวันที่ได้มีการออกใช้ เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ได้ใช้หลักการไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย หลักการนี้เห็นได้ชัดแจ้งว่า จะไม่เป็นการสมเหตุผลที่จะนำหลักกฎหมายมาใช้ในยุคที่ไม่มีใครรู้จักหลักการนี้ อีกทั้งยังขัดต่อความมั่นคงของกฎหมายอีกด้วย สำหรับนิติกรรมทางปกครองปัจจุบันนี้พิจารณาว่าหลักการไม่มีผลย้อนหลังนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป

ข้อยกเว้นหลักการไม่มีผลย้อนหลัง ในบางกรณีการมีผลย้อนหลังก็ชอบด้วยกฎหมายหรือบางครั้งมีความจำเป็นต้องย้อนหลังอย่างถือเป็นพันธะเลยทีเดียว

ในบางกรณี การมีผลย้อนหลังมีความจำเป็นโดยสภาพหรือโดยสถานการณ์บางอย่างของคำสั่งนั้นเอง เช่น คำสั่งที่ออกโดยผลของการเพิกถอนคำสั่งเดิม เช่น มีคำสั่งปลดข้าราชการ ต่อมามีการฟ้องเพิกถอนคำสั่ง และศาลสั่งเพิกถอน จึงมีคำสั่งที่ออกมาภายหลังให้คืนสภาพข้าราชการ คำสั่งภายหลังนี้จึงจำเป็นอยู่เองที่จะต้องให้มีผลย้อนหลัง หรือคำสั่งยกเลิกโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีต่อคำสั่งที่ออกมาก่อน มีผลย้อนหลังได้

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดข้อจำกัดเรื่องการไม่มีผลย้อนหลัง ที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยให้มีผลย้อนหลังได้ ในกรณีที่เป็นคำสั่งเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบหรือคำสั่งที่ออกในระหว่างปีหรือระหว่างฤดูกาลในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยมีความจำเป็นที่คำสั่งเหล่านี้ต้องมีผลบังคับ ต้นปีหรือต้นฤดูกาลนั้น คือคดี Soc. Graciet ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกระเบียบใหม่เกี่ยวกับการตลาดปลาทูน่า โดยมีการจัดแบ่งสัดส่วนปลาทูน่า albacore โดยใช้แทนระเบียบเดิม โดยที่ในขณะที่ออกระเบียบใหม่นี้อยู่ระหว่างฤดูกาลจับปลา พนักงานผู้รับผิดชอบได้ชี้ให้เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงชีวิตทางเศรษฐกิจและสภาพบังคับของการจัดระเบียบการผลิตโดยอำนาจมหาชน พนักงานผู้รับผิดชอบ Baudoin สรุปต่อไปว่า การวางระเบียบเกี่ยวกับการดัดแปลงช่วงระยะเวลาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (การจับปลา) จำเป็นต้องพิจารณาทั้งช่วงเวลาทั้งหมดจะแบ่งแยกไม่ได้ ต้องครอบคลุมตลอดฤดูกาล ดังนั้นคำสั่งในเรื่องเหล่านี้จึงไม่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดหากมีผลย้อนหลัง ศาลปกครองสูงสุดได้ยึดถือแนวคิดนี้โดยชี้แจงเพิ่มเติมว่า ระเบียบเดิมยังไม่ถือว่าได้มีการปฏิบัติการไปแล้วทั้งหมด และไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่ได้รับมาแล้วแต่อย่างไร อย่างไรก็ดีการมีผลย้อนหลังได้ของคำสั่งเกี่ยวกับทางเศรษฐกิจนี้ ไม่ได้ถือว่าเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด เพราะมีคำพิพากษาหลายเรื่องทางเศรษฐกิจที่หลักการไม่มีผลย้อนหลังไม่ได้ถูกยกเลิกไป

นอกจากคำสั่งทางเศรษฐกิจแล้วยังมีคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่มีอำนาจควบคุมกำกับที่เกี่ยวกับคำสั่งเห็นชอบด้วยกับคำสั่งเดิมของผู้อยู่ในกำกับอาจมีผลย้อนหลังไปได้ถึงวันที่มีผลของคำสั่งที่ไม่ได้รับการเห็นชอบ

นอกเหนือจากกรณีเหล่านี้แล้ว ถือว่า การมีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- **ผลในทางระเบียบของกฎหมาย** การกระทำทางปกครอง แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงฝ่ายเดียวซึ่งสถานะทางกฎหมาย ที่การกระทำนั้นมุ่งประสงค์ การกระทำในทางปกครองที่มีผลบังคับฉับพลัน ถือว่าก่อพันธะขึ้นและจำต้องปฏิบัติทันที จากหลักเอกสิทธิฝ่ายปกครอง และหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จากสิ่งที่ตัดสินแล้ว

ประการแรกการกระทำหรือคำสั่งได้รับการสันนิษฐานว่าการ **"กระทำถูกต้องตามกฎหมาย"** เป็นผลให้คำสั่งก่อให้เกิดสถานการณ์ใหม่ขึ้นทันทีมีผลต่อผู้ใต้ปกครองที่อยู่ภายใต้การบังคับของคำสั่งนี้ และผู้ที่ได้รับผลกระทบนี้จะอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้อ้างหลักฐานต่อศาล โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดอำนาจ อย่างไรก็ดีคำฟ้องนี้ไม่ทำให้ผลของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนี้ต้องยุติลงแต่อย่างใด คงมีผลใช้บังคับต่อไป เว้นเสียแต่บางกรณีที่อาจจะขอให้ระงับยับยั้งการบังคับให้ปฏิบัติตามได้ นอกจากให้

สันนิษฐานว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถที่จะดำเนินการให้มีผลปฏิบัติได้เอง โดยไม่ต้องร้องขออำนาจต่อศาล

การกระทำในทางปกครองนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่มีอำนาจที่เกิดจากสิ่งที่ได้ตัดสินลงไปแล้วด้วย อย่างไรก็ดี อำนาจนี้มีลักษณะเคร่งครัดน้อยกว่าอำนาจที่เกิดจากสิ่งที่ได้พิพากษาแล้ว เช่น กรณีที่เป็นคำสั่งในทางปกครองจะแตกต่างกับคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาดแล้ว กล่าวคือ แม้ภายหลังระยะเวลาอายุความฟ้องเพิกถอนคำสั่งจะได้สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม ก็ยังอาจถูกร้องเรียนให้เยียวยาชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นได้ หรืออาจถูกฟ้องให้พิจารณา กล่าวคือ กรณีที่การกระทำนั้นเกี่ยวพันในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่กำลังดำเนินอยู่ในศาลยุติธรรมหรือเป็นการฟ้องร้องที่ไม่เกี่ยวกับการกระทำนี้โดยตรง แต่เป็นการกระทำอื่นที่กระทำสืบเนื่องจากการกระทำคราวแรก

การบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง

ฝ่ายปกครองมีวิธีบังคับได้หลายวิธี เป็นต้นว่าการลงโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือการใช้กำลังทางกายภาพ จะเป็นในลักษณะนิติกรรมในรูปของคำสั่งต่างๆ อาจเป็นข้อเสนอให้กระทำการหรือข้อห้ามมิให้กระทำการ หรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ การบังคับตามนิติกรรมทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการบังคับได้เอง โดยมิต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ต่างกับการบังคับคดีในทางแพ่งที่ต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล แต่การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การที่จะกระทำบังคับตามนิติกรรมทางปกครองเช่นว่านั้นได้ ก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำนั้นๆ ไว้ด้วยอย่างชัดแจ้ง เป็นต้นว่า

- นิติกรรมทางปกครองที่เป็นการเรียกให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองชำระเงิน อาจเป็นภาษีอากร เงินค่าบริการ หรือเงินสมทบตามกฎหมายก็ได้ เช่น ตามกฎหมายกองทุนเงินทดแทน กรณีของนายจ้างลูกจ้าง
- การเรียกให้ชำระเงิน เงินเพิ่ม เบี้ยปรับ ค่าปรับ
- วิธีการในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่จะต้องชำระเงินดังกล่าว
- การมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่สร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระงับการก่อสร้างอาคารที่ผิดแบบที่ขออนุญาตแปลนไว้ คำสั่งห้ามบุคคลใดเข้าไปหรือใช้ส่วนใดของอาคาร (ตาม ม.40 แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535)

และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็อาจที่จะดำเนินการได้ดังนี้

1. การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำแทนหรือเจ้าพนักงานกระทำแทน โดยผู้รับนิติกรรมทางปกครองเป็นผู้จ่าย

2. การปรับเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้ในนิติกรรมทางปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการชำระเงิน แต่ผู้รับนิติกรรมทางการปกครองจะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตนเองหรือละเว้นกระทำการนั้น หรือต้องส่งมอบทรัพย์สินให้กับฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองไม่อาจให้ผู้อื่นกระทำแทนได้ ไม่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้

3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้กำลังทางกายภาพเข้าจัดการเองได้ หากเป็นการได้พยายามใช้มาตรการแรกๆ แล้วไม่เป็นผล ซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรง จึงจำเป็นที่จะต้องใช้อย่างเหมาะสม

4. การจับกุม กักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ใช้ในคดีแพ่งที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ลูกหนี้และบริวารไม่ออกจากอสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี อาจรายงานให้ศาลมีคำสั่งให้จับกุมกักขัง

5. การเพิกถอนใบอนุญาตต่างๆ ในกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือข้อกำหนดที่ฝ่ายปกครองออกใช้บังคับ

3. การสิ้นสุดของผลของการกระทำหรือคำสั่งในทางปกครอง

การสิ้นสุดของผลของคำสั่งทางปกครอง อาจเกิดจากคำสั่งนั้นเองหรือเกิดจากสถานการณ์ภายนอกจากเจตนารมณ์ของผู้ทำคำสั่ง และจากเจตนารมณ์ของผู้ทำคำสั่งนั้นเอง

1. การสิ้นสุดที่เกิดจากคำสั่งนั้นเอง โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับใช้ไม่จำกัดเวลา อย่างไรก็ดี ในคำสั่งนั้นเองอาจแสดงไว้อย่างชัดแจ้ง หรือสันนิษฐานได้ว่าได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้เอาไว้ด้วย

2. การสิ้นสุดจากเหตุภายนอกเจตจำนงของผู้ออกคำสั่ง เช่น คำสั่งทางปกครองออกใช้บังคับโดยออกจากกฎหมายที่ยกเลิกแล้ว ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไปอาจสิ้นสุดได้ในกรณีดังนี้ มีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ (สถานการณ์จากข้อเท็จจริง หรือมีกฎหมายอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง) ซึ่งมีผลกระทบปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งนั้น ฝ่ายปกครองอาจจะถูกบังคับให้ยกเลิกการกระทำนั้นเสียโดยผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ

3. การสิ้นสุดเกิดจากเจตนารมณ์ของผู้ออกคำสั่งภายหลังจากได้ออกคำสั่งนั้นไปแล้ว ปัญหาที่ละเอียดอ่อนในเรื่องนี้อยู่ที่ว่า ฝ่ายปกครองจะให้ผลของนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับปฏิบัติการนี้สิ้นสุดลงภายใต้เงื่อนไขใด เพราะขณะนั้นนิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับที่เป็นพันธะอยู่ ดังนั้นในการจัดสร้างทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงจำต้องอาศัยข้อพิจารณาหลายประการ

กล่าวคือ แม้ว่าพิจารณาเกี่ยวกับความมั่นคงทางกฎหมายและหลักป้องกันต่อสิทธิที่ได้รับมาแล้ว ของเอกชนจะมีความสำคัญอย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องคำนึงถึงและยอมรับความจำเป็นในการให้บริการสาธารณะและชีวิตทางปกครองด้วย เช่นกัน

สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ เมื่อมีการสิ้นผลของนิติกรรมจะต้องคำนึงถึงว่าคำสั่งทางปกครองเหล่านี้ได้สร้างผล สร้างสิทธิต่างๆ ให้กับผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นด้วย หากเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปจะเป็นการง่ายกว่าที่จะยุบเลิก เพราะว่านิติกรรมประเภทนี้ไม่ส่งผลเฉพาะบุคคล แต่ถ้าเป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคลที่ก่อให้เกิดสิทธิต่างๆ กับเขาแล้ว จึงมีความสำคัญที่ต้องพิจารณาให้มาก แต่หากเป็นนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในที่นี้ไม่ว่าจะกระทบถึงใครเป็นการเฉพาะหรือทั่วไปก็ถือเป็นพันธะสำหรับฝ่ายปกครองเลยทีเดียว[39] การเพิกถอน คือ การทำให้การกระทำไร้ผลมาตั้งแต่ต้น และทำให้สิ้นผลในทางกฎหมาย ทั้งในอนาคตและอดีต (มีผลย้อนหลัง) การเพิกถอนการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิ อาจพิจารณาได้ 3 กรณี

1. กรณีที่เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย การเพิกถอนไม่สามารถจะกระทำได้เลย จะเพิกถอนคำสั่งโดยชอบที่ให้ยกเลิกมาตรการทางวินัยไม่ได้

2. กรณีเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง อาจเพิกถอนได้ เฉพาะในมูลเหตุว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องทำภายในอายุความฟ้องคดีปกครองหรือว่าถ้าได้มีการฟ้องร้องแล้ว และอยู่ในระหว่างการดำเนินการ แต่ภายในเวลาจำกัดก่อนการสรุปคำฟ้องของผู้ร้อง นั่นคือ ผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิ เริ่มตั้งแต่การลงนามและนับแต่วันลงนาม การจะเพิกถอนการกระทำนั่นต้องเป็นเฉพาะกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. การเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งที่ไม่ก่อสิทธิ อาจถูกเพิกถอนได้ทุกเวลา ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะถูกต้องหรือไม่

ซึ่งลักษณะของการเพิกถอนนี้แตกต่างจากการยกเลิกคำสั่ง (Abrogation) การยกเลิกมีผลให้คำสั่งนั้นสิ้นสุดลงสำหรับอนาคต (ไม่มีผลย้อนหลัง)

ส่วนในประเด็น **หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครอง (The Principle of legality)**

หลักในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานที่นิติรัฐจะต้องคำนึงถึงในการมีนิติกรรมออกใช้บังคับหรือการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมที่ได้มีผลบังคับไปแล้วก็ตาม โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม และปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องอยู่หลายประการทั้งในแง่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ออกคำสั่งในนิติกรรมทางปกครองนั้น กระบวนการที่จะ

---

[39] พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. **เรื่องเดียวกัน.** หน้า 306.

ออกคำสั่งและวิธีพิจารณาที่ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานถึงความเที่ยงธรรม ยุติธรรม ของคำสั่งนั้นได้ กล่าวสำหรับในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็อาจได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจทั้งที่เป็นดุลพินิจทั่วไปและดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพันตามกฎหมายและข้อเท็จจริงจากราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด) (นายอำเภอ) ได้[40] หลักการของดุลพินิจเหล่านี้รวมทั้งนิติกรรมทางปกครองที่สั่งออกไป ก็ต้องมีความชอบด้วยกฎหมายชัดเจนและมีเหตุผลในคำสั่งในทางปกครองเช่นนั้น[41] ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นการหาทางออกให้ในกรณีที่มีการเรียกร้องหรือฟ้องร้องว่าคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองมิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้องค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่ชี้ขาดคดีปกครอง ได้ทำการเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเสีย ซึ่งในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ในกรณีนี้ให้นำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาลปกครองได้ และฝ่ายปกครองต้องรับผิดต่อความเสียหายที่ได้ก่อให้เกิดขึ้น อันเป็นผลจากคำสั่ง หรือการกระทำการมีดุลพินิจออกไปของฝ่ายปกครอง

สำหรับในความหมายของนิติรัฐนั้น หมายถึง การที่องค์กรต่างๆ ของรัฐจำต้องผูกพันการกระทำของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายในขณะที่รัฐดำรวจนั้น หมายถึง การที่องค์กรต่างๆ ที่ใช้อำนาจรัฐเหล่านี้มีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ตามอำเภอใจของตน

ตามหลักนิติรัฐนั้น องค์กรอื่นๆ ของรัฐไม่เฉพาะแต่ฝ่ายปกครองก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐนี้เช่นกัน แต่การใช้หลักนี้บังคับแก่องค์กรอื่นของรัฐมีข้อแตกต่างกับลักษณะที่ไม่บังคับแก่ฝ่ายปกครองกล่าวคือ

สำหรับฝ่ายตุลาการ แม้จะถือว่าผู้พิพากษาต้องปฏิบัติตามหลักนี้อย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่ผู้พิพากษาก็มีหน้าที่แต่เพียงใช้กฎหมายปรับแก่คดี และจะต้องพิจารณาตัดสินคดีให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐ นอกจากนี้ยังมีการควบคุมกันเป็นชั้นๆ โดยให้มีการอุทธรณ์และฎีกาได้ด้วย

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ การใช้หลักนี้บังคับย่อมเป็นไปในลักษณะอีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายใดๆ และมีการควบคุมการออกกฎหมายให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญด้วย ฉะนั้นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเช่นเดียวกัน

---

[40] โปรดดูอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ของนายอำเภอ ในมาตรา 71 มาตรา 13 อนุโลมมาตรา 47 มาตรา 90 มาตรา 91 และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในมาตรา 72, มาตรา 87, มาตรา 12 (7) อนุโลมตามมาตรา 47 เป็นต้น

[41] ชัยอนันต์ สุมทวณิช. **เหตุผลในทางปกครอง.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 26 ฉบับที่ 5, 2526 หน้า 68-85.

อย่างไรก็ดีในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะเรื่องการกระทำในทางปกครอง ส่วนการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือของฝ่ายตุลาการนั้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง

การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย คำว่า กฎหมาย หมายถึง ในที่นี้นั้นมีความหมายอย่างกว้างเป็นเช่นเดียวกับที่เรากล่าวว่า บุคคลจะปฏิเสธว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้นั่นเอง ซึ่งคำว่า กฎหมาย ในที่นี้มิได้มีความหมายเฉพาะรัฐบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่หมายถึงสิ่งที่รวมกันเป็นภาวะที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด ซึ่งเราอาจนิยามโดยย่อด้วยว่า หมายถึงกฎหมาย (ในความหมายอย่างกว้าง) และนิติกรรมทางปกครองทั้งปวงที่มีผลบังคับต่อฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้กฎหมายและนิติกรรมทางปกครองทั้งหมดนี้ยังมีการจัดความสำคัญตามลำดับชั้นหรือที่เราเรียกว่า ระบบชั้นกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญว่า กฎหมายแต่ละชั้นจะต้องเคารพกฎหมายซึ่งอยู่ในชั้นที่สูงกว่า และในขณะเดียวกันก็มีผลบังคับแก่กฎหมายซึ่งอยู่ในชั้นที่ต่ำกว่าด้วย กล่าวโดยย่อก็คือว่า กฎหมายที่อยู่ในระดับหรือชั้นที่ต่ำกว่า จะไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในระดับสูงกว่ามิได้ กฎหมายเหล่านี้อาจเป็นไปได้ทั้งที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ รัฐบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ ตลอดจนนิติกรรมในทางปกครองต่างๆ ส่วนกฎหมายที่มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นก็มีเช่น ประเพณีบัญญัติและกฎหมายที่มีกำเนิดมาจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นไปในรูปของการกำหนดหลักเกณฑ์ลงในคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานต่อคดีอื่นๆ ในภายหลัง หรือบางครั้งผู้พิพากษาก็กำหนดหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครองด้วย

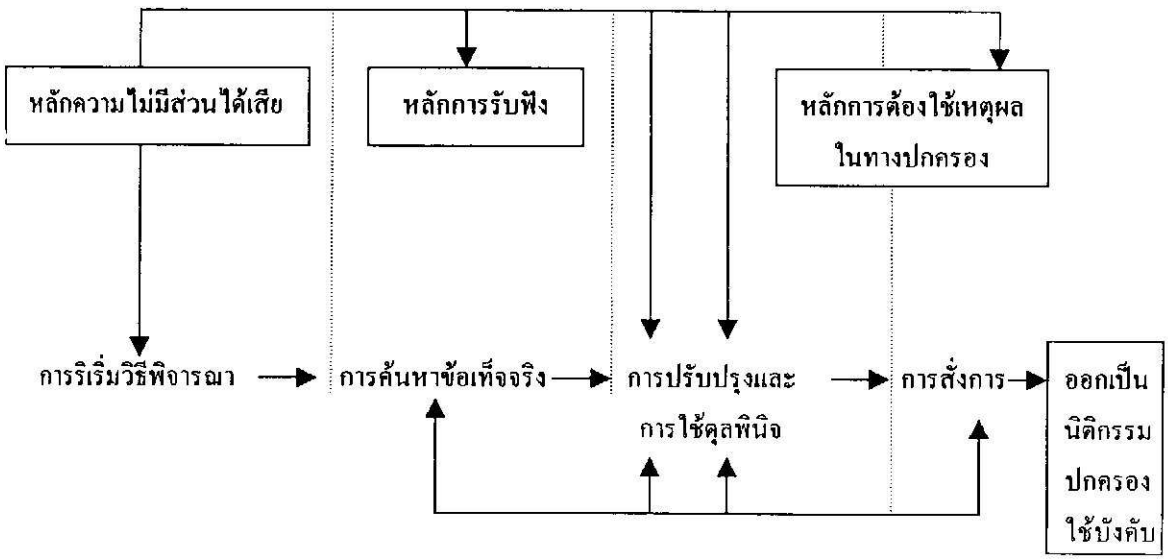
หลักที่ว่า การกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนี้ทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างประโยชน์ 2 ฝ่าย ประโยชน์ฝ่ายหนึ่งคือ การให้หลักประกันแก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองและเพื่อให้มีหลักประกันดังกล่าวอย่างสูงสุดจึงมักจะทำให้เกิดมีการขยายหลักที่ให้ใช้บังคับอยู่เดิมให้กว้างขวางออกไปอีกเรื่อยๆ ซึ่งจะไปขัดกับประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง คือ การให้อิสระแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินงานตามที่เห็นสมควร[42] เพราะในบางกรณีฝ่ายปกครองจำเป็นต้องได้รับอำนาจอิสระบางอย่างเพื่อดำเนินงานของฝ่ายปกครอง "ให้เหมาะสมกับสถานการณ์" เช่น การให้ฝ่ายปกครองได้สามารถใช้ดุลพินิจได้ตามควรแก่กรณีเป็นต้น ดังนั้นการใช้หลักนี้บังคับแก่ฝ่ายปกครองจึงจำต้องมีข้อผ่อนผันและข้อยกเว้นบางประการ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาประโยชน์ของทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง และทั้งฝ่ายปกครองนั่นเอง นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดภาวะสงครามหรือในยามที่มีสถานการณ์ไม่ปกตินั้น ฝ่ายปกครองก็อาจกระทำการที่ในยามปกติถือว่ามิชอบด้วย

---

[42] ขวัญชัย สันตสว่าง. **หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.** บทบัณฑิตย์เล่มที่ 44 ตอนที่ 4 ธ.ค. พ.ศ.2531 หน้า 3-10.

กฎหมายได้ ทั้งนี้ก็เพราะเห็นว่า ฝ่ายปกครองจำต้องดำเนินการบางประการโดยเร่งด่วนในยามคับขันหรือฉุกเฉิน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้อยู่ใต้ปกครองโดยส่วนรวมนั่นเอง

ดังนั้นสิ่งที่เป็นหลักประกันในการที่จะรักษาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางฝ่ายปกครองเอาไว้ได้ก็คือ การที่จะให้ศาลได้คงไว้ซึ่งอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[43] หรือเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจ หน้าที่ อันเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการประกันสิทธิให้แก่ประชาชนในฐานะมาตรการในการขจัดการกระทำที่เป็นอำเภอใจของฝ่ายปกครอง[44] และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การใช้วิธีพิจารณาเรื่องในการที่ก่อนจะมีดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ต้องอาศัยทั้งหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟังความ และหลักการที่ต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัย ว่ามีความสัมพันธ์กับขั้นตอนในการออกนิติกรรมทางปกครองอย่างเป็นระบบ โดยอาจแสดงให้เห็นเป็นเค้าโครงง่ายๆ ได้ดังนี้



ส่วนเหตุเพิกถอนการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ก็คือ เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีอยู่หลายรูปแบบและเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

---

[43]โปรดดูรายละเอียดในเรื่อง **ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** มาตรา 276 ถึง มาตรา 280.

[44] พัฒนะ เรือนใจดี. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างเทศบาลนครหาดใหญ่.** (งานวิจัย) คณะวิทยาการจัดการ ม.สงขลานครินทร์ พ.ศ. 2542. หน้า 15-17.

อันนำไปสู่การที่จะต้องถูกยกเลิก หรือเพิกถอนได้ ซึ่งสามารถ จำแนกออกได้ 4 ประการ ด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. ความไม่มีอำนาจ

ความไม่มีอำนาจ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการนั้นไม่มีอำนาจที่จะทำได้ตามกฎหมาย เช่น กิจการไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่นอกเขตอำนาจของตน

ความไม่มีอำนาจนี้เป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายที่ร้ายแรงมาก ซึ่งเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลเห็นเองได้โดยไม่จำต้องถูกหยิบยกเป็นประเด็นขึ้นมาในคดี แต่ความไม่มีอำนาจนี้เป็นความผิดที่ร้ายแรงมากน้อยต่างกันขึ้นอยู่กับว่าเป็นเพียงการไปก้าวก่ายในอำนาจหน้าที่ของบุคคลอื่น หรือว่าเป็นการถึงขั้นยึดอำนาจ เพราะผู้กระทำการไม่ใช่แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยซ้ำไป

แต่เหตุเพิกถอนกรณีนี้มีขอบเขตจำกัด ที่สำคัญอยู่ 2 กรณี กรณีแรกเป็นเรื่องของทฤษฎีของการเป็นเจ้าหน้าที่โดยทางพฤตินัย และกรณีที่สอง เป็นกรณีอำนาจที่ถูกผูกพัน ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการนั้นเป็นผู้ใดก็ต้องปฏิบัติตามนั้นอยู่ดี ไม่มีทางที่จะกระทำการให้เป็นอย่างอื่นได้ ในทั้งสองกรณีนี้ก็อาจรับการยกเว้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามความหมายของกรณีเพิกถอนนี้ได้

2. การกระทำผิดแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

หมายถึง กรณีที่มีการละเลยหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแบบ และกระบวนพิจารณาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับนิติกรรมในทางปกครองนั้นๆ

แบบที่กล่าวมานี้เราจำต้องแยกแบบที่เป็นสาระสำคัญกับแบบที่ไม่ได้เป็นสาระสำคัญ เฉพาะแบบที่เป็นสาระสำคัญของนิติกรรมทางปกครองนี้เท่านั้นที่ในตัวของมันเองสามารถนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวถูกเพิกถอนได้ ส่วนอย่างไรเป็นแบบที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ของนิติกรรมทางปกครองนั้น จำต้องพิจารณาดูเป็นเรื่องๆ ไป

สำหรับขอบเขตของการกระทำผิดแบบนี้ เนื่องจากกรณีนี้ไม่ร้ายแรงเท่ากับกรณีความไม่มีอำนาจ ดังนั้น ในบางกรณีจึงอาจทำการแก้ไขได้ก่อนเพราะไม่ร้ายแรงเป็นเรื่องเล็กน้อย และกรณีก็ไม่ถึงขั้นที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมปกครองได้ เช่น แบบที่ไม่สามารถปฏิบัติหรือแบบที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ฯลฯ เป็นต้น

3. การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนี้ หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจหน้าที่อย่างจงใจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างอื่น แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของที่ได้ให้อำนาจ

เขาไว้นั้น ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ตนเองมีอยู่ตามตัวบทกฎหมาย แต่กระทำไปเพราะมีความมุ่งหมายอย่างอื่นที่มิใช่ความมุ่งหมายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ใช้นั่นเอง

กรณีที่จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนี้ก็มี เช่น

- **ละเมิดวัตถุประสงค์ประโยชน์ทั่วไป** ของประชาชน ซึ่งวัตถุประสงค์นี้มีอยู่กับการใช้อำนาจในทุกกรณี การที่จะละเมิดวัตถุประสงค์ทั่วไปนี้ ได้แก่ กรณีเช่นเจ้าหน้าที่ในทางปกครองกระทำการโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัวหรือในทางการเมืองของตน เป็นต้น

- **ละเมิดวัตถุประสงค์เฉพาะกรณี** ซึ่งเป็นการที่กฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อประโยชน์ทางการเงิน กรณีเช่นนี้จะใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อจุดประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวกับการเงินไม่ได้ เป็นต้น

- **เป็นการไม่ปฏิบัติตามกระบวนพิจารณา** กรณีนี้ก็จัดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบประเภทหนึ่งเช่นเดียวกัน

แต่การที่จะฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอันมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนี้ก็มีขอบเขตจำกัดในหลายกรณีได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ

กรณีแรก เมื่อการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบนั้นไม่เป็นเหตุผลที่ให้ทำการเพิกถอนการกระทำในทางปกครองอีกต่อไป

- ในกรณีอำนาจที่ถูกผูกพัน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเช่นใดก็ตาม ผู้กระทำการนั้นก็ต้องกระทำการเช่นนั้นอยู่ดี

- ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายกรณีด้วยกัน ในกรณีเช่นนี้ถ้าได้มีการปฏิบัติไปตามวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่งก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะทำให้การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่จำต้องปฏิบัติไปตามวัตถุประสงค์ทุกอัน

กรณีที่สอง เป็นกรณีของความยากในการนำพิสูจน์พยานหลักฐานเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่เป็นเจตนาซ่อนเร้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการนั้น สำหรับกรณีของการไม่ปฏิบัติตามกระบวนพิจารณานั้น อาจพิสูจน์ถึงเจตนาซ่อนเร้นได้ง่ายกว่ากรณีอื่น และในทางปฏิบัติผู้พิพากษาก็มักจะดูแต่เฉพาะเหตุผลที่ได้กระทำเช่นนั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ง่ายที่สุด อันทำให้ในหลายกรณีต้องรอดพ้นจากการควบคุมของศาลไปได้เพราะพิสูจน์ยาก

4. การละเมิดกฎหมายหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับมูลเหตุของการกระทำนั้น

การละเมิดกฎหมายนี้อาจเป็นการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือเพราะเนื้อหาของคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้นขัดต่อกฎหมายที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า แต่ที่สำคัญที่สุด คือ

การควบคุมที่มูลเหตุของการกระทำ ดังนั้น การควบคุมมูลเหตุจึง "เป็นการควบคุมถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก่อนที่จะมีการตัดสินใจกระทำนิติกรรมทางปกครองนั้นๆ และที่ชักจูงใจให้เจ้าหน้าที่ในทางปกครองกระทำการนั้น"

แต่มีข้อที่ต้องคำนึงก็คือว่า การสั่งการหรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง โดยปกตินั้นไม่จำต้องบอกเหตุผลไว้ทุกกรณีไป เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดไว้ชัดแจ้งเช่นนั้นหรือในบางกรณีที่คำพิพากษาของศาลได้วางแนวปฏิบัติเช่นนั้นไว้ ซึ่งในกรณีเหล่านี้จึงต้องชี้แจงเหตุผลของการสั่งการหรือการดำเนินการนั้นๆ ไว้แต่แม้ว่ากฎหมายจะไม่บังคับว่าเจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะต้องชี้แจงถึงมูลเหตุของคำสั่งหรือการดำเนินการเหล่านั้นในคำสั่งของตน แต่มูลเหตุของคำสั่งเหล่านี้ก็จะต้องมีและถูกต้องตามกฎหมายด้วย ซึ่งพอจะแยกการควบคุมกรณีนี้ได้ย่อยๆ ลงไปอีกคือ

ก. ความสำคัญผิดในข้อกฎหมาย เป็นกรณีที่ผู้ออกคำสั่งยกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาซึ่งความจริงกฎหมายนั้นๆ ไม่มี หรือเป็นกรณีที่ตีความกฎหมายผิดพลาดไป ตัวอย่างในกรณีดังกล่าวนี้ เช่น การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิสูจน์พยานหลักฐาน ซึ่งความจริงกฎหมายไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้แต่ประการใดหรือการปฏิเสธไม่รับผู้สมัครเข้าสอบแข่งขันเข้าโรงเรียนวิทยาลัยการปกครองของฝรั่งเศส โดยอ้างมูลเหตุเกี่ยวกับความคิดเห็นทางการเมืองของผู้สมัคร เป็นต้น

ข. ความสำคัญผิดในข้อเท็จจริง เป็นการที่ผู้ออกคำสั่งสั่งการโดยอาศัยข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีอยู่จริง หรือว่าสำคัญผิดในข้อเท็จจริงที่มีผลต่อการออกคำสั่ง ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพักราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งตาม "คำร้องขอพักราชการของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น" แต่ความจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่เคยขอพักราชการเลย

ค. เทคนิคในการควบคุมมูลเหตุการกระทำ

เทคนิคในการควบคุมมูลเหตุการกระทำในทางปกครองที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในศาลปกครองเช่นนี้ทำให้เป็นการขยายอำนาจของผู้พิพากษาไปในตัว

กรณีแรก คือในกรณีที่มีมูลเหตุของการกระทำหลายอย่าง ผู้พิพากษาจะแยกว่ามูลเหตุอย่างใดสำคัญอย่างใดไม่สำคัญ หรือสำคัญรองลงมา มูลเหตุที่มิชอบด้วยกฎหมายที่จะทำให้ศาลเพิกถอนการกระทำในทางปกครองนั้นก็ต่อเมื่อเป็นมูลเหตุที่สำคัญของการกระทำนั้นๆ ด้วย ส่วนการจะพิจารณาว่ามูลเหตุอย่างใดเป็นมูลเหตุสำคัญของการสั่งการหรือการกระทำนั้น กระทำโดยการที่ผู้พิพากษาจะถามตนเองว่าเจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะออกคำสั่งเป็นเช่นเดียวกันหรือไม่ถ้ากระทำโดยอาศัยมูลเหตุที่ชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเท่ากับผู้พิพากษาทดลองทำตัวเป็นเจ้าหน้าที่ในทางปกครองเสียเอง ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับมูลเหตุสำคัญหรือไม่สำคัญนี้

กรณีที่สอง การใช้มูลเหตุแทนกัน โดยหลักแล้วทำไม่ได้ แต่จะกระทำเช่นนี้ได้เฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจที่ถูกผูกพันเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ในทางปกครองถูกผูกพันให้ต้องออกคำสั่งหรือดำเนินการเช่นนั้นอยู่แล้วไม่ว่ามูลเหตุจะเป็นไปในรูปใดก็ตาม ดังนั้นในกรณีเช่นนี้ผู้พิพากษาจึงสามารถนำมูลเหตุที่ถูกต้องตามกฎหมายมาใช้แทนมูลเหตุที่ไม่ถูกต้องได้

กรณีที่สาม ในทางปฏิบัติผู้พิพากษาพัฒนาเทคนิคของการค้นหามูลเหตุการกระทำไปจนกระทั่งนับได้ว่าเป็นการปลดเปลื้องภาระที่เจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะต้องพิสูจน์ไปได้มาก เจ้าหน้าที่ในทางปกครองเพียงแต่ต้องแสดงถึงเหตุผลต่างๆ ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ทำให้ตนได้กระทำการนั้นเท่านั้น

ง. ระดับของการควบคุมมูลเหตุการกระทำ

ผู้พิพากษาจะควบคุมในทุกกรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย หรือภาวะที่ถูกต้องตามกฎหมายภายนอกของการกระทำ (ซึ่งได้แก่ความไม่มีอำนาจ การกระทำผิดแบบที่กำหนดไว้) นอกจากนี้ ยังควบคุมวัตถุประสงค์ (ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ) และในส่วนที่เกี่ยวกับมูลเหตุที่เป็นข้อกฎหมาย (สำคัญผิดในข้อกฎหมาย)

แต่ตรงกันข้าม การควบคุมของผู้พิพากษาต่อมูลเหตุที่เป็นข้อเท็จจริง (สำคัญผิดในข้อเท็จจริง) นั้นกลับมีระดับมากน้อยแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ **ขึ้นอยู่กับการที่เจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้นๆ มีอำนาจดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวมากน้อยเพียงใดเป็นเกณฑ์** ดังนั้นการให้ความคุ้มกันต่อประชาชนในการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น จึงขึ้นอยู่กับระดับของการควบคุมมูลเหตุการกระทำนี้ด้วยนั่นเอง ได้มีการวาง**หลัก**เกี่ยวกับระดับของการควบคุมมูลเหตุการกระทำนี้ออกเป็น 3 ระดับ คือ

- ระดับต่ำสุด
- ระดับธรรมดา และ
- ระดับสูงสุด

อันเป็นเทคนิคที่ศาลปกครองฝรั่งเศสใช้อยู่ในปัจจุบันนั่นเอง

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ เป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลเพื่อบังคับให้การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามหลักของความชอบด้วยกฎหมาย โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายนั้นเสียโดยวิธีการที่เรียกว่า "ฟ้องว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่" และเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งของเหตุเพิกถอนตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ศาลก็จะตัดสินเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำที่มิชอบนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม วิถีทางเพิกถอนการกระทำในทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมายนี้มิใช่หนทางเดียวที่องค์กรหรือหน่วยงานผู้อยู่ใต้บังคับปกครองหรือเอกชนที่เดือดร้อนจะใช้แก้ไขเยียวยา

ในความเสียหายของตนอันเกิดจากการกระทำที่มิชอบของฝ่ายปกครองนั้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีอีกทางหนึ่งซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายทางอ้อม ซึ่งก็คือ การฟ้องให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ตาม "หลักว่าด้วยความรับผิด" ซึ่งก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขเยียวยาความทุกข์ร้อนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง อันจะทำให้เขาเหล่านั้นได้รับความเป็นธรรมอย่างสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ อันเป็นการควบคุมได้ ทั้งในเชิงภายในและภายนอก ทั้งในแบบป้องกันและแก้ไข ทั้งในลักษณะการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครององค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้นเอง หรืออาศัยศาลหรือองค์กรพิเศษภายนอกเข้าเยียวยาก็ได้

ตอนที่ 2 แนวคิดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างกว้างขวาง และรู้จักปกครองตนเอง (local self-Government) อันเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยที่ถือการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน ของประชาชน เป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เพราะหากการปกครองที่เป็นไปโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง ก็จะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ในด้านการรับรู้ถึงปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และแนวทางการพัฒนา ถือได้ว่าเป็นการแบ่งเบาการบริหารหรือภาระของรัฐบาลกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคโดยตรงได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้นโดยเหตุดังหล่าวรัฐจึงมิอาจปฏิเสธการปกครองโดยประชาชนปกครองกันเองได้เลย แต่สิ่งสำคัญที่จะต้องมีการคำนึงถึงและตระหนักให้มากเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก็คือ ความเป็นอิสระอย่างแท้จริงของท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มิใช่การควบคุมบังคับบัญชาแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้ความเป็นอิสระดังกล่าวได้มีบทบัญญัติ

ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ[45] รับรองคุ้มครองและเป็นประกันถึงการทำงานการปฏิบัติงานของท้องถิ่นที่จะสามารถปฏิบัติงานได้ตามกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หลักการดังกล่าวที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยเฉพาะใน มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ทำให้เห็นได้ว่ารัฐจำเป็นจะต้องมีการกำหนดแผนให้มีการระบุขั้นตอนการกระจายอำนาจนั้นอย่างเป็นรูปธรรมไปสู่ท้องถิ่น[46] โดยต้องมีเนื้อหาที่สำคัญ กล่าวคือ (1) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ (3) ให้มี

---

[45] โปรดดูรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) มาตรา 40, มาตรา 59, มาตรา 62 (หลักการที่คำนึงถึงประชาชนในท้องถิ่น), มาตรา 43, มาตรา 46, มาตรา 52, มาตรา 56, มาตรา 58 (การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการให้การบริการสาธารณะแก่ชุมชน), มาตรา 64 (การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพนักงานส่วนท้องถิ่น), มาตรา 70 (การเน้นย้ำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่), มาตรา 77 (การสร้างระบบป้องกันการทุจริตของนักการเมืองและพนักงานส่วนท้องถิ่น), มาตรา 78 (การพัฒนาท้องถิ่นและจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่), มาตรา 144-147 (ว่าด้วยอำนาจบทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการปกครองส่วนท้องถิ่น), มาตรา 197 (บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการปกครองส่วนท้องถิ่น), มาตรา 256, มาตรา 258 (คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น), มาตรา 276 (รับรองให้ศาลปกครองสามารถรับเรื่องที่เกี่ยวกับวงงานของราชการส่วนท้องถิ่นที่พิพาทกับหน่วยงานอื่นของรัฐหรือต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันหรือต่อเอกชนไว้ได้), มาตรา282 (ได้ระบุถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นกับความเป็นเอกภาพของประเทศ), มาตรา283 (เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรอบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), มาตรา 284 (ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทั้งในด้านนโยบาย การปกครอง การบริหารและการบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรเป็นการเฉพาะไป), มาตรา 285 (การจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบ, ที่มา, คณะผู้บริหารท้องถิ่น, การเลือกตั้ง, การออกเสียงลงคะแนน, วาระการดำรงตำแหน่ง, การห้ามเป็นข้าราชการประจำ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานท้องถิ่น, คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง), มาตรา 286 (อำนาจในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น), มาตรา 287 (สิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น), มาตรา 288 (ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล), มาตรา 289-290 (ท้องถิ่นกับบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม), มาตรา 291-296 (การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย) นอกจากนี้ก็ยังมีรายละเอียดย่อยอีกในมาตรา 335 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล

[46] จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540)จึงเป็นที่มาให้ต้องมีกฎหมายลำดับรอง (Organic law) ที่ว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น คือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

คณะกรรมการในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อทำหน้าที่สองประการข้างต้น และทำหน้าที่ในการทบทวนเกี่ยวกับกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีอากรทุก 5 ปี โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในการทบทวนดังกล่าวเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานให้รัฐสภาทราบแล้วก็ให้มีผลใช้บังคับได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ อันจะทำให้ท้องถิ่นได้รับความเป็นธรรมในการจัดสรรเรื่องงบประมาณ และการเก็บภาษีอากรที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจมิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์และพึ่งพาตนเองได้ (Quasi–local government) เมื่อเปรียบเทียบกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอื่น[47] ดังนั้นสิ่งที่ต้อง

---

[47]กรณีประเทศอังกฤษมีข้อพิจารณาเชิงประวัติศาสตร์การเมืองที่น่าสนใจกล่าวคือประเทศอังกฤษไม่สามารถรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางได้เลย พระเจ้าจอห์นแห่งอังกฤษ ต้องจำยอมอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศที่เรียกว่า "Magnachartar" อันเป็นการให้หลักประกันในด้านสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนพลเมือง นอกจากนั้นในสมัยต่อมาก็มี Bill of Right ที่เป็นการระบุถึงสิทธิและการรับรองเสรีภาพของประชาชนออกมาเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าด้วยลักษณะพิเศษของที่มาและรูปแบบการปกครองของอังกฤษที่แม้จะเป็นรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับประเทศไทยก็ไม่สามารถที่จะปกครองโดยรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางได้ จึงมีเฉพาะการปกครองส่วนกลางกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศเป็นลายลักษณ์อักษร แต่คงใช้จารีตประเพณีในการปกครองประเทศ และเป็นแม่แบบการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ของประเทศไทยอีกด้วย ซึ่งต่างกับกรณีของ สหรัฐอเมริกา (Federation) ที่ใช้รูปแบบประธานาธิบดีปกครอง (Presidential System) ที่ยึดมั่นในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่มลรัฐต่างๆ ให้ปกครองกันเองได้ โดยอิสระมีการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ (Governor) ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลในเรื่องกิจการบริการสาธารณะต่างๆ ของท้องถิ่น (มลรัฐ) และยังมีระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งอันถือเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่สำคัญและควรค่าแก่การศึกษาเปรียบเทียบอย่างยิ่งกับระบบของประเทศไทยโดยรัฐบาลกลาง (State government) คงไว้เฉพาะอำนาจที่สำคัญๆ เท่านั้น เป็นต้นว่า การทหาร ความมั่นคง การต่างประเทศ แม้กระทั่งเรื่องการจัดเก็บภาษีก็ให้ถือเป็นกฎหมายที่อิสระของท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐในการเลือกจัดเก็บจากประชาชนในกิจการต่างๆ โดยรัฐบาลกลางมีส่วนแบ่งในจำนวนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับรูปแบบของประเทศที่มุ่งรวมอำนาจไปไว้ที่ส่วนกลาง กรณีศึกษาของญี่ปุ่น_ก็มีความน่าสนใจอยู่ที่ เดิมก่อนที่ญี่ปุ่นจะแพ้สงครามโลกครั้งที่สองก็ใช้รูปแบบการปกครองที่รวมอำนาจไว้ที่จักรพรรดิเด็ดขาดในลักษณะสมมติเทพ (Divinity of Emperor หรือ Sun-God) แต่เมื่อแพ้สงครามโลกแล้วต้องยอมเปิดประเทศมากขึ้นแก่ชาติตะวันตก และมีการรับเอารูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวมาใช้ มีการเลือกตั้งผู้ว่าการรัฐ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) โดยตรงจากประชาชน แม้จะเป็นรูปแบบรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทยก็ตาม ส่วนกรณีของประเทศฝรั่งเศส ยังคงมีรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับประเทศไทยเวลานี้ กล่าวคือ แม้จะมีราชการส่วนกลางก็มีการกระจายอำนาจออกไปและยังคงราชการส่วนภูมิภาคไว้อยู่ อ้างใน อาษา เมฆสวรรค์ การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น (2) (บทความ)วารสารพัฒนาชุมชน 34, 9 (ก.ย.38) หน้า 22-28.

พิจารณาก็คือ การที่จะกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นหรือรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นควรจะต้องคำนึงถึง

(1) ลักษณะของบริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ บริการสาธารณะต่างๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดสรรนั้น ควรจะเป็นบริการที่ผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ลักษณะของบริการจะแผ่ขยายอยู่ในอาณาเขตอันจำกัดที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น เช่น การศึกษาในระดับท้องถิ่น การจัดระบบการคมนาคมสำหรับท้องถิ่น บริการสาธารณะสุข การป้องกันอัคคีภัย บริการตลาดสด สวนสาธารณะ การจัดระบบและการรักษาความสงบภายในท้องถิ่นและบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่นอื่นๆ

(2) ระดับความสามารถในการบริหารของรัฐบาลท้องถิ่น

ในการที่จะมอบภาระความรับผิดชอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ในแต่ละระดับและแต่ละท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนนั้น จะต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะเข้ารับหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าว โดยหลักการแล้วควรมอบภาระหน้าที่แก่รัฐบาลท้องถิ่นทำการจัดสรรบริการสาธารณะในสิ่งที่ท้องถิ่นจะสามารถทำการตัดสินใจหรือบริการเกี่ยวกับการจัดสรรบริการเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวนั้นจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญสองประการดังนี้

- ขึ้นอยู่กับอาณาเขตที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ
- ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นที่จะเข้ารับงานบริหารเพื่อจัดสรรบริการสาธารณะ

ปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวนั้นจะเป็นสิ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ในกรณีที่ขีดความสามารถในการบริหารงานของท้องถิ่นต่ำ รัฐบาลกลางควรกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นดังกล่าวน้อย และให้รับผิดชอบในอาณาเขตที่ไม่ใหญ่มากนัก แต่ในกรณีตรงกันข้าม ถ้าขีดความสามารถในการบริหารของประชาชนสูงรัฐบาลกลางก็ควรกระจายหน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นมากและให้รับผิดชอบในอาณาเขตที่กว้างใหญ่ขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะได้แก่ท้องถิ่นที่เป็นเมืองใหญ่ต่างๆ

จุดประสงค์ในการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องกำหนดการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น ก็เพื่อที่จะหาขนาดของท้องถิ่นที่เหมาะสมที่สุด (Optimumsize) เพื่อที่จะให้รัฐบาลแต่ละแห่งสามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสียค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อบริการที่ผลิตได้ในอัตราที่ต่ำ

(3) รูปแบบการปกครองและเหตุผลทางการเมือง

ในการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่างๆ นั้นนอกจากจะพิจารณาถึงเหตุผลสองประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองหรือการก่อตั้งประเทศอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ปกครองในรูปของสมาพันธรัฐ (Federation) การกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่างๆ จะมีมาก ส่วนประเทศที่ปกครองในรูปรัฐบาลอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unitary constitution) นั้นการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นก็มักจะมีน้อยกว่าประเทศที่ปกครองในรูปสมาพันธรัฐอย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวโน้มของการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศที่ปกครองในสองระบบดังกล่าวนั้น มักจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น กล่าวคือมักจะกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสมของรัฐบาลแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในบางกรณีการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น อาจจะคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ เพื่อให้ท้องถิ่นบางแห่ง หรือบางภูมิภาคมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น เช่นในอดีตที่ผ่านมา ในประเทศอิตาลี รัฐบาลกลางยอมให้เกาะซิซิลี (Sicily) มีอำนาจในการปกครองตนเองมากกว่าท้องถิ่นอื่นๆ เป็นต้น

ขอบเขตการกระจายอำนาจทางการคลัง

เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการปกครองแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองและตัดสินการใช้จ่ายเพื่อผลิตบริการต่างๆ สำหรับท้องถิ่นของตน ลำพังแต่การกระจายอำนาจการปกครองแต่เพียงอย่างเดียวแต่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจทางการคลัง หรือมีอำนาจทางการคลังน้อยมากนั้น จะถือเป็นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นหาได้ไม่

แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นนั้น *ประเด็นสำคัญที่สุด อยู่ที่จะแบ่งอำนาจในการหารายได้หรือการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น* ทั้งนี้เนื่องจากว่า ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็ต้องการรายได้เพื่อไปใช้จ่าย ซึ่งจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ในขณะเดียวกัน ภาษีอากรหรือรายได้ที่รัฐบาลทั้งสองระดับจะได้มานั้น จะมาได้จากฐานอันเดียวกัน คือความสามารถในการเสียภาษีอากร (tax capacity) ของประชาชนในประเทศ ดังนั้น ปัญหาที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องทำการตกลงกันก็คือ

ใครควรจะเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรประเภทไหนจึงจะเป็นการเหมาะสมที่สุด ซึ่งในเรื่องนี้อาจพิจารณาได้ดังนี้[48]

ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้จัดเก็บ

โดยทั่วไปแล้ว ภาษีอากรที่รัฐบาลควรจะเป็นผู้จัดเก็บนั้น จะเป็นภาษีอากรที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลกลางจะมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายในด้านต่างๆ มากมาย ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงต้องดึงอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ที่สามารถทำรายได้สูงนั้นมาไว้ที่ตน อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้ว รัฐบาลกลางจะเก็บภาษีอากรต่างๆ ที่ใช้เป็นรากฐานในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ 3 ประเภทดังนี้

1. ภาษีอากรที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการรักษาฐานะของดุลการชำระเงิน
2. ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจภายในประเทศ
3. ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม

ลักษณะของภาษีอากรทั้งสามประเภทดังกล่าว พอจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

(1) ภาษีอากรที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ภาษีอากรที่ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมนโยบายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อกับต่างประเทศ และรักษาฐานะของดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศนั้น ซึ่งได้แก่ ภาษีศุลกากร (customs duties) ของสินค้าที่ส่งออกและสั่งเข้าประเทศ

ถึงแม้ว่าภาษีทั้งสองชนิดนั้นจะใช้เก็บเพื่อผลทางนโยบายอันเดียวกันก็ตาม แต่ผลของภาษีแต่ละประเภทนั้นจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ ภาษีขาเข้านั้นมีลักษณะเป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งภาระของภาษีส่วนใหญ่จะตกแก่ผู้ซื้อสินค้า ทั้งนี้เพราะว่าภาษีที่ถูกเก็บนั้นมักจะบวกเข้ากับราคาสินค้าที่ซื้อขายกัน ส่วนภาษีขาออกนั้นมีลักษณะเป็นการเก็บภาษีรายได้ (Income tax) ในรูปหนึ่ง ซึ่งภาระของภาษีดังกล่าวส่วนใหญ่จะตกแก่ผู้ผลิตสินค้าชนิดนั้น

อย่างไรก็ตาม รายได้ที่เก็บได้จากภาษีอากรดังกล่าวนั้น ย่อมจะขึ้นอยู่กับปริมาณการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศของประเทศนั้นเป็นสำคัญ เช่น ในกรณีที่ประเทศมีการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศมาก รายได้ที่ได้จากภาษีดังกล่าวก็จะมากเป็นต้น

---

[48] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. *เรื่องเดิม*. หน้า 20-36.

(2) ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจภายในประเทศ

ในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจภายในประเทศนั้น รัฐบาลจะพยายามป้องกันภาวะเงินเฟ้อ และพยายามให้อัตราการจ้างงานของประเทศอยู่ในระดับที่สูง ภาษีอากรที่รัฐบาลมักจะใช้เป็นเครื่องมือ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในระบบที่ก้าวหน้า และภาษีเงินได้ของนิติบุคคล รายได้ของภาษีดังกล่าวมักจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงตามภาวะการณ์เศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนี้ก็อาจจะได้แก่ภาษีจากการค้าในรูปต่างๆ เช่น ภาษีการค้าปลีก การค้าส่ง ภาษีสรรพสามิต และภาษีมูลค่าเพิ่ม (value added tax) เป็นต้น ภาษีดังกล่าวใช้เพื่อควบคุมการใช้จ่ายของผู้บริโภคซึ่งรัฐบาลจะใช้ภาษีดังกล่าวแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยวิธีการเพิ่มหรือลดอัตราภาษีที่เก็บจากสินค้าหรือบริการแต่ละชนิด อย่างไรก็ตาม ภาษีอากรดังกล่าวนั้นมีข้อเสียที่สำคัญ คือ ภาระของภาษีนั้นส่วนใหญ่จะตกแก่ผู้บริโภค และมีลักษณะเป็นภาษีถอยหลัง (Regressive tax)

(3) ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม

ภาษีอากรที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมนั้นที่สำคัญได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในระบบที่ก้าวหน้า นอกจากนั้นก็ได้แก่การเก็บภาษีเกี่ยวกับการตายในรูปต่างๆ เช่น อากรมรดก (Estate tax) อากรการรับมรดก (Inheritance tax) และภาษีการให้โดยเสน่หา (Gift tax) ภาษีที่เก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น (Capital gains tax) และภาษีทรัพย์สิน (Property tax) ในรูปต่างๆ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง และภาษีรถยนต์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงภาษีอากรต่างๆ ที่จัดเก็บในแต่ละประเทศแล้วจะสังเกตได้ว่าภาษีเกือบทั้งหมดจะเข้าลักษณะของภาษีอากรทั้งสามประเภทดังกล่าวที่รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้ควบคุมหรือมีอำนาจในการจัดเก็บ ดังนั้น ปัญหาสำคัญที่สุดที่จำต้องพิจารณากันก็คือจะมีภาษีอากรใดบ้างที่รัฐบาลท้องถิ่นควรเป็นผู้จัดเก็บ เมื่ออำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรส่วนใหญ่จะตกแก่รัฐบาลกลางและภาษีที่จะเก็บได้ภายในประเทศนั้น ก็จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสียภาษี (Tax capacity) ของประชาชนของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็จำต้องพึ่งรายได้จากฐานของภาษีอันเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม รายได้ของภาษีอากรที่พึ่งจะเก็บได้จากภาษีอากรแต่ละชนิดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความพยายามในการจัดเก็บ (Tax efforts) ของรัฐบาลในแต่ละระดับอีกด้วย จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติดังกล่าวทำให้เราพอจะเห็นทางที่จะแบ่งแยกอำนาจในการจัดเก็บ

ภาษีอากรระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยทั่วไปแล้วภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจะมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บนั้น อาจจะพิจารณาได้ดังนี้

1. ภาษีอากรที่มอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ
2. ให้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีอากรบางอย่างร่วมกับรัฐบาลกลาง
3. รัฐบาลกลางแบ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

ภาษีอากรทั้งสามประเภทดังกล่าวนั้น พอจะพิจารณาได้ดังนี้

(1) ภาษีอากรที่มอบให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ

เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับต่างๆ ก็มีความต้องการจะใช้เงิน ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณามอบอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมักจะพิจารณาหลักสำคัญสองประการดังนี้

(ก) ภาษีที่เก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ

โดยทั่วไปแล้วภาษีที่รัฐบาลกลางมอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บนั้น มักจะคำนึงถึงการเก็บภาษีตามหลักของผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefits Received Principle) กล่าวคือ ประชาชนผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการสาธารณะ ควรจะต้องเป็นผู้เสียภาษีอากร เพื่อนำมาใช้ในการผลิตบริการนั้น ซึ่งจะมีผลเท่ากับว่า ประชาชนเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อซื้อบริการสาธารณะโดยปริยาย นั่นเอง ในทางทฤษฎีแล้ว ถือว่าแนวการจัดสรรบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้นนั้นใกล้เคียงกับการจัดใช้โดยการใช้กลไกราคาหรือกลไกตลาดได้มากที่สุด และทำให้การจัดการจัดสรรบริการสาธารณะนั้นเป็นไปโดยมีข้อผิดพลาดน้อยที่สุด ซึ่งการคิดค่าบริการตามทฤษฎีนั้นมักจะใช้หลักการของ "Marginal cost pricing" เป็นหลักในการคิดค่าบริการ

ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมักจะใช้หลักการ "ผลประโยชน์ที่ได้รับ" เป็นบรรทัดฐานมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรบางชนิด ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรบริการของท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะปล่อยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ตัดสินเอง กล่าวคือ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่า ท้องถิ่นของตนต้องการบริการใดบ้าง? และประชาชนในท้องถิ่นจะแบกภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการดังกล่าวอย่างไร? ตราบใดที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะแล้ว รัฐบาลกลางมักจะไม่เข้าไปแทรกแซง จะปล่อยท้องถิ่นแต่ละแห่งพิจารณาจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวกับท้องถิ่นได้ตามใจชอบ ดังนั้น ภาษีอากรต่างๆ ที่จัดเก็บอยู่ในแต่ละท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะว่าสภาพการและความอุดมสมบูรณ์ของแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน

(ข) พิจารณาถึงความสามารถหรือความพยายามในการจัดเก็บ (Tax efforts)

รายได้ของภาษีอากรบางประเภทนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับฐานและอัตราของภาษีแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความสามารถหรือความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวด้วย ในเรื่องนี้ รัฐบาลท้องถิ่นอาจจะมีข้อได้เปรียบเหนือรัฐบาลกลางในการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับผู้เสียภาษี และผู้เสียภาษีมีความสมัครใจที่จะเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าให้รัฐบาลกลาง ตัวอย่างของภาษีที่เข้าลักษณะดังกล่าวมักจะได้แก่การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน (Property tax) โดยทั่วไปจะพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพย์สินที่จะจัดเก็บ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะรู้ดีว่าทรัพย์สินนั้นอยู่ที่ไหน และได้เสียภาษีครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งย่อมจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีจากทรัพย์สินดังกล่าวได้มากกว่ารัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม รายได้ของการจัดเก็บภาษีในกรณีนี้ จะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดเก็บของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ถ้าสมมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บต่ำ ก็จะทำให้เก็บภาษีได้น้อย ซึ่งในกรณีนี้อาจจะแก้ไขโดยให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรรายได้ของภาษีอากรดังกล่าวแก่รัฐบาลท้องถิ่น

ประการที่สอง การที่รายได้จากภาษีนั้นถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น ย่อมจะให้ผู้เสียภาษีมีความโน้มเอียงที่จะยอมเสียภาษีโดยสมัครใจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น และในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็จะให้ความสนใจเกี่ยวกับการหลบเลี่ยงการเสียภาษีดังกล่าวมากขึ้น ดังนั้น ก็อาจจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีจากทรัพย์สินดังกล่าวได้มากกว่ารัฐบาลกลาง

หลักการกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรแก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่จะเน้นถึงผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับ ความสามารถในการจัดเก็บภาษี และความเหมาะสมในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง ภาษีอากรที่รัฐบาลแต่ละท้องถิ่นและแต่ละระดับจะจัดเก็บนั้นจะมีความแตกต่างตามปัจจัยที่ได้กล่าวมานั้น ซึ่งจะพิจารณาจากคุณลักษณะของบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดสรรได้ดังนี้

1) การป้องกันอัคคีภัย

ได้แก่ ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ดังนั้นภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บ จึงมักจะประเมินจัดเก็บตามมูลค่าของทรัพย์สินของสิ่งปลูกสร้าง ในแต่ละเขตของท้องที่นั้นๆ

2) การอำนวยความสะดวกในการขนส่ง

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทาง หรือเส้นทางคมนาคมอย่างอื่นนั้น ควรจะตกแก่ผู้ที่ใช้ถนนหรือบริการเหล่านั้น ดังนั้น ภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งมักจะเก็บจากรถยนต์ หรือผู้ที่ใช้บริการเหล่านั้น

3) บริการจัดหาน้ำสะอาดและสิ่งสาธารณูปโภคอื่นๆ

การจัดหาน้ำสะอาดให้ประชาชนท้องถิ่นได้ใช้นั้น รัฐบาลจะเก็บค่าบริการจากผู้ใช้น้ำ ตามปริมาณการใช้น้ำ และอาจจะพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านอื่นๆ เช่น ประเภทของกิจการใช้น้ำ และฐานะของผู้ใช้น้ำ เป็นต้น

นอกจากนี้บริการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคอื่นๆ เช่น ไฟฟ้าหรือการจัดเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น ก็อาจจะจัดเก็บค่าบริการตามหลักการที่ได้กล่าวข้างต้น

4) บริการสาธารณะอื่นๆ

นอกจากบริการที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังมีบริการท้องถิ่นอื่นๆ เช่น การจัดสวนสาธารณะ การรักษาความสงบของท้องถิ่น บริการสาธารณะสุขและการศึกษาในระดับของท้องถิ่นนั้น อาจจะไม่สามารถใช้หลักการจัดเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่ได้รับมาใช้ได้ เนื่องจากเราไม่สามารถวัดผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับโดยชัดแจ้ง และผลประโยชน์ที่ตกแก่สังคมหรือผู้อื่นก็มีมาก อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้จ่ายในการผลิตบริการเหล่านั้นก็อาจจะคำนึงถึงฐานะหรือความสามารถของผู้เสียภาษี (Ability to pay principle) เป็นสำคัญ และในกรณีของการผลิตบริการเหล่านี้รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่นด้วย

(2) ให้รัฐบาลท้องถิ่นเก็บภาษีอากรบางอย่างร่วมกับรัฐบาลกลาง

ความจำเป็นในเรื่องของรายได้ที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อทำนุบำรุงท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางอาจจะยอมให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามาร่วมกับรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างซึ่งเรียกว่า "Surcharged Tax" หรือ "Supplement Tax" ที่จัดเก็บจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ลักษณะของภาษีชนิดนี้รัฐบาลท้องถิ่นจะใช้ภาษีอากรบางอย่างที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น เช่น ภาษีรายได้ท้องถิ่น (State income tax) หรือภาษีการค้าที่เทศบาลจัดเก็บเพิ่ม เป็นต้น ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มนั้นอาจจะแบ่งออกได้เป็นสองชนิดคือ

- ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Pure tax supplement)

ภาษีชนิดนี้ หมายถึง รัฐบาลท้องถิ่นจะทำการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้นเอง โดยมีหน่วยงานการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะเลือกใช้อัตราภาษีที่ตนจะเก็บเพิ่มนั้นได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น

- ภาษีที่ท้องถิ่นให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ (The tax piggybacking)

ภาษีชนิดนี้ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับมีสิทธิจัดเก็บภาษีอากรบางชนิดเพิ่มขึ้นตามอัตราที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ แต่หน่วยงานของรัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดเก็บเอง เช่น การจัดเก็บภาษีการค้าในเทศบาล ภาษีแบบนี้มีลักษณะเป็นการแบ่งรายได้จากรัฐบาลกลางหรือเรียกว่า "Revenue sharing" การจัดเก็บภาษีแบบนี้ มีข้อดีที่น่าสังเกตสองประการด้วยกันคือ

ประการแรก ทำให้ท้องถิ่นประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเพราะว่า รัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดเก็บให้เอง ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลางมักจะมีความสามารถสูงกว่าหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น

ประการที่สอง รัฐบาลกลางอาจจะให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับและแต่ละท้องถิ่น จัดเก็บภาษีเพิ่มได้ในอัตราที่แตกต่างกัน เป็นเครื่องกระจายความเสมอภาคทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือเพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาลกลาง

(3) รัฐบาลกลางแบ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น

การแบ่งส่วนรายได้ของภาษีอากรบางชนิดที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้แต่ละท้องถิ่นให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นๆ เรียกว่า "Tax sharing" ในบางกรณีรัฐบาลกลางอาจจะแบ่งรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้นแก่รัฐบาลท้องถิ่นตามอัตราส่วนที่กำหนด ซึ่งเรียกว่า "Revenue sharing" การแบ่งส่วนรายได้ทั้งสองรูปดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก จะแตกต่างกันก็เฉพาะแต่รายได้ที่รัฐบาลกลางจะแบ่งให้ จะครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยแค่ไหน รูปแบบของการแบ่งสันรายได้นั้นยังแบ่งออกได้เป็นอีกสองชนิดด้วยกันคือ

(ก) การแบ่งส่วนรายได้โดยมีเงื่อนไข (Condition revenue sharing)

การแบ่งส่วนรายได้โดยมีเงื่อนไขนั้น หมายถึง การพิจารณาแบ่งรายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่น ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางจะพิจารณาให้ตามความเหมาะสม โดยใช้ปัจจัยหรือหลักการบางอย่างเป็นบรรทัดฐานในการแบ่งรายได้ ซึ่งบรรทัดฐานที่ใช้เป็นตัวกำหนดอัตราการแบ่งรายได้โดยทั่วไปแล้วมักจะพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาถึงรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การให้ความช่วยเหลือหรือการแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลางนั้น อาจจะพิจารณาถึงฐานะและรายได้ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในกรณีที่รัฐบาลกลางต้องการกระจายความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น หรือระหว่างภูมิภาค รัฐบาลอาจจะแบ่งส่วนรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่ประชากรมีรายได้ต่อหัว (per capital income) ต่ำในอัตราที่สูง ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อหัวสูง รัฐบาลอาจจะแบ่งส่วนรายได้ในอัตราที่ต่ำ หรืออาจจะไม่ให้เลยก็ได้

(2) พิจารณาถึงความเจริญของแต่ละภูมิภาค ในกรณีที่รัฐบาลต้องการจะกระจายความเจริญให้แก่ภูมิภาคต่างๆ อย่างทั่วถึง หรือต้องการเน้นการพัฒนาการในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งโดยเฉพาะนั้น รัฐบาลอาจจะกำหนดอัตราการแบ่งส่วนรายได้ที่จะให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคได้ตามความเหมาะสม

(3) พิจารณาถึงจำนวนประชากรในแต่ละท้องถิ่น ในการให้ความช่วยเหลือหรือแบ่งส่วนรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น รัฐบาลจะใช้ประชากรที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่นเป็นหลักในการกำหนดอัตราส่วนแบ่งของรายได้

(4) พิจารณาถึงเหตุผลทางการเมือง นอกจากพิจารณาถึงปัจจัยทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในบางครั้งการกำหนดส่วนแบ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นอาจจะคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองเป็นหลักในการพิจารณาก็ได้

การกำหนดเงื่อนไขในการแบ่งส่วนรายได้จากรัฐบาลกลางดังกล่าวข้างต้นนั้น โดยปกติแล้วมักจะใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความเสมอภาคทางการคลังแก่รัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ เป็นวิธีการลดความแตกต่างในความสามารถทางการคลัง (Horizontal fiscal imbalance) ในระหว่างท้องถิ่น

(ข) การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Revenue Sharing)

การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไขนี้ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางพิจารณาแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่น ให้แก่รัฐบาลในท้องถิ่นนั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ มากนัก เช่น รัฐบาลกลางอาจจะกำหนดแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นร้อยละ 10 ของภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นต้น การแบ่งส่วนรายได้ในรูปนี้ มุ่งเพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้เพื่อใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น เป็นวิธีการที่ใช้เพื่อลดความแตกต่างในฐานะทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ หรือที่เรียกว่า "Vertical fiscal imbalance"

อย่างไรก็ตาม การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไขนี้ อาจจะทำให้เกิดความแตกต่างในทางการคลังระหว่างท้องถิ่นมีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าท้องถิ่นที่มีรายได้สูงนั้น ก็จะได้รับส่วนแบ่งรายได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย นอกเสียจากว่ารัฐบาลกลางจะกำหนดอัตราส่วนแบ่งรายได้ให้แก่แต่ละท้องถิ่นในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน

รายได้อื่นของรัฐบาลท้องถิ่น[49]

นอกจากรัฐบาลท้องถิ่นจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรในรูปต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังอาจจะได้รับรายได้จากแหล่งอื่นๆ อีก เช่น

(ก) รายได้จากการประกอบกิจการของรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งอาจจะหารายได้เพื่อมาใช้จ่ายในท้องถิ่น โดยการเข้าไปประกอบธุรกิจบางประเภท เช่นเดียวกันกับการที่รัฐบาลประกอบกิจการในรูปของรัฐวิสาหกิจ เช่น เป็นผู้ผูกขาดการขายสินค้าหรือบริการบางอย่าง หรือผูกขาดการประกอบกิจการเกี่ยวกับการพนัน เป็นต้น

(ข) การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (Grant – in - aid)

โดยปกติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นมักจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางท้องถิ่นในรูปต่างๆ ทั้งในรูปโดยทั่วไป (General grants) หรือในรูปที่มีเงื่อนไข (Selective grants) หรือบางกรณีที่รัฐบาลอาจจะกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องออกเงินร่วมสมทบกับเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง (Matching grants) หรืออาจจะให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Nonmatching grants)

การให้เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือในรูปต่างๆ นั้น รัฐบาลกลางสามารถที่จะเลือกใช้การช่วยเหลือแต่ละรูปแบบให้เหมาะสมกับความต้องการของรัฐบาลเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปกครองประเทศได้ หรือเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่น หรือเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถเลี้ยงตนเองได้

ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ เป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นสำคัญ โดยจะต้องมีเนื้อหาหลักๆ 4 ประการดังนี้[50]

1. ระบบการคลังที่สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิผล ปรับโครงสร้างระบบงบประมาณที่มีลักษณะ "แยกส่วนต่างคนต่างทำ" (Fragmented Budgeting) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้เป็นระบบงบประมาณแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ (Area–Integrated–Program Budgeting) โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้นำ

---

[49] รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในมาตรา 82 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ระบุว่า ได้แก่ (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล (3) รายได้เกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (5) เงินและทรัพย์สินส่วนอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

[50] จรัส สุวรรณมาลา. เรื่องเดิม. หน้า 53-80.

2. ระบบการคลังที่ช่วยสร้างดุลยภาพระหว่าง "ผลประโยชน์ภาระของการพัฒนา" ในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

3. จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีเสถียรภาพทางการคลัง

4. ระบบการควบคุมทางการคลังที่เน้นการประเมินผลงาน (Performance audit) เป็นหลักและใช้มาตรการด้านการบริหารเสริม ยกเลิก/ผ่อนปรนการควบคุมแบบดั้งเดิมที่ใช้วิธีการอนุมัติ อนุญาต ฯลฯ และการควบคุมปัจจัยการผลิต (Input control) แบบต่างๆ ผ่านงบประมาณแผ่นดิน

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงระบบภาษีร่วมการจัดสรร การแบ่งสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลระดับชาติและระดับล่าง (จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน) นั้น นอกจากจะใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้ระบบภาษีร่วม (Revenue-Sharing taxes) ได้อีกด้วย คำว่า "ภาษีร่วม" ในที่นี้หมายถึง ภาษีที่เป็นฐานรายได้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ นั่นเอง ภาษีที่นิยมใช้เป็นฐานภาษีร่วมระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีทรัพย์สิน (เฉพาะที่เก็บจากสังหาริมทรัพย์บางประเภท) ภาษี Capital gain tax ภาษีสรรพสามิต และภาษีที่เก็บจากการผลิต และการบริโภคอีกหลายประเภท ฯลฯ เป็นต้น

การจัดสรรหรือแบ่งปันรายได้ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ที่นิยมปฏิบัติกันในปัจจุบัน คือ การกำหนดอัตราส่วนแบ่งเป็นร้อยละของรายได้ที่จัดเก็บได้จริง เช่น ประเทศสาธารณรัฐเยอรมันกำหนดให้แบ่งเงินได้บุคคลธรรมดาที่เก็บได้ในท้องถิ่นหนึ่งๆ ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นร้อยละ 15 และแบ่งให้รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลสาธารณรัฐ (ระดับชาติ) ร้อยละ 42.5 เท่าๆ กัน เป็นต้น อัตราส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวนี้มักกำหนดขึ้นเป็นกฎหมาย การจัดสรรรายได้จากภาษีร่วมให้แก่รัฐบาลระดับต่างๆ มักกระทำเป็นช่วงๆ ละ 3-4 ปีงบประมาณ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและความสะดวกต่อการจัดทำงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ยอดเงินจัดสรรที่แน่นอนจะได้รับการยืนยันจากรัฐบาลผู้มีหน้าที่จัดเก็บเป็นปีๆ ไป

การจัดแบ่งรายได้จากภาษีร่วมนี้จะทำให้ท้องถิ่นที่เก็บภาษีชนิดนั้นๆ ได้มาก (มีฐานภาษีมาก) ได้รับส่วนแบ่งในสัดส่วนที่สูงกว่าท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีชนิดนั้นได้น้อยกว่า ทั้งนี้เพราะการจัดสรรรายได้ในระบบนี้มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จัดสรรเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นแต่อย่างใด

รัฐบาลควรพัฒนาระบบภาษีร่วมขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความเจริญสู่จังหวัดและท้องถิ่น ระบบภาษีร่วมจะช่วยสร้างดุลยภาพระหว่าง "ผลประโยชน์ ภาระของการ

พัฒนา" ในระดับจังหวัดและท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลในระดับต่างๆ ทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ล้วนมีรายจ่ายในการจัดทำกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งต่อให้เกิดมีฐานภาษีชนิดนั้นๆ ขึ้น (เช่น รัฐบาลระดับชาติ และท้องถิ่น ร่วมกันส่งเสริมการลงทุนในท้องถิ่น อันก่อให้เกิดรายได้ การจ้างงาน การซื้อขาย และการบริโภคขึ้นในท้องถิ่น เป็นต้น) ดังนั้นจึงควรมีส่วนในการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ ทรัพย์สิน หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านั้นร่วมกัน สำหรับวิธีการจัดเก็บนั้น มักจะมอบให้รัฐบาลระดับใดระดับหนึ่งที่สามารถจัดเก็บภาษีชนิดนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ

ระบบภาษีร่วมมีจุดเด่นอย่างน้อย 3 ประการคือ ประการแรก เป็นระบบเงินอุดหนุนที่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจดี รัฐบาลเก็บภาษีได้มาก เงินอุดหนุนประเภท Revenue sharing ก็สูงตามไปด้วย จึงทำให้รายได้ของท้องถิ่นสามารถปรับตัวสูงตามไปในสัดส่วนที่เหมาะสมกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นตามระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในประการที่สอง ระบบภาษีร่วมนี้จะทำให้รัฐบาลทุกระดับต้องรับผิดชอบในทางการคลังร่วมกัน กล่าวคือ เมื่อภาครัฐบาลต้องเผชิญปัญหาเศรษฐกิจ เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ลดลง รัฐบาลทุกระดับจะได้รับผลกระทบในสัดส่วนเดียวกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดการปัญหาด้านการคลังร่วมกัน ในประการที่สาม ระบบภาษีร่วมนี้ จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการใช้จ่ายเงินอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการกระจายอำนาจทางการคลัง

อย่างไรก็ตาม ระบบเงินอุดหนุนแบบ Revenue sharing นี้มีจุดอ่อนตรงที่ไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียม หรือความเสมอภาคในการจัดบริการฯ ระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ได้ ดังนี้ เพราะหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ มักใช้ฐานรายได้จากภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นหลัก ทำให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูงอยู่แล้ว ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้มากกว่าท้องถิ่นที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุที่ระบบเงินอุดหนุนแบบต่างๆ รวมทั้งระบบภาษีร่วมมีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรใช้ระบบเงินอุดหนุนหลายประเภทร่วมกัน โดยหลักการแล้ว รัฐบาลควรพัฒนาการคลังจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น ให้มีรายได้จากภาษีร่วมในสัดส่วนที่สูงพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างนั้นควรจะให้มีรายได้จากภาษีร่วมและรายได้อื่นๆ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ ในท้องถิ่นร่วมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายประจำสำหรับจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่น สำหรับเงินอุดหนุนที่ผ่านระบบงบประมาณประจำปีนั้น ควรมีสัดส่วนน้อยกว่าเงินอุดหนุนประเภท Revenue sharing (เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนประเภทนี้จากรัฐบาลมากเกินไป) และควรใช้เงินอุดหนุน

ประเภทนี้เป็นเครื่องมือสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานระหว่างชุมชนในภูมิภาคต่างๆ หรืออาจใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นหรือส่งเสริมให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อให้เป็นรายได้หลักในการดำเนินกิจกรรมขั้นพื้นฐานของท้องถิ่น

ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้อิสระกับท้องถิ่นอย่างแท้จริงในการจัดทำงบประมาณของตนเองได้ ในการนี้รัฐบาลจะต้องยกเลิกมาตรการต่างๆ ที่ใช้ควบคุมการบริหารการคลังและงบประมาณของท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรค เป็นต้นว่า เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารพัสดุ การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงิน การจัดทำงบประมาณ [51] เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาระบบงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง และสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่น โดยทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการเจ้าหน้าที่ ที่ทำงานในองค์กรเหล่านั้นจะต้องลดความเป็นราชการให้น้อยลง มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชน องค์กรภายนอกเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมมากขึ้น นำการใช้กลไกตลาดมามีส่วนส่งเสริมการจัดการบริการสาธารณะ ทั้งนี้อาจเป็นการเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่นในรูป ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ (Impact fees and user charges) ได้อีกทางหนึ่งด้วย มีการส่งเสริมให้มีบุคลากรประเภทอาสาสมัครจากชุมชนเข้าร่วมในการให้บริการของท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีพื้นฐานที่การยึดหลักความรับผิดชอบ และเปิดเผยต่อชุมชน อันจะส่งผลดีต่อการดำเนินงานของท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะ[52]

---

[51] แต่หากพิจารณามาตรา 12 (7), 13 (อนุโลมตามมาตรา 47), 71, 72, 87, 90, 91 เป็นต้น ใน พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต.แล้วจะพบว่าในหลายประเด็น อ.บ.ต.ยังขาดอิสระการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแล อาทิเช่น การที่จะต้องเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เพื่อขอความเห็นชอบจากนายอำเภอก่อนเสมอที่จะนำไปใช้ (มาตรา 71)

[52] โดยท้องถิ่นอาจเลือกรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะได้ไม่ว่าจะเป็น (1) ท้องถิ่นจัดบริการในระบบและเก็บค่าบริการ (2) หน่วยการปกครองท้องถิ่น contracting out ให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ เช่น กรณีของต่างประเทศอย่างออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาดำเนินการเช่นกรณีของออสเตรเลียมีดังนี้ 1. งานบำรุงรักษาและรักษาความสะอาดสวนสาธารณะ 2. งานบำรุงรักษาและรักษาความสะอาดห้องสมุดประชาชน 3. งานบำรุงรักษาและรักษาความสะอาดพิพิธภัณฑ์ /ชายหาด และสถานที่ท่องเที่ยว 4. งานบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ 5. งานรักษาความสะอาดอาคาร สำนักงานและสถานที่ราชการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น 6.งานตรวจสอบสภาพความปลอดภัยของอาคารในชุมชน 7.บริการที่จอดรถ 8.บริการฌาปณสถาน 9. บำรุงรักษาถนน ทางเท้า สะพาน 10. บริการเก็บขยะจากที่อยู่อาศัย 11. บริการเก็บขยะทั่วไป 12. โครงการ Recycle 13. งานบำบัดน้ำเสีย 14. บริการ Nursing Home 15. บริการอาหารและพาหนะสำหรับผู้สูงอายุ 16. บริการสำหรับผู้สูงอายุทั่วไป 17. โรงเรียนอนุบาล 18. สถานที่รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน 19. ศูนย์การแพทย์และสถานีอนามัยชุมชน 20. งานป้องกันและดับเพลิงและกรณีของสหรัฐอเมริกามีดังนี้ 1. บริการลากรถและที่เก็บรถชั่วคราว 2. บริการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย 3. แสงสว่างบนถนน 4. กำจัดขยะที่มีพิษหรืออันตราย 5. จัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้ไร้ที่พักอาศัย 6. บริการขนส่งมวลชนและซ่อมบำรุงรถยนต์ 7. บริการเก็บขนขยะในย่านธุรกิจ 8. บริการเก็บขยะในย่านที่อยู่อาศัย 9. ซ่อมบำรุงรักษาถนน 10. ปลูก ดูแลรักษา และตกแต่งต้นไม้ สวนหย่อม 11. จัดให้มีสถานบริการให้คำปรึกษาและบำบัดรักษาด้านสุขภาพจิต 12. บริการบำบัดรักษาผู้ป่วยยาเสพติดและติดสุรา 13. จัดให้มีสถานบริการเลี้ยงเด็กกลางวัน 14.บริการจัดหางานและแรงงานสัมพันธ์ 15. บริการจัดเก็บหนี้ค่าสาธารณูปโภค (3) การให้สัมปทาน (Franchising) แก่หน่วยงานภายนอก ทั้งที่เป็นแบบการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และเพื่อหารายได้เข้ารัฐ (4) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นร่วมทุนกับหน่วยงานอื่น (Joint venture)

ที่มา : International city Management Accusiation. 1989. อ้างใน จรัส สุวรรณมาลา **เรื่องเดิม** หน้า 90-100 .

นอกจากนั้นก็ต้องสร้างระบบการควบคุมและการประเมินผลที่ดี เพื่อให้มีการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะที่พัฒนาและปรับปรุงขึ้นอยู่เสมอ

2. หลักการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน ที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน นั้นคือ ราชการส่วนกลางยึดถือหลักการในการรวมอำนาจ (Centralization) ราชการส่วนภูมิภาคยึดหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentralization) และราชการส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากหลักการดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการวางรูปแบบในแง่ของโครงสร้างความสัมพันธ์ของราชการแต่ละส่วนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลางที่มีต่อราชการทั้งส่วนภูมิภาคและทั้งราชการส่วนท้องถิ่น หรือในระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความสัมพันธ์ขององค์กรภายในส่วนราชการต่างๆ เองด้วย ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ในราชการส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ที่อยู่ในราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั้งที่เป็นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล [53] ซึ่งในลักษณะของความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในระหว่างส่วนราชการต่างๆ จะเป็นลักษณะที่มีทั้งในรูปแบบที่ใช้การควบคุมบังคับบัญชา และในลักษณะที่เป็นการกำกับดูแล ในกรณีของความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลางที่มีต่อราชการส่วนภูมิภาค จะเป็นในลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครองมาให้ โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในการประสานงานกับราชการส่วนท้องถิ่น จากแนวคิดหลักการดังกล่าวนี้เอง จึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางที่มีต่อราชการส่วนภูมิภาค จะเป็นลักษณะควบคุมบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแลส่งเสริม ซึ่งถือเป็นหลักการความสัมพันธ์ที่สำคัญ ในระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น **การกำกับดูแลส่งเสริม** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการส่งเสริมระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง ดังนั้นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดและในระดับอำเภอ ที่ก็ถือเป็นราชการส่วนภูมิภาค โดยใน

---

[53] โปรดดูรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นได้ ในบทนี้ตอนที่ 1 และศึกษาการจัดแบ่งส่วนราชการได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 (การจัดระเบียบการปกครองราชการส่วนภูมิภาค) มาตรา 70 (การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น)

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น ก็คงเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกันกับความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น นั่นคือเป็นการกำกับดูแลมากกว่าการควบคุมบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะราชการส่วนภูมิภาคนั้นก็รับหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากราชการส่วนกลางนั่นเอง ทั้งในระดับของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งโดยเฉพาะกรณีของนายอำเภอ[54] หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ดังที่ได้กล่าวแล้วจะพบว่า มีบทบาทเกี่ยวข้องกับ อ.บ.ต. อย่างยิ่ง นอกจากนี้ก็เป็นการเกี่ยวข้องจากกฎหมายอื่น กฎ ประกาศ หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยต่างๆ โดยเป็นลักษณะการกำกับดูแลเบื้องต้นเพื่อกลั่นกรองเรื่องก่อนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหากเป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายก็ทำการพิจารณาได้ เช่น ในด้านการกำกับดูแลด้านโครงสร้างและการบริหารทั่วไป ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2538 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

2. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาล พ.ศ. 2482 (ซึ่งอนุโลมใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภา อ.บ.ต. ในปัจจุบัน)

3. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542

4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542

5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

---

[54] ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 65 ได้กำหนดไว้ดังนี้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

1) บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3) บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542

7. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

ในด้านการกำกับดูแลด้านงบประมาณและการคลัง มีระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538, (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538

ในด้านการกำกับดูแลด้านบุคลากร มีระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

2. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539

3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดประชุมของทางราชการ พ.ศ. 2524 โดยเหตุที่ทั้งนายอำเภอที่มีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายระเบียบต่างๆ ดังที่ได้กล่าวแล้ว ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาอีกชั้นหนึ่ง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งทั้งสองดังกล่าวได้ใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแล อ.บ.ต. ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ภายใต้หลักการกำกับดูแลมิใช่การควบคุมบังคับบัญชา หลักในการกำกับดูแลนั้นจะต้องมีดังนี้[55]

---

[55] สมคิด เลิศไพฑูรย์. **เรื่องเดิม.** หน้า 70-73.

1. ต้องกำกับดูแล "เท่าที่จำเป็น" เท่านั้น โดยขอบเขตที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะพึงกระทำต่อผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลคือ "การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หรือความถูกต้องของการกระทำ หรือความถูกต้องของคุณสมบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" การกำกับดูแลซึ่งในที่นี้หมายถึงความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้ท้องถิ่นกระทำการ การใช้อำนาจควบคุมไปตามหลักการย่อมเป็นการส่งเสริม ให้ท้องถิ่นปฏิบัติการในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น แต่ถ้าหากใช้ความเข้มงวดไม่มีการผ่อนปรนตามสถานการณ์ เช่นหากการที่ท้องถิ่นจะกระทำการใดๆ จะต้องขออนุมัติจากส่วนกลางทุกเรื่องจะไม่มีอำนาจตัดสินใจหรือริเริ่มก็จะทำให้การปกครองท้องถิ่นไร้ความหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นการขัดต่อเจตนารมย์แห่งการกระจายอำนาจนั่นเอง

2. การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมเพื่อมิให้ผู้ใดผู้หนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้กระทำการใดๆ ในนามขององค์กรท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง หรือในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย มิได้สนใจดูแลทุกข์สุขของประชาชน จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นผลดีขึ้น

ลักษณะของการกำกับดูแลในลักษณะนี้คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไว้อย่างชัดแจ้ง โดยวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจในการเข้าไปควบคุมความเหมาะสมในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงพิจารณาแนวทางในการกำกับดูแลได้เป็น 2 ทาง คือ เป็นการกำกับดูแลโดยตรง กับการกำกับดูแลโดยอ้อม[56]

1. การกำกับดูแลโดยตรงเป็นการกำกับดูแลโดยผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ในกรณีที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจเป็นคณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารของท้องถิ่น ได้ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ผู้มีอำนาจดังกล่าวข้างต้นอาจดำเนินการพิจารณายับยั้ง ยกเลิก หรือสั่งให้คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารของท้องถิ่นนั้นออกจากตำแหน่งได้ เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรง

---

[56] เกี่ยวกับรายละเอียดในด้านของแนวทางการทำงานในลักษณะกำกับดูแลนี้ อาจศึกษาได้จากคู่มือการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ (กรมการปกครอง) พ.ศ.2542 และแนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง) พ.ศ. 2541

2. การกำกับดูแลโดยอ้อม แยกออกเป็น 2 กรณี คือ

2.1 การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป (general grant) และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grant) เป็นเงินที่ระบุกิจการที่จะใช้จ่ายโดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายตามที่กำหนดไว้ และส่วนกลางจะดูแลควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยทั่วไปเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้เสนอขอจากส่วนกลางเอง

2.2 การกำกับดูแลโดยใช้สัญญามาตรฐาน เป็นกรณีที่ส่วนกลางได้รูปแบบมาตรฐานของสัญญาอันเป็นลักษณะของการกำหนดขึ้นจากบุคคลที่สาม ผู้ใดจะต่อเติมเปลี่ยนแปลงเบี่ยงเบนไปจากรูปแบบหรือสาระสำคัญอันจะทำให้องค์กรท้องถิ่นเสียเปรียบมิได้ เช่น การจัดทำสัญญาจ้างขององค์กรท้องถิ่นกับผู้รับจ้างทั่วไปซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ ตามแบบสัญญาจ้างที่กำหนดไว้ตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ หรือกรณีจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ก็จะต้องถูกกำหนดราคามาตรฐานขึ้นโดยส่วนกลาง เพื่อมิให้องค์กรท้องถิ่นต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้า เป็นต้น นอกจากนี้การกำกับดูแลยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอีก[57] เพราะถือเป็นมาตรการหนึ่งของส่วนกลางที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อาจเป็นได้ทั้งองค์กร และตัวบุคคลขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้

ในแง่ของเนื้อหาของการกำกับดูแล หมายถึง ขอบเขตที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะพึงกระทำได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำ วัตถุประสงค์ ความมุ่งหมายของบทบัญญัติที่กำหนดไว้ให้อำนาจท้องถิ่นกระทำการ มาตรการกำกับดูแล ได้แก่ วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลต่อการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย มี 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำ และการกำกับดูแลองค์กรและตัวบุคคล

- **การกำกับดูแลการกระทำ** ได้แก่ การกระทำที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย มาตรการทั่วไปที่ใช้กำกับดูแล คือ การอนุมัติ การอนุญาต หรือการให้ความเห็นชอบเป็นมาตรการกำกับดูแลก่อนกระทำการ เป็นอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจตัดสินใจให้ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกระทำการ หรือไม่กระทำการ เพราะอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ แม้จะมีดุลพินิจเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย

---

[57]พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.2535 หน้า 43-52.

ก็เป็นดุลพินิจในขอบเขตของกฎหมาย ตามที่ได้มีบทบัญญัติไว้รองรับเท่านั้น จะใช้อำนาจดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้

การสั่งการระงับยับยั้งการกระทำ การเพิกถอน เป็นการกำกับดูแลหลังการกระทำ ในกรณีที่มีการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจผู้กำกับดูแลในการสั่งการได้ การชี้แจง แนะนำหรือตักเตือน หรือให้คำปรึกษา เป็นการกำกับดูแลในลักษณะส่งเสริมให้ท้องถิ่นกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย การแนะนำวิธีนี้มีความจำเป็นมากสำหรับองค์กรท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน เช่น การกำกับดูแล อ.บ.ต. ในประเทศไทยปัจจุบัน เป็นต้น

- **การกำกับดูแลองค์กรหรือบุคคลผู้กระทำการในนามของท้องถิ่น** เป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติที่ใช้กับตัวองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เช่น การยุบสภา หรือการบริหารงานทั่วไปเช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งอยู่บนหลักการของความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้หากจะพิจารณาความหมายและความแตกต่างของการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแลแล้ว อีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วยเสมอก็คือการใช้อำนาจดุลพินิจทั้งที่เป็นดุลพินิจทั่วไป และดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพันในการที่จะมีการกระทำในทางปกครองต่อองค์กรหรือหน่วยงาน บุคคลที่อยู่ในลำดับที่มีศักดิ์ต่ำกว่า จึงเป็นเหตุผลให้ต้องมีหลักประกันการควบคุมการใช้ดุลพินิจ เพื่อเป็นหลักประกันในขั้นพื้นฐานถึงการทำงานโดยอิสระภายใต้การกำกับดูแลในขอบอำนาจที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับแนวคิดในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ[58]

1. การควบคุมบังคับบัญชา ได้แก่ ลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา การควบคุมเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปที่ตนมีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชา กระทำการตรวจสอบความชอบและกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา หากพบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เหมาะสมผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ การควบคุมบังคับบัญชาอาจกระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยพลการก็ได้

2. ส่วนการกำกับดูแลเป็นกรณีที่องค์กรของส่วนกลาง หรือภูมิภาคใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบความชอบว่าด้วยกฎหมายของร่างเทศบัญญัติ

---

[58]วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ธรรมสาร พ.ศ.2538. หน้า 65-67.

ที่เทศบาลต่างๆ ได้จัดทำขึ้นและหากเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มีอำนาจที่จะไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับได้ หรือใช้อำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นแล้วแต่กรณี

การควบคุมบังคับบัญชากับการกำกับดูแล มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ 2 ประการ คือ **ประการแรก**อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่อำนาจของผู้กำกับดูแลที่จะควบคุมการกระทำของผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เป็นอำนาจที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ไว้โดยเฉพาะและผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้ **ประการที่สอง** ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม แต่โดยปกติผู้กำกับดูแลจะมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลได้ก็เฉพาะแต่ในแง่ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมความเหมาะสมของการกระทำมิได้ เพราะจะเป็นการกระทำที่เป็นการทำลายความเป็นอิสระ (autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อพิจารณาได้ดังนี้ ก็จะเห็นว่ากรอบการใช้อำนาจดุลพินิจและดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพันของราชการที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่น (อ.บ.ต.) จะต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง และอยู่ภายใต้กฎหมาย มิได้เป็นไปโดยอำเภอใจ ข้ามขั้นตอน ปราศจากอำนาจ ล่าช้าใดๆ ทั้งสิ้น อันนำไปสู่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายและจะสั่งการเลยไปถึงความเหมาะสมในเนื้อหาของการกระทำของ อ.บ.ต. มิได้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารที่จะไปด้าน บุคลากร งบประมาณและการคลัง ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ในรายละเอียดของดุลพินิจที่จะต้องกระทำภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น อำนาจในการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต การตอบข้อหารือ การพิจารณาร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ทั้งที่เป็นข้อบังคับทั่วไป และเกี่ยวข้องกับงบประมาณ การพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนา อ.บ.ต. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำ โดยจะอ้างแต่ความเหมาะสมมิได้ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของผู้กำกับดูแลด้วย เช่น การกำกับดูแล อ.บ.ต. รัฐบาลจะต้องกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของ อ.บ.ต. ที่จะต้องปฏิบัติ และในขณะเดียวกันก็จะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่กำกับดูแลของอำเภอหรือจังหวัดไว้อย่างชัดเจนด้วย ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แนวทางการกำกับดูแล จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นเท่านั้น โดยเน้นที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องของการกระทำ โดยส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะก้าวล้ำเข้าไปบังคับบัญชา สั่งการ หรือชี้นำในการตัดสินใจของส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ปฏิบัติไปตามหน้าที่โดยชอบแล้วมิได้ ยกเว้นมีการปฏิบัติหรือการบริหารงานที่มิชอบหรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้มีหน้าที่ควบคุมย่อมมีอำนาจ

ตามกฎหมายในการควบคุมดูแล เช่น การยกเลิก เพิกถอน หรือการยุบสภา เป็นต้น แนวคิดนี้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 283 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติไว้ถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ตอนที่ 3 หลักประกันขั้นพื้นฐานของราชการส่วนท้องถิ่น

การควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาค

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าโดยเหตุที่มีกฎหมายและประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด[59] (กรณี

---

[59]ในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการได้รับอำนาจดังกล่าวแบ่งมาจากส่วนกลาง โดยมีการใช้อำนาจดังกล่าวในลักษณะควบคุมบังคับบัญชานายอำเภอที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้กำกับดูแล อ.บ.ต. อีกชั้นหนึ่ง ทั้งที่เป็นอำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมายของนายอำเภอ อาทิ มาตรา 13 อนุโลม 47 ตรี, 71, 90, 91 และที่เป็นอำนาจกำกับดูแลทั่วไป โปรดดูพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในมาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย

ของจังหวัด) และนายอำเภอ (กรณีของอำเภอ) ให้มีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านโครงสร้างการบริหารทั่วไป ด้านการเงินงบประมาณการคลัง และด้านบุคลากร[60] จึงทำให้เห็นได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันตามกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง และอาจส่งผลกระทบถึงการทำงานโดยอิสระของท้องถิ่นได้ โดยเหตุดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีระบบการควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมายมิให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของท้องถิ่นและย่อมหมายถึงการสร้างหลักประกันในด้านสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย อันเป็นการสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและปกครองตนเองได้ แต่ในขณะเดียวกัน การทำงานที่ยึดหลักการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาคก็จะต้องกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะสร้างเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

กล่าวสำหรับวิธีการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลของราชการส่วนภูมิภาคสามารถที่จะแบ่งวิธีการในการกำกับดูแลดังกล่าวออกได้ 2 ลักษณะ

1. วิธีการกำกับดูแล ซึ่งระเบียบกฎหมายได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง ให้เป็นอำนาจของอำเภอโดยเฉพาะ เช่น นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาอนุมัติร่างข้อบังคับตำบลว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล และพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลทั่วไป ซึ่งออกตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมิใช่ข้อบังคับงบประมาณ หรือนายอำเภอมีอำนาจดำเนินการทางวินัยพนักงาน ส่วนตำบลซึ่งกระทำผิดวินัยในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลไม่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2539 มาตรา 13 เป็นต้น ซึ่งบทบาทดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจหรือพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้าย (discretionary power) ซึ่งเมื่ออำเภอได้พิจารณาอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบแล้วจะมีผลทางกฎหมายเกิดขึ้นทันที

2. วิธีการกำกับดูแลทั่วไป ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้โดยกว้างมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง เป็นเพียงอำนาจในการพิจารณาเบื้องต้น เพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ กรณีเช่นนี้จะต้องเป็นดุลพินิจหรือการตัดสินใจของอำเภอเองต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม ความเรียบร้อยถูกต้องของการบริหารงานและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของ

---

[60]ชูวงศ์ ฉายะบุตร. **แนวทางการบริหารและการบริการของฝ่ายปกครอง.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น หน้า 64.

ประชาชนโดยส่วนรวม เช่น การพิจารณาเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภา อ.บ.ต. การพิจารณาความดีความชอบของพนักงานและลูกจ้างเสนอ อ.ก.ท. จังหวัด ให้ความเห็นชอบ เป็นต้น

วิธีการกำกับดูแลทั้งสองลักษณะดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นของนายอำเภอโดยเฉพาะก็ดี หรือบทบาทในการพิจารณานำเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจสั่งการก็ดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องยึดมั่นหรืออยู่ในกรอบหลักการกระจายอำนาจ และมีการควบคุมเพื่อสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ราชการส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ จะเข้ามากำกับดูแลได้เท่าที่เป็นความจำเป็นและเพื่อวัตถุประสงค์ประโยชน์ของท้องถิ่นเท่านั้น โดยลักษณะของการเข้ามากำกับดูแลที่เหมาะสม ได้แก่[61]

1. เพื่อป้องกันการผิดพลาดของการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อดูว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

3. เพื่อจะดูว่าบริการที่จัดทำนั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

4. เพื่อส่งเสริมให้การบริการมีมาตรฐานสูงขึ้น

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงการควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาค (ฝ่ายปกครอง) เพื่อที่จะเป็นการตรวจสอบของฝ่ายปกครอง และแก้ไขความผิดพลาดจากการใช้ดุลพินิจ ให้มีความถูกต้องก่อนการกระทำในทางปกครอง ว่าได้ดำเนินการสอดคล้องกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หรือไม่ ถูกต้องตามหลักนิติรัฐ ในการมีนิติกรรมหรือการกระทำในทางปกครอง อันส่งผลกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพื่อนำไปสู่รูปแบบการปกครองที่ดี (Good Governance)[62] และสร้างความเข้มแข็งให้กับ อ.บ.ต. ภายใต้หลักการธรรมาภิบาล จึงอาจพิจารณาตัวชี้วัดเหล่านี้ประกอบด้วย[63] ในด้านนิติธรรม (1) องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชนอย่างไร ความโปร่งใส (2) การจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลของ อ.บ.ต. แก่ประชาชน (3) การจัดตั้งคณะ

---

[61] วิญญู อังคณารักษ์. แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น. ในเอกสารประกอบความรู้ การประชุมใหญ่ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 13 ณ จังหวัดเชียงใหม่ (กรุงเทพฯ) โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2515 หน้า 84.

[62] ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบการปกครองที่ดี (Good Governance) หรือธรรมาภิบาลนี้จะต้องประกอบด้วยหลักความชอบธรรม (Legitimacy) หลักนิติธรรม (Rule of law) ความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (Independence of Judiciary) การมีการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และการมีส่วนร่วม (Participation)

[63] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (T.D.R.I) จากวิกฤตสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (กลุ่มที่ 4) ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การสัมมนาวิชาการ T.D.R.I 11-12 ธ.ค. 2541 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี้ จ.ชลบุรี (Strategic intervention in Support of Emerging issue on Governance)

กรรมการขึ้นมาตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อ.บ.ต. ความรับผิดชอบ (4) การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ (5) สมาชิก อ.บ.ต. ขาดประชุมไม่เกิน 20% ของเวลาประชุม (6) การจัดสรรงบประมาณของ อ.บ.ต. มากกว่า 70% ของงบพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาตำบล ที่มาของประสิทธิภาพและประสิทธิผล (7) การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้ใช้จ่ายไปหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชน (8) ฝ่ายบริหาร อ.บ.ต. ได้ใช้กลไกการประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนตำบลหรือไม่ (9) เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อ.บ.ต. และประชาชนได้มีการจัดเวทีเพื่อไต่สวนสาธารณะเกี่ยวกับข้อเท็จจริงอย่างไร (10) อ.บ.ต. ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้ (11) การให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อ.บ.ต. ได้ ซึ่งก็เป็นหลักการที่สำคัญของการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่มีถึง อ.บ.ต. (12) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน และจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อนำไปสู่ข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อ.บ.ต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาประชาพิจารณ์เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และสั่งการมาจากราชการส่วนภูมิภาคในลำดับที่สูงขึ้นไป (Top-down plan) กรอบคุณธรรม (13) มีหรือไม่ที่คณะผู้บริหาร อ.บ.ต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริต (14) มีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่ เลือกปฏิบัติหรือไม่ (15) ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80% ของรายได้ อ.บ.ต.

จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาถึงหลักธรรมาภิบาลข้างต้นควบคู่ไปกับการควบคุมการใช้อำนาจของราชการส่วนภูมิภาค (ฝ่ายปกครอง) ที่จะมีนิติกรรมหรือการกระทำในทางปกครองมากระทบกับ อ.บ.ต. ด้วยแล้ว ก็จะทำให้การทำงานของ อ.บ.ต. มีความคล่องตัวเป็นอิสระ แต่ในขณะเดียวกันก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด, อำเภอ) ระบบควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวนี้สอดคล้องกันกับหลักรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540)[64]

---

[64] มาตรา 248 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่นและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ.2539[65] ที่ให้อำนาจในการนำปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวหากไม่ชอบด้วยกฎหมายมาฟ้องร้องได้ยังศาลปกครอง ซึ่งอาจเป็นกรณีที่หน่วยงาน

---

[65] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการคุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ.2539

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(2) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

(3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง

(4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ

(7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ

(8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(9) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ทางปกครองของรัฐด้วยกันเอง (ราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น) ฟ้องกัน และอาจเป็นกรณีที่ อ.บ.ต. ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับภูมิภาคก็ย่อมจะทำได้ (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ) โดยเป็นการฟ้องร้องตำแหน่งดังกล่าวที่ใช้ดุลพินิจที่มิชอบด้วยกฎหมาย มิใช่เป็นการฟ้องร้องตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา ยกเลิก เพิกถอน นิติกรรมหรือการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบนั้นเสียได้ อันถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (ราชการส่วนภูมิภาค) ให้ปฏิบัติราชการในการกระทำการหรือละเว้นกระทำการ จะต้องมีเหตุผลในทางปกครอง และเหตุผลในทางกฎหมายมาสนับสนุนได้ก่อนอยู่เสมอ โดยปราศจากอำเภอใจ ส่วนการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ที่สั่งการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นสิทธิที่สามารถจะกระทำได้เช่นกันตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157[66] โดยฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมมิใช่ศาลปกครอง จึงถือได้ว่าเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันได้ทั้งในระดับหน่วยงานทางปกครองของรัฐ (จังหวัด อำเภอ) และในระดับตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ) นอกจากนี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีองค์กรอิสระอื่นที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวควบคู่กันไปอีกด้วยถึงความเหมาะสมและเป็นธรรม เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือการแยกตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบของกฎหมาย เป็นลักษณะของศาลอาญาในทางการเมือง (ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) อันเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจได้ถึงในระดับของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง (ราชการส่วนกลาง) และยังมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการอีกทางหนึ่งด้วยในการควบคุมดังกล่าว โดยประการทั้งปวงนี้ก็จะทำให้มีการควบคุมการกระทำในทางปกครองทั้งก่อนและหลังจากที่มีการกระทำในทางปกครองที่มากระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) และจะไม่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ในทางตรงกันข้ามจะเป็นการเสริมการทำงานและส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชน[67] หรือการมีนิติกรรมในทางปกครองใดๆ ไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

---

[66] **ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา** 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ **เพื่อให้เกิดความเสียหาย**แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

[67] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2531 หน้า 2-3 อ้างใน พัฒนะ เรือนใจดี **เรื่องเดิม** หน้า 48 (งานวิจัย)

หรือสองฝ่ายก็ตาม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมี 2 รูปแบบ[68] คือ ลักษณะการใช้อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจ

1. อำนาจผูกพัน อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งและจะต้องตามคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้นั้น

ดังนั้น ลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันนั้น จึงหมายความว่า การจะตัดสินใจในทางกฎหมายต้องข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าข้อเท็จจริงอย่างนี้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ก็ผูกพันที่ว่าต้องตัดสินใจไปในทางนี้งานนั้น คือตามกฎหมายกำหนดไว้ จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ เช่น ในเรื่องการสมรส ถ้าชายอายุ 20 ปี และหญิงอายุ 20 ปี เงื่อนไขครบถ้วนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สมัครใจสมรสนั้น ต้องการจะจดทะเบียนสมรสกัน เจ้าหน้าที่ต้องรับจดทะเบียนให้ (ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว) จะปฏิเสธไม่จดทะเบียนให้ไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีชายหญิงอายุ 14 กับ 13 ปี จะมาจดทะเบียนสมรส กรณีข้อเท็จจริงในเรื่องอายุไม่เป็นไปตามกฎหมาย กรณีนี้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธการจดทะเบียนสมรส เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเลือกใช้ดุลพินิจเพื่อที่จะรับจดทะเบียน โดยพิจารณาเห็นว่าชายหญิงทั้งสองนี้มีความปรารถนาต้องการจะอยู่ร่วมกันใช้ชีวิตร่วมกันเป็นสามีภริยา เช่นนี้ทำไม่ได้

2. อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) เป็นเรื่องตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพันมีคำอธิบาย คำนิยามของอำนาจดุลพินิจ โดยนักกฎหมายหลายท่านได้กล่าวว่า

"อำนาจดุลพินิจ" คือ เสรีภาพที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะตัดสินว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรเลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกกำลังตามที่ได้ตกลงใจเลือกไว้

"อำนาจดุลพินิจ" ย่อมปรากฏขึ้นทุกครั้งที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการอย่างอิสระ โดยที่กฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการอันตนจักต้องการทำไว้ล่วงหน้า

"อำนาจดุลพินิจ" แท้จริงแล้วเพียงแต่เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกว่าในบรรดาคำสั่งสองหรือหลายคำสั่ง ซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนแต่ออกได้ทั้งสิ้น คำสั่งใดที่ตนเห็นว่าสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด

---

[68] โภคิน พลกุล. **หลักกฎหมายมหาชน.** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2539 หน้า 180-190.

"อำนาจดุลพินิจ" คือ ข้อความคิดที่แท้จริงของดุลพินิจทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในอันที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาหลายๆ อย่างซึ่งเป็นไปได้ที่จะกระทำและซึ่งเปิดช่องให้วิญญูชนมีความเห็นแตกต่างกันออกไปว่า การใดเป็นการอันถึงปรารถนา

"อำนาจดุลพินิจ" คือ อำนาจในอันที่จะออกคำสั่งซึ่งในทางภววิสัยแล้ว ไม่อาจตัดสินใจได้ว่าถูกหรือผิด

ความแตกต่างระหว่างอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ

1. อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือ อำนาจหน้าที่องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐต้องปฏิบัติเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดๆ เกิดขึ้นตามที่กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ได้บัญญัติกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ดังนี้ องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่ง และคำสั่งนั้นต้องมีเนื้อความเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เรื่องการร้องขอจดทะเบียนสมรส เมื่อชายหญิงผู้ร้องขอมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว นายทะเบียนครอบครัวจะต้องทำการจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ เป็นต้น

เหตุที่เรียกอำนาจหน้าที่ว่าเป็นอำนาจผูกพันก็เพราะคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งกฎหมายยอมรับว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีผลใช้บังคับได้สมบูรณ์ นั่นเอง

2. อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) อำนาจดุลพินิจแตกต่างกับอำนาจผูกพันข้างต้น กล่าวคือ อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่ง หรือเลือกสั่งการใดๆ ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจก็คืออำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมีอิสระในการตัดสินใจเมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใดๆ ที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

ทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจนี้ ส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะกำหนดให้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ไปด้วยกัน กล่าวคือเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้วองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ (อำนาจผูกพัน) แต่จะออกคำสั่งอย่างไรนั้นสามารถตัดสินใจได้อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ (อำนาจดุลพินิจ) เช่น กรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายบังคับไว้ชัดเจนว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต้องสั่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น แต่ผู้บังคับบัญชา ก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นสถานใด กล่าวคือจะสั่ง ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

บางกรณีกฎหมายอาจกำหนดว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดๆ ที่กำหนดไว้แล้วนั้นเกิดขึ้น องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะออกคำสั่งในเรื่องนั้นหรือไม่ เป็นดุลพินิจ แต่ได้มีการออกคำสั่งไปก็ต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับกฎหมาย

ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่ควรจะจัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องมีลักษณะ[69]

1. ต้องเป็นระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน

2. มีความเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุมมีดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3. มีความเป็นอิสระ รวมทั้งมีการกำหนดหลักประกัน เช่น วิธีดำเนินงาน, วิธีพิจารณา การถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่น

4. ขบวนการนำเรื่องที่ประชาชนจะร้องเรียนมาสู่องค์กรต้องไม่สลับซับซ้อน และเป็นไปโดยกว้างขวาง

ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่จะเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (เช่น กรณีของ อ.บ.ต.) ทั้งในแง่ของดุลพินิจ และอำนาจผูกพันตามข้อเท็จจริง จึงอยู่ที่รูปแบบ การควบคุมการใช้อำนาจ ขององค์กรฝ่ายปกครองนั่นเอง โดยอาจถือเอาจำแนกตามระยะเวลานั่นคือ ถือเอากำหนดเวลาในการมีคำสั่งนิติกรรมทางปกครองก่อนดำเนินการหรือหลังจากที่ได้มีการดำเนินการแล้วก็ตาม หรืออาจจะแบ่งแยกโดยถือเอาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมเป็นหลักก็ได้ โดยถือว่าหากเป็นการควบคุมโดยวิธีการร้องเรียนต่อผู้สั่งการ หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ที่มีอำนาจสั่งการนั้นก็เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายใน ส่วนการควบคุมโดยองค์กรอื่นๆ เช่น รัฐสภา หรือศาลปกครอง ก็ถือได้ว่าเป็นการควบคุมภายนอก

1. การควบคุมแบบป้องกันหรือการควบคุมก่อนการดำเนินการ[70]

การควบคุมแบบป้องกัน คือ การควบคุมในขั้นตอนตระเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่ง หรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้ยังแยกได้เป็น 3 ประเภทย่อย คือ

---

[69] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ**. วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2 พ.ศ.2538 หน้า 14-16.

[70] โภคิน พลกุล. **รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง**. วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12 พ.ศ.2524 หน้า 38-50.

1. การควบคุมโดยการปรึกษาหารือองค์กรที่ปรึกษา เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

2. การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้ 3 วิธี คือ

(ก) การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งทางปกครอง

(ข) การปรึกษาหารือกับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

(ค) การรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

3. การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

2. การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ

การควบคุมแบบแก้ไขอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การควบคุมภายใน ได้แก่

(ก) การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครอง และ

(ข) การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น

2. การควบคุมภายนอก ได้แก่

(ก) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ข) การร้องทุกข์ (คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

นอกจากนี้ยังมีวิธีควบคุมโดยองค์กรภายนอก เช่น ศาลปกครอง, รัฐสภา,[71] ผู้ตรวจการรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นอีกด้วย มีข้อสังเกตประการหนึ่ง เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถแยกประเภทและหน่วยงานองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมได้ดังนี้[72]

---

[71] การควบคุมโดยองค์กรรัฐสภานี้ มักมองกันว่าหวังผลไม่ค่อยได้ ทั้งนี้เนื่องจากมักถูกมองเป็นเรื่องการเมือง และในรัฐสภามักจะพิจารณา เฉพาะเรื่องใหญ่ๆ หลักการสำคัญๆ จึงต้องหาทางออกของการตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม, การร้องเรียนผ่านกรรมาธิการต่างๆ, การยื่นญัตติ เป็นต้น

[72] ชาญชัย แสวงศักดิ์, **การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร**, สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ.2540 หน้า 30-55.

1. ถ้าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินการทางสภาฯ มักจะใช้การควบคุมทางการเมืองโดยสภาฯ โดยสื่อมวลชน หรือองค์กรภาคประชาชน

2. ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง มักใช้การควบคุมโดยทางศาล (ปกครอง)

3. ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านความไม่เหมาะสมหรือความไม่เป็นธรรม มักใช้การควบคุมโดยผู้ตรวจการรัฐสภา (ออมบุดแมน)

4. ถ้าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีปัญหาด้านทุจริตมักใช้องค์กรคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ช.)

ซึ่งจากกรณีการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารต่อการมีดุลพินิจดังกล่าวก็ถือเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง[73] ที่ระบุว่าเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการออกคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องมีการเตรียมการดำเนินการอย่างไรและถือเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน อันถือได้ว่าประชาชนก็คือผู้ทรงสิทธิ ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่ เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองไร้สิทธิแต่ประการใดไม่[74] นั่นคือ ก่อนมีคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลใด เจ้าหน้าที่ต้องให้บุคคลนั้นมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส โต้แย้งและแสดงหลักฐานของตน คำสั่งในทางปกครองที่เป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบทั้งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์ หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งดังกล่าวไว้ในกรณีคำสั่งทางปกครอง ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นพิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน

---

[73] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539** หน้า 7-8.

[74] มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถ้าไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน[75]

ส่วนการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นเป็นกรณีที่ต้องเป็นเรื่องที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือเป็นการละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

1. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
2. ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
3. กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
4. กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
5. กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

เรื่องที่ไม่อาจนำมาร้องทุกข์ได้ คือ

1. เรื่องที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
2. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเด็ดขาดแล้วหรือนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
3. เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
4. เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
5. เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว
6. เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์แล้ว

วิธีการร้องทุกข์[76]

1. ต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด
   - มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์
   - ระบุเรื่องที่จะร้องทุกข์ให้เข้าใจข้อเท็จจริงได้อย่างชัดเจนว่าได้รับความเดือดร้อนอย่างไร และต้องการให้แก้ไขหรือดำเนินการอย่างไร

---

[75] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.** สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพฯ ธันวาคม 2540

[76] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค.** สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ.2540.

- ลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์

2. คำร้องทุกข์อาจส่งทางไปรษณีย์ไปยังสำนักงานฯหรือไปยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ก็ได้

3. การยื่นคำร้องทุกข์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น

ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฯ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไว้เป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณา

ในเบื้องต้น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ จะต้องตรวจสอบและเสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเรื่องร้องทุกข์ที่ได้รับมานั้นเป็นเรื่องที่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

ถ้าเป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เลขาธิการฯ จะมีคำสั่งจำหน่ายออกจากสารบบ

ถ้าเป็นเรื่องที่อาจรับไว้พิจารณาได้ ก็จะดำเนินการสอบสวนต่อไป

2. การสอบสวนและสรุปสำนวนโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ

สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่อาจรับไว้พิจารณาได้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ จะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยแจ้งการร้องทุกข์ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการทำสำนวน

3. การติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เพิกถอนคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือดำเนินการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในทางบริหารสำนักงานและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเป็นผู้ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ถ้าหน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและพิจารณาคำสั่งการให้มีการปฏิบัติตามนั้นหรือสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืน

การประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับหน่วยงานอื่น

1. ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับคำร้องทุกข์ใดแล้ว เห็นว่าเป็นคำร้องทุกข์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ สำนักงานฯ จะส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวต่อไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้ เช่น

(ก) ถ้าเห็นว่าเรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็จะส่งให้สำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการต่อไป

(ข) ถ้าเห็นว่าเรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่มีมูลความผิดทางอาญา ก็จะแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(ค) ถ้าเห็นว่าเรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เช่น ขาดอายุความร้องทุกข์แล้ว หรือมิใช่เรื่องที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นเรื่องทางนโยบาย (เช่นกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ถูกขับไล่ออกจากที่ดินของทางราชการหรือที่สาธารณะประโยชน์ที่ตนครอบครองอยู่โดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายแต่อย่างใด หรือกรณีที่ผู้ร้องทุกข์โต้แย้งความเหมาะสมของการสร้างเขื่อน) สำนักงานฯ ก็จะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กระทรวงที่เกี่ยวข้อง) ดำเนินการต่อไป

2. ถ้าหน่วยงานอื่นเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการร้องทุกข์ก็จะรับไว้ได้

ประโยชน์ที่ได้รับจากระบบร้องทุกข์

1. คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานฯ สามารถเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการทางบริหารเพื่อแก้ไขเยียวยาให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในเรื่องต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง แม้จะเกินคำขอของผู้ร้องทุกข์ก็ตาม ซึ่งถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลย่อมไม่อาจพิพากษาเกินคำขอท้ายฟ้องได้

2. สำนักงานฯ สามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับจากการร้องทุกข์ของราษฎรเป็น "ตัวสะท้อน" ในการศึกษาวิเคราะห์เหตุการร้องทุกข์ว่าเกิดจากสาเหตุใด กล่าวคือ

(ก) ถ้าเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากข้อบกพร่องของกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่ชัดเจน ไม่เป็นธรรม หรือมีช่องโหว่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานฯ ก็สามารถเสนอแนะต่อรัฐบาลให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนั้นได้

(ข) ถ้าเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากความเข้าใจหรือระเบียบปฏิบัติที่ยังไม่ถูกต้องของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานฯ ก็สามารถ

เสนอแนะต่อรัฐบาลให้สั่งการกำหนดแนวทางในการแก้ไขหรือป้องกันเหตุแห่งการร้องทุกข์ในเรื่องนั้นมิให้เกิดขึ้นอีก

(ค) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของคดีปกครองและขอบเขตการพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง

ข้อแตกต่างระหว่างมาตรการต่างๆ ในการควบคุม

มาตรการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นมีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญดังนี้[77]

1. การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไป

การร้องทุกข์ต่อองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไปนั้นมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ไว้อย่างแน่ชัด

2. ในการร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์อาจใช้ข้ออ้างทางกฎหมายหรือข้ออ้างอย่างอื่น (เช่น ความไม่เป็นธรรม) มาเป็นเหตุผลในการร้องทุกข์ได้

3. องค์กรผู้พิจารณาคำร้องทุกข์อาจตรวจสอบการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นได้ทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายความเหมาะสมทางบริหาร หรือความเหมาะสมทางการเมือง

4. หากองค์กรผู้พิจารณาเห็นว่าการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสมทางบริหาร หรือไม่เหมาะสมทางการเมือง ก็อาจมีคำสั่งระงับ ยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้

5. เรื่องที่นำมาร้องทุกข์นั้น แม้ว่าองค์กรผู้พิจารณาจะได้พิจารณาและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด (เช่น ให้ยุติเรื่อง) แล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องก็ยังสามารถหยิบยกเรื่องเดียวกันนั้นขึ้นมาร้องทุกข์ใหม่ได้อีก

2. การควบคุมโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่

1. การร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. มีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น เรื่องร้องเรียนประเภทใดที่อาจรับไว้พิจารณาได้

---

[77] ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. สำนักพิมพ์วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ.2542 หน้า 317-318.

2. ป.ป.ช. มุ่งตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่

3. ถ้า ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ก็จะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้มีการดำเนินการทางวินัยและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิด แต่ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจโดยตรงในการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์

3. การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรทางการเมือง

การร้องทุกข์ต่อองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรทางการเมือง เช่น คณะกรรมาธิการของสภาฯ นั้นมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์และการพิจารณาคำร้องทุกข์ไว้อย่างแน่ชัด

2. ในการร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์อาจใช้ข้ออ้างทางกฎหมายหรือข้ออ้างอย่างอื่น (เช่น ความไม่เป็นธรรม) มาเป็นเหตุผลในการร้องทุกข์ได้

3. คณะกรรมาธิการของสภาฯ อาจพิจารณาตรวจสอบการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นได้ในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายความเหมาะสมทางบริหารหรือความเป็นธรรม

4. คณะกรรมาธิการของสภาฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรม หรือไม่เหมาะสม ก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ คงทำได้แต่เพียงแจ้งผลพิจารณาและความเห็นของคณะกรรมาธิการฯ ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือรัฐบาลทราบเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาต่อไปโดยใช้วิธีการกดดันทางการเมืองผ่านสื่อมวลชนเป็นต้น

4. การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ (ศาลปกครอง)

การขอรับการเยียวยาทุกข์โดยการฟ้องคดีต่อศาลมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. มี "วิธีพิจารณาความ" กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีไว้เป็นที่แน่นอน เช่น คำฟ้องต้องใช้แบบที่กำหนดขึ้นและปิดอากร ฯลฯ

2. เรื่องที่นำมาฟ้องคดีจะต้องเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเป็น "ผู้เสียหาย" หรือเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

3. ในการฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีจะอ้างได้ก็แต่เพียงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวเท่านั้น จะยกข้ออ้างอย่างอื่น (เช่น ความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เหมาะสม) ขึ้นมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ได้

4. ถ้าศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำที่ถูกนำมาฟ้องคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็จะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำนั้น เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นอันยุติไปตามนั้น คู่ความจะนำเรื่องนั้นมาฟ้องคดีใหม่อีกมิได้

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองจึงแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน คือ[78]

1. องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการอิสระ รัฐวิสาหกิจและองค์กรอื่นๆ ที่ใช้อำนาจปกครอง เช่น คณะกรรมการ และสภาวิชาชีพต่างๆ

2. การกระทำที่ถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(ก) การกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติทางกายภาย เช่น การรื้อถอนอาคารการก่อสร้างถนน ฯลฯ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

(ข) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เช่น คำสั่งอนุมัติ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ฯลฯ หรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ

3. ลักษณะของการควบคุมตรวจสอบ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและนิติกรรมทางปกครองทั้งในแง่ของรูปแบบอำนาจ วัตถุประสงค์ และวิธีการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

นอกจากนี้ในตัวของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ก็ยังได้กำหนดถึงวิธีการในการควบคุม กำกับ อ.บ.ต. โดยภายในของฝ่ายปกครองด้วยกันเอง นั่นคือเป็นการคานอำนาจของนายอำเภอ ในลักษณะของการต้องผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่งก่อน[79]

---

[78] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ศาลปกครองกฎหมายปกครองและตัวอย่าง "สัญญาทางด่วน". วารสารกฎหมาย ปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2 สิงหาคม 2537 หน้า 19-20.

[79] โปรดดูใน พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ในส่วนของการกำกับดูแล อ.บ.ต. มาตรา 38, 39, 90, 91, 92 เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าสามารถแยกได้เป็น (1) การควบคุมองค์กรและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น (2) เป็นการควบคุมกิจการของ อ.บ.ต. ที่กระทำในบริการสาธารณะหรือรูปแบบอื่นๆ ให้มีความชอบด้วยกฎหมาย

บทที่ 3

ผลการดำเนินการวิจัย

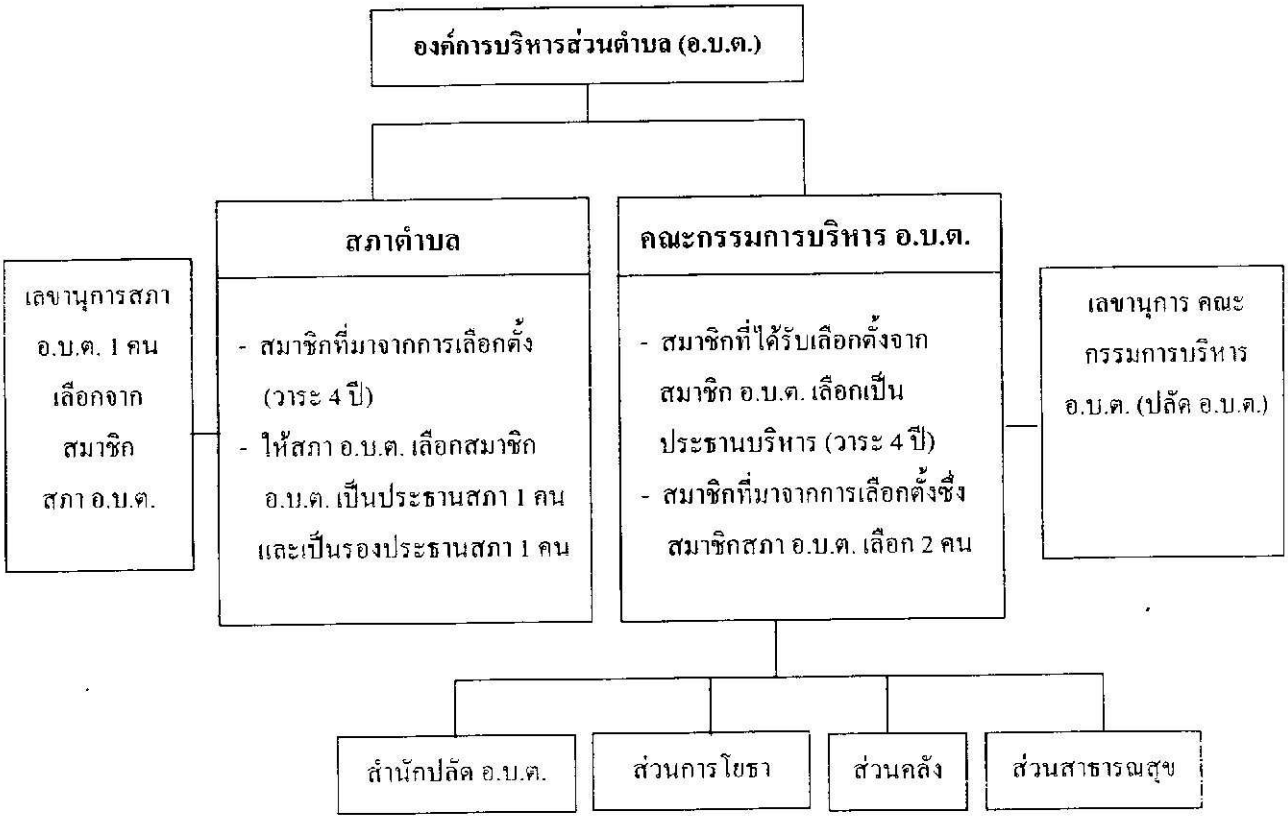
บทนำ ลักษณะของงานโดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีนี้เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน หกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสามคน โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง [1]

---

[1]ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งความเดิมในมาตรา 45 เดิมถูกยกเลิกโดยใช้ความใหม่ตามนัยมาตรา 7 ของกฎหมายที่มีการแก้ไข จึงส่งผลให้องค์ประกอบในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบลได้ถูกตัดออกจากโครงสร้างตามกฎหมายที่มีการแก้ไขใหม่ นอกจากนี้ในส่วนของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีองค์ประกอบเดิมอยู่ที่กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน โดยการแต่งตั้งจากนายอำเภอและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีผลให้ยกเลิกไปโดยมาตรา 10 ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยใช้มาตรา 58 ที่แก้ไขใหม่เป็นประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร การประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย แต่ยังคงอำนาจและหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 46) และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 59) ไว้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542



การทำนิติกรรมใดๆ ของ อ.บ.ต. ประธานกรรมการบริหารจะเป็นตัวแทนของ อ.บ.ต. ในการทำนิติกรรมนั้นๆ และเป็นผู้กำกับดูแลพนักงานส่วนตำบล ซึ่งก็เป็นการให้อิสระแก่องค์การบริหารส่วนตำบลพอควรภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนภูมิภาค[2]

---

[2] ซึ่งหากพิจารณาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลนับแต่เมื่อแรกสถาปนาขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 (สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม) นั้นมีลักษณะเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคแขนงหนึ่งที่แยกออกมาอยู่มาก (Deconcentration) แม้จะมีการกำหนดสถานะให้เป็นนิติบุคคลมีการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และมีการเลือกตั้งก็ตาม ทั้งนี้เพราะมีมาตรการและเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดให้ราชการส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยในเวลานั้น ใช้กลไกที่กำหนดไว้ทั้งในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณ เข้าควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล ทำให้ขาดความเป็นอิสระและส่งเสริมให้มีการปกครองตนเอง (Local Self Government) ไป ซึ่งท้ายที่สุดก็นำไปสู่การยุบเลิกรูปแบบการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2515 (ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และพึ่งจะมีการสถาปนารูปแบบการปกครองท้องถิ่น (อ.บ.ต) อีกครั้งหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2537 (สมัยนายชวน หลีกภัย) นั่นเอง ในอาทร ดุระวรรณ **บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้** (งานวิจัย) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2539 หน้า 27.

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนี้

1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการเหล่านี้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ คือ

1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2) จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4) จัดให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

5) จัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์

6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8) การคุ้มครองดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9) จัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10) จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์

12) การท่องเที่ยว

13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น อำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535 อำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2536 อำนาจหน้าที่ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 193/2536 เรื่องการปฏิบัติงานโครงการพัฒนาตำบล อำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. 2525 อำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท พ.ศ. 2535 อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ต่างๆ อาทิ พ.ร.บ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พ.ร.บ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พ.ร.บ. โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่าพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้จะต้อง

1. สภาตำบลที่จะขอจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท

2. มีประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การยุบหรือรวมเขตพื้นที่

การรวมเขตของ อ.บ.ต. มีได้ในลักษณะต่อไปนี้คือ

1. สภาตำบลหรือ อ.บ.ต. รวมกับ อ.บ.ต. ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ตามมาตรา 41 ทวิ)

2. สภาตำบลหรือ อ.บ.ต. รวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การยุบ อ.บ.ต. กระทำได้เมื่อมีลักษณะต่อไปนี้ คือ

1. เขต อ.บ.ต. นั้นมีประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน

2. จากข้อ 1 เป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่ อ.บ.ต. นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

เมื่อมีการยุบ อ.บ.ต. แล้ว และจะไปรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ก็ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของการรวมข้างต้นต่อไป

องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตามมาตรา 66 เป็นอำนาจหน้าที่กว้างๆ ครอบคลุมพื้นที่การปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ของ อ.บ.ต. แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ หน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 และหน้าที่อาจจัดทำตามมาตรา 68 มีดังนี้

หน้าที่ต้องทำในเขต อ.บ.ต. ได้แก่

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

อ.บ.ต. มีสิทธิที่จะขอรับทราบข้อมูลและข่าวสารของทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบลได้ เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารนั้น ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

นอกจากงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำงานนอกพื้นที่ได้อีกโดยร่วมกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอื่นๆ โดยที่งานนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น และเป็นงานที่จำเป็นต้องทำและอยู่ในขอบเขตอำนาจของตน

ชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดแบ่งออกเป็น 5 ชั้น ตามรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่ 12-20 ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่ 6-12 ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่ 3-6 ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท

การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมซึ่งวัดจากการมีรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและมีประชากรในเขตมากตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดสามารถจะยกฐานะเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา[3]

การจัดองค์การและโครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างการบริหารงานของ อ.บ.ต. ประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภา อ.บ.ต.
2. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.
3. ฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ ปลัด อ.บ.ต. และพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งต่างๆ

ฝ่ายนิติบัญญัติ สภา ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งได้ตามอายุของสภาคือคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

จำนวนสมาชิกสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ถ้าเขต อ.บ.ต. มีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก อ.บ.ต. ได้ 6 คน
2. ถ้าเขต อ.บ.ต. มี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก อ.บ.ต. ได้หมู่บ้านละ 3 คน
3. ถ้าเขต อ.บ.ต. มีมากกว่า 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก อ.บ.ต. ได้หมู่บ้านละ 2 คน

สภา อ.บ.ต. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ตามมาตรา 46)

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

---

[3]ข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่เทศบาลตำบลนั้นจะพบว่า มีความเกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางสนับสนุนให้ด้วย กล่าวคือ หากเปลี่ยนฐานะไปสู่เทศบาลตำบล ก็จะได้รับเพิ่มมากขึ้นกว่าในขณะที่เป็น อ.บ.ต. ทั้งนี้เพราะจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ อ.บ.ต. มีเป็นจำนวนมากกว่าเทศบาลตำบล และด้วยฐานะของเทศบาลตำบลที่อยู่เหนือกว่า จึงทำให้ส่งผลดังกล่าวขึ้น แต่ อ.บ.ต. ก็จะต้องสูญเสียรายได้ในส่วนของค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน, รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น อากรรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมป่าไม้ เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ปิโตรเลียม เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไป ใน สุรเชษฐ์ ชิระมณี การบริหารงานคลังสาธารณะ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2543 หน้า 485-500.

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

ฝ่ายบริหาร คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธานคนหนึ่งและกรรมการบริหาร 2 คน ซึ่งสภาเลือกจากสมาชิกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (ม. 59)

(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

(5) อำนาจตามกฎหมายอื่นๆ ได้แก่

- พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พรบ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พรบ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- พรบ. ภาษีโรงเรือนและดิน พ.ศ. 2475
- พรบ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- พรบ. โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนของ อ.บ.ต. ในการทำนิติกรรมต่างๆ

การพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง (ตามมาตรา 64) ดังต่อไปนี้ คือ (ระบบการควบคุม อ.บ.ต.)

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) สมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกันตามมาตรา 47 ตรี (9) ได้แก่ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตลงคะแนนเสียง ให้พ้นจากตำแหน่ง

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92 ได้แก่ คณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่แล้วนายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าฯ มีคำสั่ง

(5) คณะกรรมการบริหารลาออก และในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะกรรมการบริหารมีมติลาออก

(6) ความเป็นกรรมการบริหารของประธานกรรมการบริหารสิ้นสุดลง

(7) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (5) (6) (7) หรือ (8) คณะกรรมการบริหารนั้นต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการต่อไปจนกว่าคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตาม (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะกรรมการบริหารขึ้นใหม่ แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลงและถ้าพ้นกำหนดเวลาสิบห้าวันแล้วไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารดังกล่าวได้โดยมีสาเหตุสำคัญจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสามหรือกรณีที่คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตาม (2) หรือ (3) และนายอำเภอเห็นว่าการให้คณะกรรมการการบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามวรรคสองดำเนินกิจการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือราชการ นายอำเภอจะสั่งให้คณะกรรมการบริหารนั้นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวนสองคนประกอบเป็นคณะกรรมการบริหารเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราวจนกว่าคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ก็ได้

ในระหว่างที่ไม่มีคณะกรรมการบริหาร ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนกว่าคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

การพ้นจากตำแหน่งเฉพาะตัว คณะกรรมการบริหารอาจพ้นจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัวบุคคล (ตามมาตรา 64 ทวิ) ดังต่อไปนี้

(1) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่ลาออก

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92

(4) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(5) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่สมาชิกภาพของกรรมการบริหารผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) ผู้นั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว ในกรณีดังกล่าวยังไม่ต้องดำเนินการเลือกกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำวินิจฉัยแล้ว

สมาชิกสภา อ.บ.ต. และกรรมการบริหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายปฏิบัติการเป็นข้าราชการประจำมีปลัด อ.บ.ต. ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารเป็นหัวหน้า และควบคุมดูแลพนักงานส่วนตำบลของ อ.บ.ต.

การตราข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล

อ.บ.ต.มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า "ข้อบังคับตำบล" ซึ่งมีฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภา อ.บ.ต. เป็นผู้ตราขึ้นบังคับใช้ข้อบังคับตำบลที่ออกมา จะใช้ได้ในพื้นที่ของตน การออกข้อบังคับตำบล มีบัญญัติไว้ในมาตรา 71 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

เงื่อนไข การออกข้อบังคับตำบลจะทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของ อ.บ.ต.

ผู้เสนอร่าง ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบังคับตำบลมี 3 ประเภท ได้แก่

1. คณะกรรมการบริหาร
2. สมาชิก อ.บ.ต.

3. ราษฎรในเขตซึ่งเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

บุคคลในประเภทที่ 2 และ 3 จะเสนอร่างข้อบังคับเรื่องงบประมาณไม่ได้

การพิจารณาร่าง ข้อบังคับทั่วไป (ไม่ใช่งบประมาณ) เมื่อมีการเสนอร่างเข้าสู่สภาการพิจารณามีดังนี้ คือ

1. ถ้าสภาเห็นชอบ นายอำเภอเห็นชอบก็ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้

2. ถ้าสภาเห็นชอบแต่นายอำเภอไม่เห็นชอบผลการดำเนินงานจะเป็นดังนี้คือ

2.1 นายอำเภอส่งร่างนั้นให้สภาทบทวนใหม่ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างนั้น แต่ถ้าร่างนั้นกำหนดให้มีโทษปรับเมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบก็ให้ร่างนั้นเป็นอันตกไป

2.2 สภานำร่างหลักมาทบทวนและถ้ายืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ ก็ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้ได้โดยไม่ต้องให้นายอำเภอเห็นชอบ

2.3 ถ้าสภาทบทวนและมีคะแนนเสียงที่ยืนยันน้อยกว่า 2 ใน 3 หรือไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างนั้น ก็ให้ร่างนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าเป็นการพิจารณาร่างงบประมาณประจำปี มีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ผู้เสนอได้คือ คณะกรรมการบริหารเท่านั้น

2. การพิจารณามี 2 กรณี คือ

2.1 กรณีที่สภาเห็นชอบและนายอำเภอเห็นชอบก็อนุมัติร่างงบประมาณนั้นให้มีผลบังคับต่อไป

2.2 กรณีที่สภาเห็นชอบแต่นายอำเภอไม่เห็นชอบ นายอำเภอจะส่งร่างนั้นให้สภาทบทวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับและถ้าสภายืนยันก็ให้นายอำเภอส่งร่างนั้นไปให้ผู้ว่าฯ พิจารณาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาแจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่า ฯ เห็นชอบก็จะส่งให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าฯ ไม่เห็นชอบก็ให้ร่างนั้นตกไป

การกำหนดโทษ ข้อบังคับตำบล จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บหรือกำหนดโทษปรับผู้ที่ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดโทษปรับเกิน 500 บาทไม่ได้

การบริหารงานบุคคล

นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลมาชี้แจง สอบสวน เรียก

รายงาน หรือเอกสารใดๆ มาตรวจสอบได้ และสามารถเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งยุบสภา อ.บ.ต. หรือให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนี้กำนันเป็นข้าราชการสังกัดราชการส่วนภูมิภาค จึงเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรงของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด จึงอาจถูกสั่งลงโทษสอบสวน ให้พ้นจากตำแหน่งราชการดังกล่าวได้อีกด้วย

การบริหารงานบุคคลของ อ.บ.ต. จะมีประธานคณะกรรมการบริหารเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดภายใน อ.บ.ต. มีปลัด อ.บ.ต. เป็นหัวหน้าพนักงานส่วนตำบลใน อ.บ.ต. นั้น และเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

นอกจากนั้น การบริหารงานบุคคลยังมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมระบบการบริหารงานพนักงานส่วนตำบลทั้งในระดับประเทศ และระดับจังหวัด ทำหน้าที่ออกกฎระเบียบ และควบคุมดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล

องค์กรกลางระดับประเทศ ตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบ พนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้กำหนดให้คณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) ตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลด้วย คณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) ประกอบด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ประธานกรรมการ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
อธิบดีกรมการปกครอง	กรรมการ
อธิบดีกรมโยธาธิการ	กรรมการ
อธิบดีกรมบัญชีกลาง	กรรมการ
เลขาธิการคุรุสภา	กรรมการ
เลขาธิการ ก.พ.	กรรมการ
ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
รองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	กรรมการและเลขานุการ

องค์กรกลางระดับจังหวัด ได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการ พนักงานเทศบาลประจำจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่กำหนดกฎ ระเบียบ และควบคุมดูแล เรื่องการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธานอนุกรรมการ
รองผู้ว่าราชการจังหวัด	อนุกรรมการ
ปลัดจังหวัด	อนุกรรมการ
หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด	อนุกรรมการ
ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น	อนุกรรมการและเลขานุการ

ส่วนการบริหารงานบุคคลภายใน อ.บ.ต. มีประธานกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลข้าราชการส่วนตำบลใน อ.บ.ต. นั้นๆ และ อ.บ.ต. อาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติราชการใน อ.บ.ต.นั้นๆ เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ถือว่าขาดจากต้นสังกัดเดิม โดยผู้ว่าฯ อนุญาตได้ถ้าอยู่ในอำนาจ ถ้าไม่อยู่ในอำนาจผู้ว่าก็ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

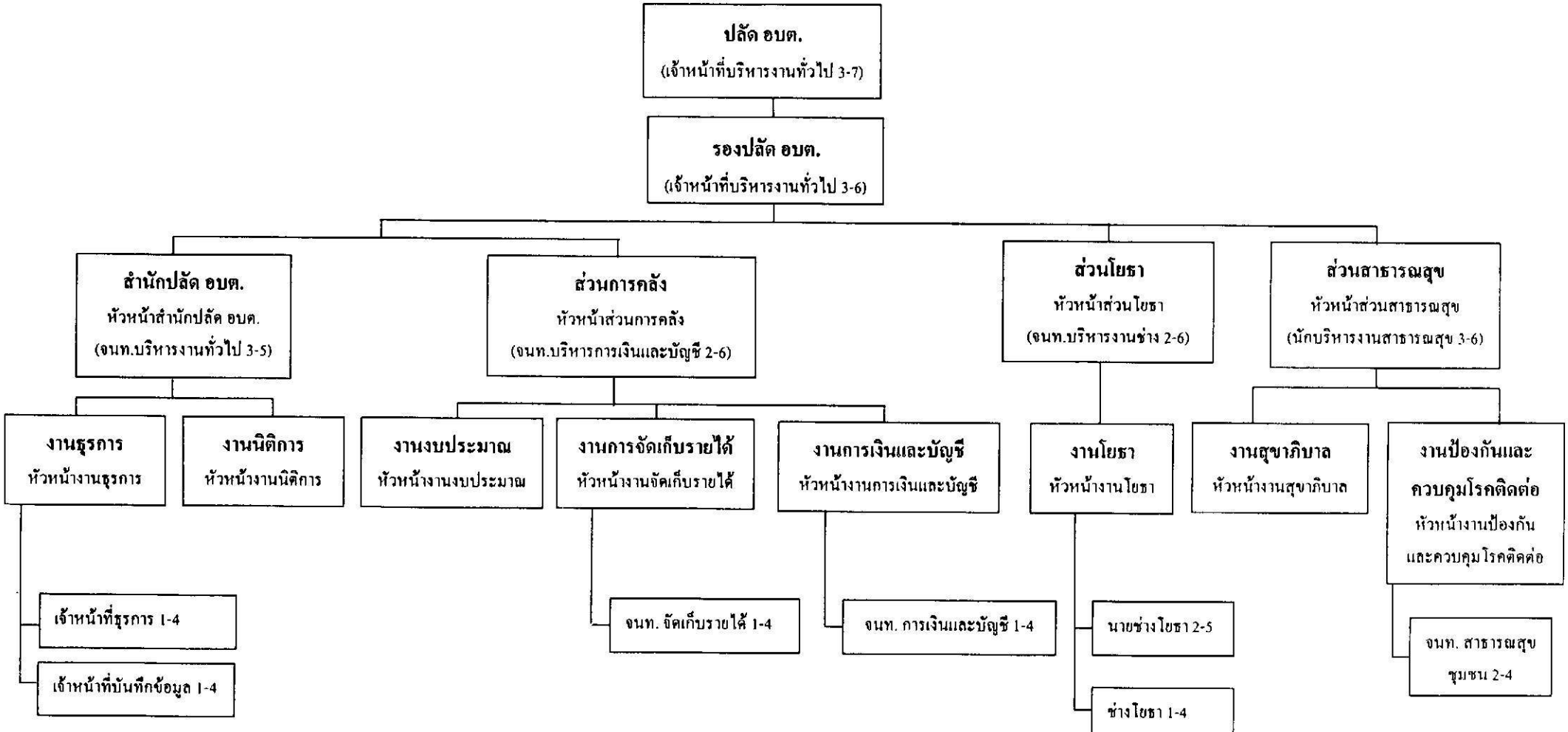
การจัดสายการบังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบล จะแตกต่างกันไปบ้างตามชั้นของ อ.บ.ต. รายละเอียดดูจากแผนภูมิ (หน้า 119-123)

การบริหารงานคลัง

การจัดทำงบประมาณประจำปีของ อ.บ.ต. ต้องตราเป็นข้อบังคับตำบลโดยฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำแล้วเสนอต่อสภาเพื่อให้ความเห็นชอบแล้วนายอำเภอเป็นผู้เซ็นอนุมัติ และถ้าระหว่างปีงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ไม่พอจ่าย หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ ระหว่างปีงบประมาณ ก็ให้จัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

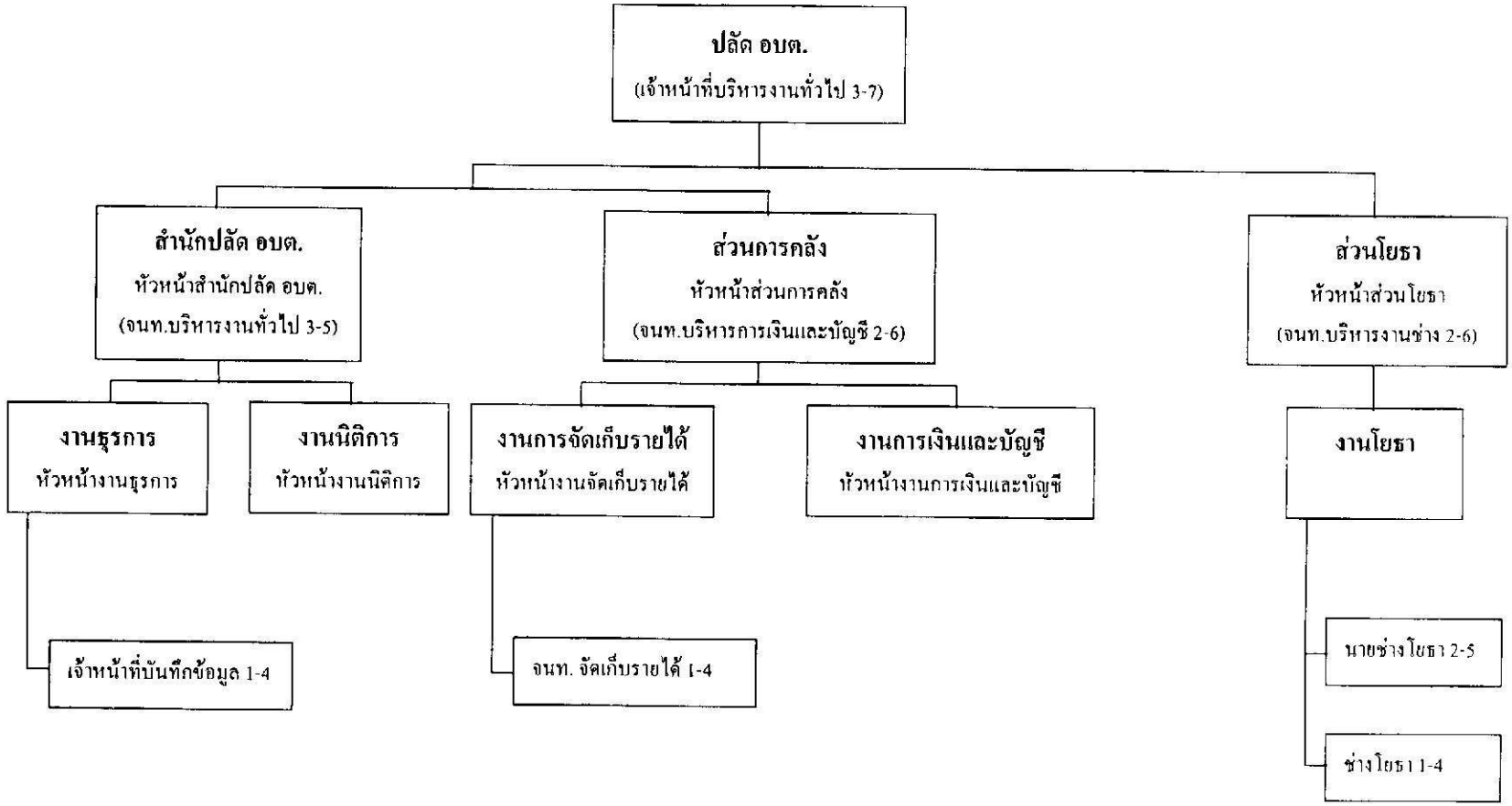
และถ้างบประมาณรายจ่ายออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ก็ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้นไปพลางก่อนได้

โครงสร้างองค์กรของ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1



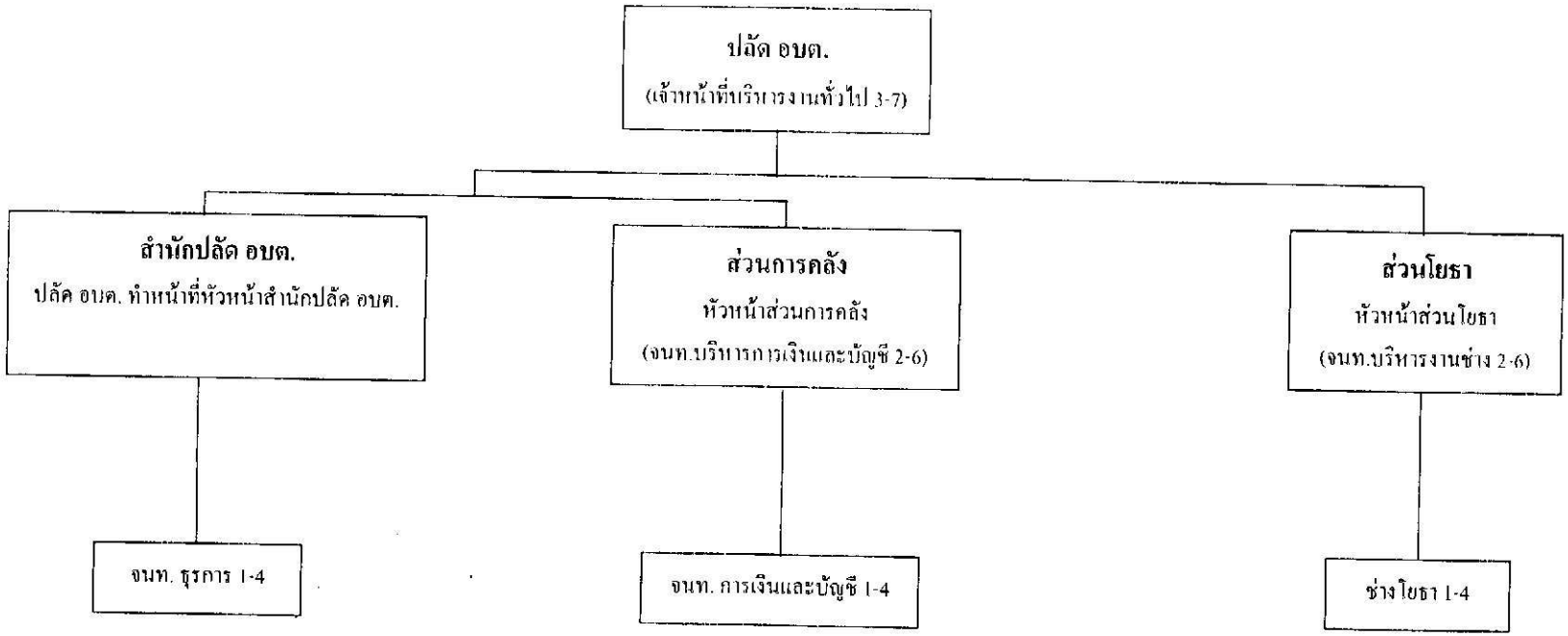
พนักงานส่วนตำบลของ อบต.ชั้น 1 ไม่เกิน 21 ตำแหน่ง

โครงสร้างองค์กรของ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2



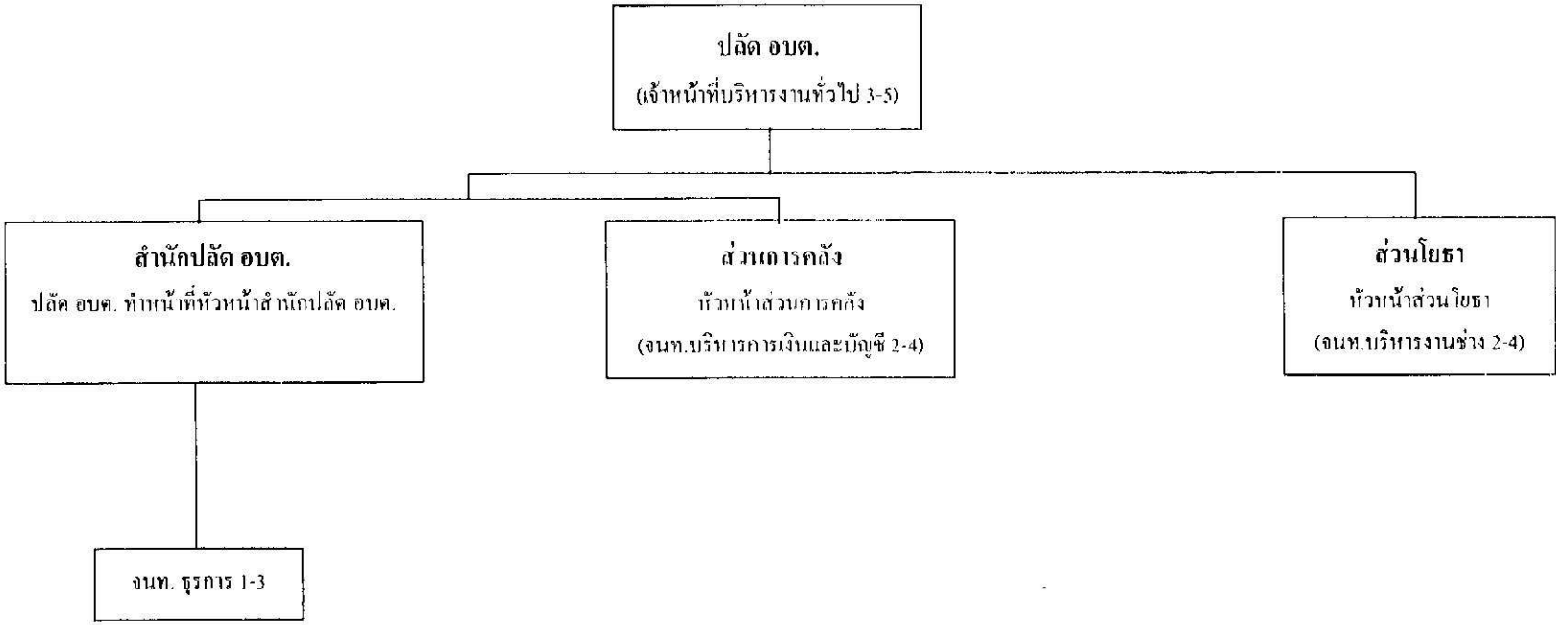
พนักงานส่วนตำบลของ อบต.ชั้น 2 ไม่เกิน 12 ตำแหน่ง

โครงสร้างองค์กรของ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3



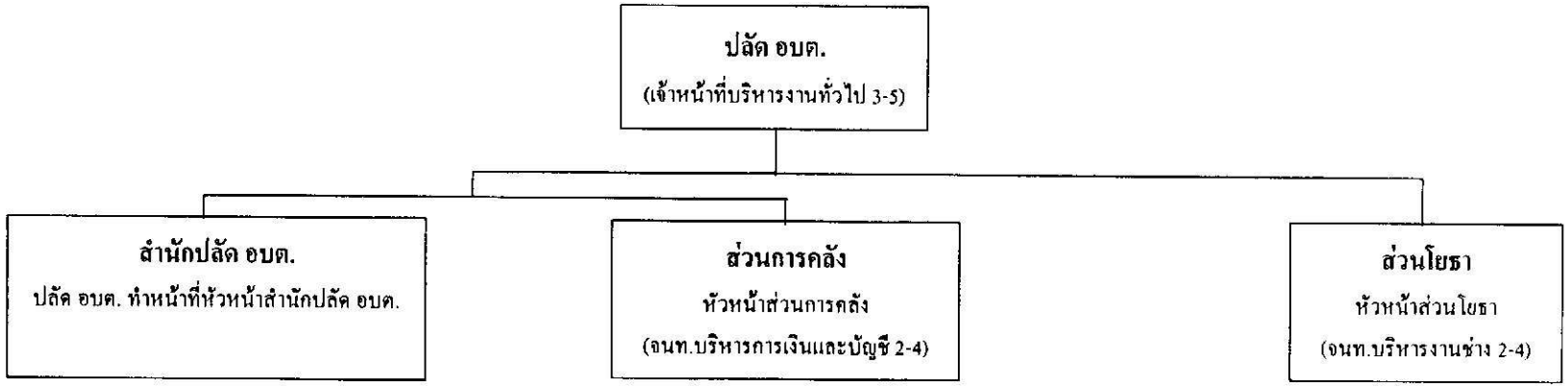
พนักงานส่วนตำบลของ อบต.ชั้น 3 ไม่เกิน 6 ตำแหน่ง

โครงสร้างองค์กรของ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4



พนักงานส่วนตำบลของ อบต.ชั้น 4 ไม่เกิน 4 ตำแหน่ง

โครงสร้างองค์กรของ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5



พนักงานส่วนตำบลของ อบต.ชั้น 5 ไม่เกิน 3 ตำแหน่ง

รายได้ของ อ.บ.ต.

แหล่งรายได้ของ อ.บ.ต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 มาตรา 74-83 ได้จำแนกเอาไว้เป็น 9 ประเภท ดังนี้ คือ

1. รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในพื้นที่ของ อ.บ.ต.

2. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

3.1 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วย การพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

การเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยการนั้น

4. รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

5. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

6. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริการส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

7. องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

7.1 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละ 0 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละ 0

7.2 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

8. องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

9. เงินกู้ซึ่ง อ.บ.ต. กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

อนึ่ง รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 9 ประเภทข้างต้น ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

รายจ่ายของ อ.บ.ต. แบ่งออกได้เป็น 11 ประเภท (ตามมาตรา 85-86 แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่)

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์

7. ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

8. ค่าสาธารณูปโภค

9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

11. เงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร และเลขานุการคณะกรรมการ บริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

สำหรับค่าตอบแทนของบุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ตลอดจนเบี้ยประชุม มีระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้[4]

การควบคุมและการตรวจสอบ

การควบคุมและตรวจสอบ อ.บ.ต. ส่วนกลาง สามารถดำเนินการได้หลายด้าน ดังต่อไปนี้ คือ

1. ควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภา อ.บ.ต. ได้แก่

- ถอดถอนผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง ซึ่งมีความประพฤติในทางทุจริต และเสื่อมเสียทางศีลธรรม ตามมาตรา 9(10)
- ถอดถอนสมาชิกสภา อ.บ.ต. ที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมตามมาตรา 12 (4)-(7)
- ใช้วินัยข้าราชการควบคุมสมาชิก อ.บ.ต. โดยตำแหน่งซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค และอยู่ในความควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

2. ควบคุมสภา อ.บ.ต. โดยมีมาตรการทางด้านการออกกฎ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับข้อบังคับการประชุม ระยะเวลาเปิดปิดสมัยประชุม และการยุบสภา โดยนายอำเภอเสนอแนะให้ผู้ว่าฯ สั่งยุบสภา

---

[4] สถาบันดำรงราชานุภาพ. **รายงานวิจัยเรื่องการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง 2540 หน้า 52-60.

3. ควบคุมฝ่ายบริหาร

ผู้ว่าฯ สั่งโดยคำเสนอแนะของนายอำเภอ ให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเฉพาะบุคคล เมื่อพบว่าปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

4. ควบคุมการออกกฎหมาย โดยนายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับตำบลและถ้าเกิดกรณีโต้แย้งระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอก็ให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด

5. ควบคุมทางการคลัง ได้แก่ การใช้มาตรการผ่านทางระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องการเงิน งบประมาณและการคลังและควบคุมการทำกิจกรรมของ อ.บ.ต. ผ่านทางการให้เงินอุดหนุน

6. ควบคุมในลักษณะอื่นๆ ได้แก่ การเรียกเอกสาร รายงาน บุคลากรใน อ.บ.ต. มาสอบสวน ชี้แจง และว่ากล่าวตักเตือน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยประชาชน ในการเข้าชื่อถอดถอนได้อีกด้วย นอกเหนือจากการเข้าชื่อในการเสนอกฎหมายของท้องถิ่นควบคู่ไปกับการควบคุมกำกับโดยองค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540

ตอนที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าว โดยอาศัยจากแบบสอบถาม ทั้งปลายเปิดและปิดการสัมภาษณ์และสังเกตควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ หนึ่ง ในส่วนแบบสอบถามที่ถามข้าราชการ ทั้งในส่วนภูมิภาคและข้าราชการที่สังกัดในส่วนท้องถิ่น จำนวน 100 ชุด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการทั้งที่ทำงานรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. สอง แบบสอบถามที่นักการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นนี้มีจำนวน 100 ชุด เช่นกัน

จากข้อมูลพื้นฐานในการสำรวจภูมิหลังของผู้กรอกแบบสอบถามในประเภทของส่วนราชการ ในการวิจัยนี้ พบว่า อายุของข้าราชการทั้งในส่วนภูมิภาคและที่สังกัดอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม อายุโดยเฉลี่ยมากที่สุดอยู่ในช่วง 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 58.3 อายุในช่วงตั้งแต่ 30 ปีลงมาร้อยละ 21.6 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 18 และช่วงอายุที่ตอบแบบสอบถามนี้ในช่วง 51-60 ปี ร้อยละ 2.2 น้อยที่สุด ซึ่งก็แสดงให้เห็นได้ว่าข้าราชการที่อยู่ในช่วงอายุ 31-40 ปี ที่ตอบแบบสอบถามนี้มากที่สุด จัดเป็นกลุ่มข้าราชการในวัยทำงาน (ระดับ 4-8) มีความใกล้ชิดต่อปัญหาทั้งในส่วนปัญหาที่เกิดจากการติดต่อประสานงานในระดับจังหวัด และปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อ.บ.ต. เพราะจากการสัมภาษณ์ตรง ก็พบว่ามีทั้งระดับปลัด อ.บ.ต. จนกระทั่งถึงระดับนายอำเภอ ดังนั้นข้อมูลในการสะท้อนถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจที่เป็นปัญหาของงานวิจัยนี้ จึงน่าจะมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น สำหรับในด้านเพศนั้น พบว่า ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 77.7 เป็นเพศชาย ร้อยละ 22.3 เป็นเพศหญิง โดยร้อยละ 76.3 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 11.5 จบอนุปริญญา ร้อยละ 9.4 จบปริญญาโท ร้อยละ 2.9 จบมัธยมหรืออาชีวศึกษา ในจุดนี้ก็จะเป็นอีกจุดหนึ่งซึ่งเป็นการช่วยเสริมทำให้แบบสอบถามมีความน่าเชื่อถือขึ้นอีก เพราะผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ จบการศึกษาในขั้นปริญญาตรี และก็มีอีกส่วนหนึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาโท โดยก่อนหน้าที่จะมารับราชการนั้น ร้อยละ 51.1 ทำงานในภาคเอกชนมาก่อน ร้อยละ 23.7 ศึกษาอยู่ ร้อยละ 12.9 ระบุว่าทั่วไป นั่นคือ อาจจะทั้งกำลังศึกษาอยู่ด้วย และก็กำลังทำงานอยู่ด้วยไปพร้อมกันร้อยละ 8.6 ระบุว่าทำการเกษตรหรือประมงมาก่อน ร้อยละ 3.6 มีอาชีพค้าขายมาก่อน

เมื่อพิจารณาภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีจำนวนถึง 51.1 ทำงานในภาคเอกชนมาก่อน นับว่าเป็นจุดแข็งอีกประการหนึ่งในการพิจารณาถึงรูปแบบการทำงานที่เคยอยู่ในภาคเอกชนมา และได้พบข้อขัดข้องอันเกิดจากการปฏิบัติราชการย่อมจะเป็นตัวแปรหนึ่งที่ช่วยในการทำงานในภาคราชการได้ดีขึ้น อย่างไรก็แล้วแต่การทำงานในระบบราชการนั้นต้องอาศัยกฎระเบียบ และคำสั่งในการปฏิบัติราชการ ดังนั้นในจุดนี้ก็อาจส่งผลให้มีความล่าช้าและมีการตรวจสอบเกิดขึ้น ทำให้ไม่คล่องตัวเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ในส่วนนี้ต่อประสิทธิผลในการทำงานของข้าราชการต่อไป สำหรับในด้านภูมิหลัง ด้านภูมิลำเนาของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 95.7 มีภูมิลำเนาเป็นผู้ที่อยู่ในภาคใต้ ในจุดนี้ช่วยทำให้ความรู้ ความเข้าใจ ในวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมในองค์กรของคนในท้องถิ่นดีขึ้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาร้อยละของผู้เป็นข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาเป็นคนภาคใต้ ปัญหาในด้านการประสานงาน การติดต่องาน หรือการใช้ดุลพินิจในระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ตัวแปรในจุดที่ระบุถึงปัญหาการติดต่อสื่อสาร น่าจะลดน้อยถอยลงเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะเป็นคนภาคเดียวกัน หากแต่ปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะเกิดขึ้น ก็เป็นกรณีของดุลพินิจอันเกิดจากข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆมากกว่า และในประเด็นดังกล่าวนี้ ก็เป็นประเด็นที่ งานวิจัยนี้สนใจที่จะศึกษา ร้อยละ 2.2 ของข้าราชการ ที่ตอบแบบสอบถามมาระบุมีภูมิลำเนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 1.4 ระบุมีภูมิลำเนาภาคกลาง (รวมถึงตะวันตก) ร้อยละ 0.7 ระบุเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่กรุงเทพฯ โดยร้อยละ 34.5 ได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดสงขลาเกินกว่า 25 ปีขึ้นไป ซึ่งในจุดนี้ก็จะเห็นได้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นข้าราชการที่ให้ข้อมูลอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดสงขลามานานมาก ทำให้โอกาสที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในเชิงภูมิศาสตร์ สถานที่ต่างๆ คลาดเคลื่อนมีน้อยมาก อันจะส่งผลกระทบถึงคำตอบในกรณีที่มีการถามถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจระหว่างราชการทั้ง 2 ส่วน ร้อยละ 23.7 ระบุว่าย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดสงขลาต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 21.6 ระบุว่าอื่นๆ หมายถึงว่าได้มีการย้ายเข้ามาและย้ายออกไป จากจังหวัดเป็นระยะๆ ไม่ติดต่อกัน ร้อยละ 14.4 ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดสงขลาเกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 3.6 อยู่ในช่วงเกินกว่า 20-25 ปี และร้อยละ 2.2 ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดสงขลาเกินกว่า 15-20 ปี โดยร้อยละ 50.4 ที่ตอบแบบสอบถามนี้เป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งปลัด อ.บ.ต. จึงทำให้เห็นได้ว่าย่อมเป็นผู้ที่รับรู้ปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ทั้งที่ เป็นดุลพินิจทั่วไป และที่เป็นดุลพินิจผูกพัน อันอาจเกิดการกระทบ

กระทั่งกันได้ในระหว่าง อ.บ.ต. และอำเภอหรือจังหวัดก็ตาม ทั้งนี้เพราะตัวของปลัด อ.บ.ต.[5] โดยตำแหน่งก็ต้องเป็นผู้ประสานงานในจุดดังกล่าวนี้ จึงทำให้การให้ข้อมูลในปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้งสองประการมีความเที่ยงตรงและแม่นยำมากขึ้นด้วย ร้อยละ 26.6 เป็นข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ร้อยละ 12.2 เป็นปลัดอำเภอ ร้อยละ 5.8 เป็นนายอำเภอ ร้อยละ 4.3 ระบุว่าทั่วไปอาจหมายถึงได้ว่าเป็นลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำหรือในบางกรณีก็อยู่ในระหว่างโยกย้าย ร้อยละ 0.7 ระบุว่าอยู่สังกัดสำนักผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อเห็นร้อยละของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามนี้มากระจายอยู่ทั่วทุกตำแหน่งในจังหวัด ซึ่งก็เป็นเหตุผลอยู่แล้วว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลามีสูงถึง 122 อ.บ.ต. ก็ย่อมจะมีปลัด อ.บ.ต. ตอบแบบสอบถามมา เป็นจำนวนมากกว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นปลัดอำเภอ หรือนายอำเภอซึ่งในจังหวัดสงขลาก็มีทั้งสิ้น 16 อำเภอ จำนวนที่เป็นตัวเลขแสดงที่มาดังกล่าวเป็นการกระจายตัวที่เหมาะสมดีแล้ว และแน่นอนที่สุดในแบบสอบถามก็จะมีการไปสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งก็มีเพียงท่านเดียวในจังหวัดนั้นๆ จึงคิดเป็น 100% ได้ สำหรับการสอบถามผู้ว่าราชการในทุกๆ จังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัยในด้านของระยะเวลาในการรับราชการของผู้เป็นข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ร้อยละ 45.3 ระบุว่ารับราชการมาเกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 41.7 ระบุว่ารับราชการมาต่ำกว่าจนถึง 5 ปี อาจเป็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล พึ่งจะได้มีการก่อตั้งมาเป็นระยะเวลาไม่นานนัก ดังนั้นในส่วนของปลัด อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามมาจึงมีผลเกี่ยวข้องกันกับระยะเวลาการรับราชการ ร้อยละ 9.4 ระบุว่ารับราชการมาเกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 2.2 ระบุว่ารับราชการมาเกินกว่า 15-20 ปี และร้อยละ 0.7 เท่าๆ กันระบุว่ารับราชการมาอยู่ในช่วงเกินกว่า 25 ปีขึ้นไป และระบุว่าอื่นๆ นั่นคือขาดการต่อเนื่องของการรับราชการเป็นช่วงๆ ไป ร้อยละ 80.6 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาสังกัดอยู่ส่วนท้องถิ่น (ทั้งนี้เพราะผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ซึ่งมีจำนวน

---

[5]ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นถือเป็นเจ้าหน้าที่ประจำที่ต้องคอยทำงานช่วยเหลือในการบริหารงาน อ.บ.ต. โดยเฉพาะงานของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. โดยถือว่าปลัด อ.บ.ต. นั้นเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ใน อ.บ.ต. ซึ่งมีความรับผิดชอบในงานธุรการทั้งหมดของ อ.บ.ต. อันประกอบด้วย **สำนักงานปลัด อ.บ.ต.** มีหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ คืองานสารบรรณ และธุรการ งานประชุม งานการเจ้าหน้าที่ งานการจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานตราข้อบังคับตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณ **ส่วนการคลัง** มีหัวหน้าส่วนการคลังรับผิดชอบ ประกอบด้วยงานรับเงิน เบิกจ่ายเงินการฝากเงิน งานจัดทำงบประมาณ งานเกี่ยวกับภาษี งานจัดทำฐานะการเงิน อ.บ.ต. ทรัพย์สิน-หนี้สิน งานทะเบียน คุมเงินรายได้ รายจ่าย **ส่วนโยธา** มีหัวหน้าส่วนโยธารับผิดชอบประกอบด้วยงานสำรวจ ออกแบบการก่อสร้าง งานเขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมอาคารและก่อสร้าง **ส่วนสาธารณสุข** และ**ส่วนอื่นๆ** ที่ อ.บ.ต. เห็นสมควรตามขีดความสามารถในแต่ละระดับชั้นของ อ.บ.ต.แตกต่างกันไป

มากกว่าเป็นปลัด อ.บ.ต.) ร้อยละ 18 ของข้าราชการ ที่ตอบแบบสอบถามมาสังกัดอยู่ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามน้อยกว่าร้อยละ 1.4 สังกัดอยู่ส่วนกลาง ส่วนในกรณีที่ถามถึงว่าการอบรมใดที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์ จำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ร้อยละ 70.5 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าการจัดอบรมในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต. ซึ่งในจุดนี้ก็เป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ผู้วิจัยอาศัยพื้นฐานในทางกฎหมายเป็นตัวนำในการวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในจุดนี้มีปัญหาในเชิงกฎหมายจริงๆ ดังนั้นความเห็นของข้าราชการส่วนใหญ่ ที่ตอบแบบสอบถามจึงระบุว่าควรอบรมสมาชิก อ.บ.ต. ในด้านกฎหมาย ที่ อ.บ.ต. ควรรู้ในการทำงาน ร้อยละ 52.5 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามระบุว่าควรจัดอบรมเรื่องระเบียบวิธีในการปฏิบัติราชการ ซึ่งก็ถือได้ว่าทั้งสองประเด็นแห่งคำตอบจัดอยู่ในเรื่องเดียวกัน อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อขัดข้องในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันด้วย ร้อยละ 38.1 เห็นว่าควรจัดอบรมเรื่องการจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอถึงหลักการที่สำคัญในบทที่แล้วถึงการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดรับกับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงจำเป็นที่จะต้องจัดอบรมในเรื่องดังกล่าว ร้อยละ 17.3 ระบุให้จัดอบรมเรื่องการวางผังเมืองร้อยละ 15.8 ระบุทั่วไปเป็นการผสมผสานของการจัดอบรมโดยไม่เน้นเรื่องใดเป็นการเฉพาะ ร้อยละ 14.4 ระบุให้จัดอบรมการฝึกอาชีพ ส่วนในแบบสอบถามในตอนที่ 2 เป็นการระบุถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) โดยร้อยละ 54.7 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาเห็นว่าการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด ร้อยละ 38.8 เห็นว่าการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจการของ อ.บ.ต. มีความสำคัญรองลงมา ร้อยละ 35.3 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ–จ่าย) ร้อยละ 20.9 ระบุว่าการเข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม ร้อยละ 19.4 ระบุว่าพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบล (ในเรื่องทั่วไป) ร้อยละ 10.1 ระบุอื่นๆ นั่นคือมีความสำคัญในทุกๆประเด็น ในส่วนของข้อคำถามที่ระบุว่าข้าราชการมีความเห็นว่าหน้าที่ใดมีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.[6] ที่ต้องทำมากที่สุด เรียงจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้

---

[6]โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิก อ.บ.ต. ในมาตรา 46 และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในมาตรา 59 และหน้าที่ที่ อ.บ.ต. ต้องทำมาตรา 67 ควรจะจัดทำในมาตรา 68 ในพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่

ร้อยละ 77 ระบุว่าการบริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล ร้อยละ 23.7 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต. ร้อยละ 14.4 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ร้อยละ 12.2 เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสามัญและวิสามัญ ร้อยละ 10.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย ร้อยละ 8.6 ระบุว่า มีความสำคัญเท่าๆ กัน ระบุหรือให้น้ำหนักไม่ได้ว่าข้อใดมากกว่าอีกข้อหนึ่ง

ตารางแสดงหน้าที่ที่มีความสำคัญของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุดในความเห็นของข้าราชการ

หน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ควรต้องทำตามความเห็นของราชการ	(ร้อยละ)
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล	**77.0**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	23.7
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	14.4
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย	10.8
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสามัญและวิสามัญ	12.2
6. อื่นๆ (โปรดระบุ)	8.6

ในส่วนของบทบาทของ อ.บ.ต. ที่ควรจะเป็นบทบาทที่ต้องทำมากที่สุด ตามความเห็นของข้าราชการ ร้อยละ 37.4 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามระบุว่า ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ร้อยละ 29.5 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ร้อยละ 27.3 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ร้อยละ 22.3 ระบุว่าอื่นๆ มีความสำคัญที่ต้องเท่าเทียมกันทุกข้อ ร้อยละ 21.6 ให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก ร้อยละ 18 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 10.1 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ร้อยละ 8.6 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร้อยละ 7.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าในประเด็นของการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายนั้น แม้ทางฝ่ายราชการเองในแบบสอบถามก็ระบุว่าเป็นเรื่องที่ อ.บ.ต. ควรจะแสดงบทบาท (รับคำสั่ง) น้อยที่สุด นั่นคือ เพียง 7.9% แต่ข้อคำถามเดียวกันนี้เอง ในทางปฏิบัติมักมีการใช้ดุลพินิจในลักษณะที่ราชการส่วนภูมิภาคมอบหมายงานต่างๆ ซึ่งเป็นดุลพินิจที่

สั่งการลงมายัง อ.บ.ต. เสียเป็นส่วนใหญ่ให้ปฏิบัติตาม กรณีดังกล่าวนี้จึงถือได้ว่า เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจ เช่นกันที่ส่งผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการจัดเรียงความสำคัญของงานที่ อ.บ.ต. ควรเลือกที่จะทำก่อนหลังนั้น ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 55.4 ระบุว่างานบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรถือเป็นงานที่ อ.บ.ต. ควรต้องเลือกทำก่อน ร้อยละ 28.1 เป็นงานจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ร้อยละ 12.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง ร้อยละ 10.8 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์ ร้อยละ 10.1 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และส่วนสาธารณะ ร้อยละ 8.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว ร้อยละ 7.9 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ร้อยละ 7.2 อื่นๆ โดยระบุว่ามีความสำคัญที่ต้องจัดทำทุกข้อ ร้อยละ 5.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ร้อยละ 3.6 หาประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต. ร้อยละ 2.2 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ร้อยละ 1.4 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม จะเห็นได้ว่างานที่ข้าราชการเห็นว่า อ.บ.ต. ควรต้องจัดทำก่อนได้แก่ งานบำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร และเมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดจะพบว่า งานดังกล่าวมักเป็นลักษณะการสั่งการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด, อำเภอ) ลงมายัง อ.บ.ต. ให้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันทั้งจังหวัดในการส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎร ซึ่งขาดการศึกษาและเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า ในแต่ละ อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) ย่อมมีความต้องการให้มีการส่งเสริมอาชีพที่แตกต่างกัน จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่ทางราชการส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ในประเด็นของการที่จะให้เปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 83.5 เห็นด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และยังช่วยลดความสับสนในชื่อที่ใช้เรียกตำแหน่ง ทั้งในส่วนนิติบัญญัติกับบริหารที่ยังสับสนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น[7] แต่ก็มีข้าราชการร้อยละ 7.9 ที่ไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าชื่อที่ใช้เรียกอยู่ ไม่สับสนแต่สิ่งที่ควรทำ ควรจะเป็นศึกษาถึงการให้ผู้บริหารระดับท้องถิ่นเข้าสู่อำนาจโดยตรง จากการเลือกตั้งของประชาชนว่าในจุดดังกล่าวมี ข้อดี หรือข้อเสียอย่างไรมากกว่า และร้อยละ 9.4 ระบุว่าอื่นๆ ไม่มีความเห็นแต่เน้นที่ผลประโยชน์ประชาชน

---

[7] เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ นับแต่ที่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับที่เน้นกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าในปัจจุบันเทศบาลนครก็จัดให้ผู้บริหารนายกเทศมนตรีมากจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนและแนวคิดเดียวกันนี้ ส่งผลให้มีการขยายวิธีเลือกตั้งผู้บริหารของเทศบาลโดยตรงไปสู่ในระดับเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ในที่สุด

ตารางแสดงงานที่ อ.บ.ต. ควรเลือกที่จะทำก่อนหลังตามความเห็นของข้าราชการ

งานที่ อ.บ.ต. ควรเลือกที่จะทำใน อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	28.1
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง	12.2
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	7.9
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	10.1
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์	10.8
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	8.6
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	***55.4**
8. การคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	5.8
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	3.6
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	1.4
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	2.2
12. อื่นๆ (โปรดระบุ)	7.2

ตารางแสดงความเห็นของข้าราชการต่อการเปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายกองค์การบริหาร อ.บ.ต. และให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ความเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	***83.5**
2. ไม่เห็นด้วย	7.9
3. อื่นๆ	9.4

ในส่วนของข้อคำถามที่ถามถึงว่าโดยภาพรวมท่านคิดว่ารายได้ในข้อใด น่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลา ร้อยละ 56.1 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย ร้อยละ 31.7 ระบุว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ร้อยละ 28.8 รายได้จากเงินอุดหนุน ร้อยละ 4.3 รายได้จาก

ทรัพย์สินของ อ.บ.ต. และร้อยละ 0.7 เท่าๆ กันระบุว่าเป็นรายได้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ และอื่นๆ ในประเด็นดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่ารายได้จากการเก็บภาษีและอากรค่าธรรมเนียมต่างๆ ยังเป็นรายได้ที่เป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ทุก อ.บ.ต. อยู่แต่ประเด็นที่น่าติดตามก็คือ สัดส่วนในการแบ่งเปอร์เซ็นต์ ในการจัดสรรให้กับท้องถิ่นในระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นเอง ทั้งกรณีของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) เป็นเรื่องที่น่าจะศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ ถึงความพอดีในการแบ่งผลประโยชน์ ดังกล่าวนี้ในสัดส่วนที่เป็นธรรมมากพอควร แก่ท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ซึ่งจะทำให้เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางแบ่งให้กับท้องถิ่นลดน้อยลงได้ แทนที่ของการจัดเก็บเข้าส่วนกลางก่อนครั้งหนึ่ง แล้วจึงค่อยกระจายกลับมายังท้องถิ่น อันเป็นการกระทบต่อหลักการบริหาร และการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองได้ (Self local government) กรณีดังกล่าวเมื่อส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งรับอำนาจมาจากส่วนกลางเป็นผู้ถือเงินในการที่จะสนับสนุน อุดหนุน อ.บ.ต.ต่างๆ ก็จะส่งผลกระทบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันมีการแทรกแซงการบริหารกิจการของ อ.บ.ต. และไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องแบกรับภาระหนักในการทำตามดุลพินิจที่ราชการส่วนกลาง ส่งผ่านมายังราชการส่วนภูมิภาคให้ดำเนินการเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้สัดส่วนในการให้เงินอุดหนุนแก่ อ.บ.ต. ตามลำดับชั้นของ อ.บ.ต. ที่พิจารณาตามรายได้ก็จะพบว่า อ.บ.ต. ชั้น 1 ซึ่งมีรายได้มากอยู่แล้วกับได้รับการจัดสรรทั้งในแง่ของการแบ่งสัดส่วนภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินอุดหนุนที่มากกว่า อ.บ.ต. ชั้น 5 ซึ่งมีรายได้และฐานที่ต่ำกว่าอีกด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ต่อไป

ตารางแสดงภาพรวมที่ข้าราชการเห็นว่ารายได้ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลาที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมในข้อใดน่าจะเป็นรายได้ที่มากที่สุด

ประเภทของภาษีอากร และค่าธรรมเนียม	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (มาตรา 74)	***19.4**
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (มาตรา 74)	***36.0**
3. ภาษีป้าย (มาตรา 74)	7.2
4. อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (มาตรา 74)	2.2
5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และหล่อลื่น (มาตรา 75)	***10.8**
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (มาตรา 76)	7.2
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (มาตรา 76)	***10.8**
8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (มาตรา 76)	-
9. อากรรังนกอีแอ่น (มาตรา 77)	1.4
10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (มาตรา 77)	-
11. อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (มาตรา 77)	-
12. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 77)	-
13. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	***24.5**
14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (มาตรา 78)	-
15. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา 78)	0.7
16. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 79)	0.7
17. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (มาตรา 80)	12.9
18. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด (มาตรา 82)	0.7
19. อื่นๆ (โปรดระบุ)	7.9

จากตารางจะเห็นได้ว่าหากมิได้มีการทบทวนในเปอร์เซ็นต์ แห่งสัดส่วนที่มีการจัดสรรในระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ตาม จะทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจ และดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพันได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะเป็นที่ทราบดีอยู่แล้วว่า หากปล่อยให้ท้องถิ่นขาดรายได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงภาษีอากรหลายอย่างเกิดจากท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ต้องขอการสนับสนุนทั้งจากราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ, จังหวัด) ซึ่งก็จะมีการใช้ดุลพินิจ

แทรกแซงมาในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลหรือมีดุลพินิจ สั่งการมาในรูปของคำสั่งอำเภอ คำสั่งจังหวัด ซึ่งเป็นความอึดอัดของท้องถิ่น ที่ไม่สามารถมีอิสระทางการเงิน การคลังได้อย่างแท้จริง จากกรณีดังกล่าวนี้ หากพิจารณาทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ[1] ก็จะเป็นที่ประจักษ์ได้ถึงว่าสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาในระเบียบหรือคำสั่งทั้งของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังเอง ในส่วนที่ท้องถิ่นยังมิได้รับความเป็นธรรมในการจัดสรรแบ่งปัน เพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากการมีอำนาจที่เหนือกว่าในการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

---

[1]มาตรา 284 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

ตารางแสดงภาพรวมที่ข้าราชการเห็นว่ารายจ่าย ในข้อใดต่อไปนี้ น่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดของ อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลา

ประเภทของรายจ่าย อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานส่วนตำบล	15.1
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	4.3
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภา อ.บ.ต. ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	25.9
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ	5.0
5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	0.7
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	1.4
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	***64.7**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	1.4
9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ	2.9
10. รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	1.4
11. อื่นๆ (โปรดระบุ)	0.7

จากการพิจารณารายจ่ายของ อ.บ.ต. ก็จะเห็นได้ว่ารายจ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ ถือเป็นรายจ่ายในการลงทุนเพื่อพัฒนา อ.บ.ต. และเป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.บ.ต. ในการต้องทำ ควรจะทำ จัดให้มีตามที่ พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีระบุไว้ อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณารายจ่ายดังกล่าว ก็จะพบว่าจะต้องเป็นรายจ่ายที่มีบรรจุอยู่ในแผนพัฒนา อ.บ.ต. ก่อน ซึ่งในบางครั้งแผนพัฒนาดังกล่าว ก็มิได้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนของจังหวัด จึงทำให้การใช้จ่ายในการพัฒนาสิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินต่างๆ

ให้เกิดมีขึ้นแก่ อ.บ.ต. ต้องล่าช้าออกไป มิได้เป็นไปตามภารกิจที่รัฐบาลกลางมุ่งในการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารต่างๆ มาสู่ท้องถิ่น ส่งผลกระทบในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาค (นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีการยับยั้งการก่อสร้างงานของอ.บ.ต.ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลโดยตรงที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

ตารางแสดง บทบาทของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต.ที่ข้าราชการเห็นว่าควรส่งเสริมมากที่สุด

ประเภทของบทบาทประชาชนในการติดตาม อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	22.3
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	19.4
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	21.6
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	***44.6**
5. ยื่นญัตติหรือกระทู้ถามผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธานอ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของ อ.บ.ต.	12.2
6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ ในกรณีที่ อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส	12.2
7. อื่น ๆ (โปรดระบุ)	2.2

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อมาตรการในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ที่ได้ผลดีที่สุด

ประเภทของมาตรการในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. การตั้งกระทู้ถาม	13.8
2. การยื่นญัตติ	12.3
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	***26.8**
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	***20.3**
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	12.3
6. การควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด	***23.9**
7. อื่นๆ (โปรดระบุ)	8.7

จากการพิจารณาตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อมาตรการในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ที่ได้ผลดีที่สุดจะพบว่าใน 3 ลำดับแรกนั้นข้าราชการระบุร้อยละ 26.8 ไปที่การอภิปรายในสภา อ.บ.ต. ซึ่งก็คือเป็นการควบคุมภายในโดยอาศัยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิก อ.บ.ต.) ควบคุมกันเอง ซึ่งก็เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่ให้สภานิติบัญญัติมีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) แต่อย่างไรก็แล้วแต่จากการเก็บข้อมูลในการทำการวิจัยครั้งนี้ พบว่า มี อ.บ.ต. อยู่ไม่น้อยทีเดียวที่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.อยู่ในทีมเดียวกัน ซึ่งจะได้แสดงผลในลำดับถัดไป จากประเด็นดังกล่าวนี้ จึงอาจทำให้มาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอ.บ.ต. ลดน้อยลงไปหากจะให้ขึ้นอยู่กับการอภิปรายในสภา อ.บ.ต. แต่เพียงอย่างเดียว ร้อยละ 20.3 เห็นว่าการเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิกและคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. ก็เป็นอีกทางหนึ่งในการควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของ อ.บ.ต.ได้ แต่เรื่องดังกล่าวก็ยังถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถึงการให้สิทธิดังกล่าวนี้ แก่ประชาชน จึงจำเป็นจะต้องติดตามต่อไป ถึงการเมือง ภาคประชาชนในจุดนี้ ร้อยละ 23.9 ของข้าราชการที่แสดงความเห็น ระบุว่าการควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นมาตรการที่ได้ผล ซึ่งในจุดนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรตั้งไว้เป็นข้อสังเกตที่สำคัญด้วยว่า การควบคุมดังกล่าวจากราชการส่วนภูมิภาค ทั้งสององค์กร (อำเภอ และจังหวัด) ควรจะอยู่ที่การกำกับดูแลในความเหมาะสมความชอบด้วยกฎหมาย ในการดำเนินงานของ อ.บ.ต. มากกว่าที่จะลงไปดูในรายละเอียดของการดำเนินงานแล้วสั่งการแทรกแซงลงไป อันจะทำให้ก่อปัญหาขึ้นได้จากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันอันจะนำไปสู่การมีดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นได้

ตารางแสดงความเห็นของข้าราชการต่อการที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถที่จะลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.พ้นจากตำแหน่งได้

ความคิดเห็นของข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	*75.5
2. ไม่เห็นด้วย	23.0
3. อื่นๆ (โปรดระบุ)	1.4

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของนายอำเภอว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

ความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของนายอำเภอ (นายอำเภอ) ในการใช้ดุลพินิจกำกับดูแล อ.บ.ต. ไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	*59.4
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง)	31.9
3. มีบ่อยครั้ง	3.6
4. อื่นๆ (โปรดระบุ)	5.1

จากการพิจารณาตารางดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าร้อยละ 59.4 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม เห็นว่าบทบาทดังกล่าวของนายอำเภอในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ นั้นไม่มี แสดงให้เห็นได้ว่ากลุ่มข้าราชการเห็นว่า การทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของนายอำเภอนั้น เป็นไปในลักษณะถูกต้อง ไม่มีการแทรกแซง จึงไม่พบปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันโดยเฉพาะร่างข้อบังคับ ซึ่งถือเป็นกฎระเบียบของท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ในการถือปฏิบัติซึ่งต้องขออนุมัติจากอำเภอก่อนเสมอ ในการประกาศและมีผลใช้บังคับ แต่อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อพิจารณาตัวเลขร้อยละ 31.9 ที่ระบุว่า มีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง) และร้อยละ 3.6 ที่ระบุว่ามีบ่อยครั้งที่อำเภอ โดยเฉพาะนายอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. ก็ถือได้ว่าเป็นตัวเลขที่รวมกันอยู่ในระดับที่ไม่น้อยทีเดียว อันจะส่งผลได้ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ของอ.บ.ต. นั้นถือเป็นระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการถือปฏิบัติของ อ.บ.ต. ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนตามมาตราที่ 67 และมาตรา 68 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.บ.ต. ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ดังนั้นอุปสรรคและข้อขัดข้องดังกล่าวหากจะเกิดมีขึ้นจากการที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับจึงทำให้การบริหารงานภายใน อ.บ.ต. ไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น การสร้างถนน บ่อน้ำ ทางเท้า การจัดการสาธารณสุข ภายใน อ.บ.ต. เป็นต้น ต้องมีการชะงักงัน แต่อย่างไรก็แล้วแต่เหตุผลส่วนหนึ่งที่พบจากการวิจัยครั้งนี้ ทางอำเภอให้เหตุผลว่า การเสนอร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. นั้นกระทำไม่ถูกต้องตามหลักการจัดทำข้อบังคับจึงไม่สามารถอนุมัติได้ เพราะจะถือว่าเป็นการอนุมัติในเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการระบุเพิ่มเติมถึงความไม่โปร่งใส

(Transparency) ในการขออนุมัติไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือการร่างข้อบังคับในลักษณะที่มีการเอื้อประโยชน์ต่างตอบแทนกัน ของทั้งคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และสมาชิก อ.บ.ต. ในพื้นที่หลายแห่งโดยเฉพาะ ในกรณีของ อ.บ.ต. ที่เป็น อ.บ.ต. ชั้น 1 อย่างไร ก็แล้วแต่ สิ่งที่ผู้วิจัยสนใจก็คือว่า สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องสืบค้นถึงว่าในบรรดาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ เหล่านั้น ของ อ.บ.ต.ที่เสนอขึ้นไป มีเรื่องใดบ้างที่ไม่ผ่านความเห็นชอบในระดับอำเภอ และเหตุผลที่ระบุว่าไม่ผ่านเพราะเหตุใด ทั้งนี้เพื่อทำการวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างถึงอำนาจหน้าที่และความเหมาะสมของการที่จะให้อำเภอทำหน้าที่กำกับดูแล อ.บ.ต. ได้ เฉพาะในบางเรื่อง บางประเด็นเท่านั้น มิใช่สามารถกระทำได้ทุกเรื่อง อันจะส่งผลกระทบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและเป็นลักษณะของดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทำการนอกอำนาจหน้าที่ เกินอำนาจ ตามอำเภอใจ มีอคติ[๑] ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปถึงแนวทางในการแก้ปัญหาควบคู่กันไป และจากกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น จากแบบสอบถามได้ถามถึงกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต.ในลักษณะเดียวกับนายอำเภอ โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาให้มีหรือไม่

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

ความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ในการใช้ดุลพินิจกำกับดูแล อ.บ.ต. ไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	*72.7
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง)	15.8
3. มีบ่อยครั้ง	2.2
4. อื่นๆ โปรดระบุ	9.4

จากตารางจะเห็นได้ว่าความคิดเห็นของข้าราชการยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นข้อคำถามที่ถามถึง เปลี่ยนจากในระดับอำเภอ (นายอำเภอ) มายังระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)

[๑]จากสภาพปัญหาดังกล่าวหากจะได้มีการติดตามข่าวจะพบว่ามีปัญหาในลักษณะดังกล่าวนับวันๆ จะทวีความรุนแรงแห่งปัญหามากขึ้น ๆเช่นกรณี ของจังหวัดสงขลา ซึ่งมี อ.บ.ต. ชั้น 1 อยู่หลาย อ.บ.ต. โดยเฉพาะ อ.บ.ต. เขารูปช้าง อ. เมือง จ.สงขลา มีการกระทบกระทั่งกันระหว่างราชการส่วนภูมิภาคนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. อยู่จนถึงขั้นมีการปลดคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง โดยมีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตในการประมูลงานของ อ.บ.ต.

ข้าราชการยังคงเห็นว่าในการเสนอร่างข้อบังคับดังกล่าว ส่วนใหญ่แล้วทางอำเภอหรือจังหวัดก็จะผ่านร่างข้อบังคับให้เสมอ โดยกรณีดังกล่าวนี้จึงไม่เป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าแบบสอบถามดังกล่าวนี้ เป็นแบบสอบถามที่ออกแบบมาถามถึงปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ที่เป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ทางข้าราชการจึงเกรงว่าหากตอบแบบสอบถามระบุว่ามีบ่อยครั้งจะเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจเกินกว่าส่วนกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไป เข้าลักษณะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาอันจะเกิดผลร้ายมากกว่า ดังจะเห็นได้ว่าร้อยละ 72.7 ระบุว่ามีปัญหาในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับในระดับจังหวัด ไม่มีเป็นตัวเลขที่สูงมาก อีกประการหนึ่งอาจจะมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่เมื่อทางอำเภอจะไม่ผ่านหรือผ่านข้อบังคับก็ตาม ส่วนหนึ่งนั้นอาจเป็นในลักษณะของคำร้อง ข้อหารือ คำขอ ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องขึ้นมาถึงระดับจังหวัดก็เป็นได้ จึงทำให้ตัวเลขในจุดดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีการไม่ผ่านร่างข้อบังคับเกิดขึ้น และหากจะมองในภาพรวมในแง่ดี ก็อาจเป็นได้ว่าในระดับจังหวัด ในกรณีของจังหวัดสงขลา ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ เข้าไปล้วงลูกเกี่ยวข้องกับระดับ อ.บ.ต. มากนัก ก็เป็นได้ อย่างไรก็แล้วแต่ควรที่จะต้องทำการศึกษาในผลลัพธ์ของข้อคำตอบนี้ โดยดูจากในแบบสอบถามของส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ตรงประเด็นและจะได้นำเสนอต่อไป

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าจำเป็นหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

ความคิดเห็นข้าราชการต่อแผนพัฒนาตำบลจำเป็นหรือไม่ ที่จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	*86.3
2. ไม่เห็นด้วย	12.2
3. อื่นๆ	1.4

จากการพิจารณาตารางเห็นได้ว่า ร้อยละ 86.3 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยว่าการพัฒนาตำบลการจัดทำแผนต้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้เป็นทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาประเทศ ในภาพรวมและเป็นการสร้างเอกภาพในการพัฒนาอีกด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนของการจ่ายเงินอุดหนุนในการพัฒนา และร่างข้อบังคับดังกล่าวก็ผ่านการพิจารณาของสภา อ.บ.ต. มาครั้งหนึ่งแล้วด้วย จึงถือว่าผ่านการกลั่นกรองมาดีแล้วจึงไม่เข้าไปแทรกแซง

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลามีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด

ความคิดเห็นของข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มี	15.1
2. ไม่มี	*78.4
3. อื่นๆ (โปรดระบุ)	7.9

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอ นายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	*71.9
2. ไม่เห็นด้วย	26.6
3. อื่นๆ (โปรดระบุ)	1.4

จากการพิจารณาตารางดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า ทั้งสองตารางที่ข้าราชการ แสดงความคิดเห็นออกมานั้น ร้อยละ 78.4 เห็นว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำเภอกับ อ.บ.ต. ไม่มี ดังนั้นในกรณีที่อำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. ในแผนพัฒนาดังกล่าวที่จะต้องให้มีการยืนยันอีกครั้ง จากผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นกรณีที่เกิดขึ้นน้อยมาก (ไม่มี) โดยมากก็มักเป็นการแก้ไขเล็กๆ น้อยๆ ที่เป็นข้อผิดพลาด ทั้งนี้ อาจมาจากพื้นฐานทางการศึกษาของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ กฎเกณฑ์ หลักในทางปฏิบัติของทางราชการ และยิ่งเมื่อพิจารณาความคิดเห็นว่าแผนพัฒนาตำบล หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายจะต้องนำเสนอนายอำเภอก่อนเห็นด้วยหรือไม่ ร้อยละ 71.9 ระบุว่าเห็นด้วย ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และเป็นการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างราชการทั้งสองส่วน แต่ก็มีถึงร้อยละ 26.6 ที่ไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าเป็นความล่าช้า และอาจมีการต่อรองผลประโยชน์กันในระหว่างอำเภอกับ อ.บ.ต. ในลักษณะประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งกันและกัน และควรให้ประธานสภา อ.บ.ต. เป็นผู้ลงนามแทนนายอำเภอก็น่าจะเป็นการดีกว่า อย่างไรก็แล้วแต่

ผู้วิจัยเห็นด้วยที่จะให้มีการกำกับดูแลจากทางฝ่ายอำเภอในระยะเวลานี้ เนื่องจากยังเป็นระยะเวลาเริ่มต้น และ อ.บ.ต. จำเป็นที่จะต้องมีพี่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำและกำกับดูแล แต่ข้อสำคัญก็คือ อำเภอจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวพิจารณาเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เท่านั้น มิฉะนั้นแล้วก็จะกลายเป็นว่า อ.บ.ต. อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากอำเภอโดยสิ้นเชิง

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติการวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (Crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถาม คำตอบที่น่าสนใจเท่านั้น ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างอายุของผู้เป็นข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามต่อบทบาทของนายอำเภอในการทำหน้าที่กำกับดูแล อ.บ.ต. มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ข้อบังคับคำร้อง คำขอ ข้อหารือที่ อ.บ.ต. เสนอขึ้นไป ปรากฏว่า ร้อยละ 68 ของข้าราชการที่อายุในช่วง 41-50 ปี ระบุว่าไม่มีกรณีที่ทางอำเภอไม่ผ่านข้อบังคับดังกล่าวให้สูงที่สุดนั้น คือไม่มีปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจในระหว่างอำเภอ และ อ.บ.ต. เช่นเดียวกัน ร้อยละ 63.3 ร้อยละ 54.3 และร้อยละ 66.7 ของข้าราชการที่อายุอยู่ในช่วงต่ำกว่า 30 ปี ลงมา ช่วงอายุ 31-40 ปี และ 41-50 ปี ตามลำดับ ก็ระบุเป็นเปอร์เซนต์ที่สูงตรงกันว่าไม่มีปัญหาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ทั้งนี้อาจเป็นกรณีที่ในจังหวัดสงขลา การทำงานระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอ (อำเภอ) มีการประสานงานที่ดีและทางอำเภอเห็นว่าร่างข้อบังคับดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของสภา อ.บ.ต. มาแล้วจึงผ่านให้ ที่สำคัญอีกประการ ก็คือ อาจเกิดจากกรณีที่แบบสอบถามนี้เป็นแบบสอบถาม ข้าราชการถึงความบกพร่องหรือปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น ในเวลาที่มีข้อคำถามว่า มีปัญหาจากการใช้ดุลพินิจอย่างไร จึงอาจเกิดอคติได้จากผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ ปัจจัยอันเป็นสาเหตุดังกล่าวต่อไป อย่างไรก็แล้วแต่ ตัวเลขของการที่ข้าราชการในกลุ่มต่างๆ ระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง) ที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ก็มีเป็นจำนวนที่มองข้ามมิได้เช่นกัน นั่นคือ ร้อยละ 33.3 เท่าๆ กัน ทั้ง 3 ช่วงอายุของข้าราชการตามลำดับ ทั้งในช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมา ช่วงอายุ 31-40 ปี และช่วงอายุ 51-60 ปี ระบุตรงกันว่าก็ยังมีปัญหาในด้านนี้ไม่น้อย (ปานกลาง) ส่วนร้อยละ 24 ของข้าราชการที่อยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี ก็ระบุว่ามีบ้างปานกลาง เช่นกัน สำหรับกรณีที่ข้าราชการระบุว่ามีบ่อยครั้งที่ไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ข้อบังคับให้พบว่าเป็นตัวเลขที่น้อยมาก นั่นคือร้อยละ 4.9 ของข้าราชการช่วงอายุ 31-40 ปี ร้อยละ 4 ของข้าราชการอายุ 41-50 ปี นอกจากนั้นก็เป็นข้อคำตอบที่ระบุว่าอื่นๆ เช่นข้อบังคับไม่ถูกต้อง จึงไม่ผ่านให้ มีการหาประโยชน์กับโครงการที่เสนอขอขึ้นมา หรือขอสนับสนุนงบประมาณมากเกินไป ทำให้จะกระทบถึงภาพรวมของ อ.บ.ต. อื่นๆ และงบประมาณของจังหวัดได้ และผลของคำตอบก็ยังคงเป็นเช่นเดิม เมื่อ

เปรียบเทียบกับตัวแปรอื่นๆ เช่น ข้าราชการที่เป็นเพศชายร้อยละ 58.3 ระบุว่าไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจของอำนาจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ข้าราชการเพศหญิง ร้อยละ 61.3 เช่นเดียวกัน แต่ก็ยังมีข้าราชการเพศชาย ร้อยละ 33.3 และเพศหญิงร้อยละ 25.8 ที่ระบุว่าการไม่ผ่านร่างข้อบังคับก็มักพบเห็นในระดับ (ปานกลาง) ส่วนข้าราชการที่ระบุว่ามีบ่อยครั้งที่ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. มีตัวเลขที่น้อยมาก กล่าวคือ เพศชายร้อยละ 2.8 และเพศหญิงร้อยละ 6.5 ในด้านการศึกษาเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับคำตอบ ในประเด็นคำถามเดิมก็ยังคงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ข้าราชการที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรืออาชีวศึกษาและระดับอนุปริญญาตรี ร้อยละ 50 เท่าๆ กัน ก็ได้ระบุว่าไม่มีกรณีที่นายอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ ส่วนข้าราชการที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 59.4 และปริญญาโท ร้อยละ 69.2 ก็มีคำตอบทำนองเดียวกัน จะมีบ้างที่ข้าราชการระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ระดับ (ปานกลาง) นั้นคือสภาพของปัญหายังคงมีอยู่ ร้อยละ 43.8 และร้อยละ 31.1 ร้อยละ 30.8 ของผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี และปริญญาโท ยังคงระบุว่ามีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับในระดับปานกลาง ส่วนตัวเลขของข้าราชการที่แสดงว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการ ไม่ผ่านร่างข้อบังคับ บ่อยมาก พบว่ามีจำนวนน้อย และหากนำมาพิจารณาประกอบถึงว่า ปัจจุบันข้าราชการดังกล่าว มีตำแหน่งใดอยู่พบว่า ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดอำเภอ ข้าราชการใน อ.บ.ต. และลูกจ้างประจำ / ชั่วคราว ร้อยละ 75 ร้อยละ 58.6 ร้อยละ 58.8 ร้อยละ 59.5 ร้อยละ 50 ตามลำดับ ก็ระบุตรงกันว่าไม่มีปัญหาจากการไม่ผ่านร่างข้อบังคับในการมีดุลพินิจ แต่อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งของข้าราชการที่เป็นนายอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ปลัดอำเภอ ข้าราชการใน อ.บ.ต. และลูกจ้างประจำ / ชั่วคราว ร้อยละ 25 ร้อยละ 34.3 ร้อยละ 41.2 ร้อยละ 24.3 ร้อยละ 33.3 ยังคงระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ในระดับปานกลางอยู่นั้นคือ สภาพของปัญหาดังกล่าวยังดำรงอยู่ โดยเฉพาะเปอร์เซ็นต์ของปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบลระบุสูงถึง 41.2% ทำให้เห็นได้ว่ายังคงเป็นตัวเลขที่ยังกล่าวมิได้ว่า ไม่มีปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะปลัดอำเภอนั้น ทำงานอยู่ที่ส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ย่อมจะเห็นปัญหาของ อ.บ.ต. ในแต่ละตำบลที่มีความแตกต่างกัน รวมอยู่ในอำเภอเดียวกันได้ชัดเจนกว่าในระดับของปลัด อ.บ.ต. แต่ละ อ.บ.ต. และเมื่อพิจารณาถึงตัวเลขที่ระบุว่ามีปัญหาปานกลางของนายอำเภอที่ตอบแบบสอบถามมาร้อยละ 25 ก็เป็นตัวเลขที่น่าจะรับฟังได้ เพราะเป็นการตอบแบบสอบถามที่กระทบในงานของตนโดยตรง แต่ก็ตอบแบบสอบถามมา ระบุว่ามีปัญหาระดับปานกลาง นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าปัญหาดังกล่าวมิได้มาถึงจังหวัดมากนัก โดยเป็นหน้าที่ของอำเภอในการพิจารณาเป็นราย อ.บ.ต. ไป นอกจากเป็นเรื่องสำคัญจริงๆ จึงจะส่งมาให้ในระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) พิจารณาข้อบังคับดังกล่าวนั้น ในส่วนของจำนวนปีที่รับ

ราชการ ซึ่งก็ย่อมเป็นที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าย่อมต้องเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั่นคือ เมื่อรับราชการมานานก็ควรจะมีตำแหน่งที่สูง ดังนั้นตัวแปรในด้านของอายุการรับราชการจึงไม่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในคำตอบของประเด็นคำถามนี้เท่าใดนัก โดยร้อยละ 62.1 ร้อยละ 52.4 ร้อยละ 33.3 ร้อยละ 76.9 และคิดเป็น 100% เท่าๆ กัน ของข้าราชการที่ทำงานต่ำกว่าจนถึง 5 ปี เกินกว่า 5-15 ปี เกินกว่า 15-20 ปี เกินกว่า 20-25 ปี เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป และพวกที่มีอายุราชการไม่ต่อเนื่องเข้าๆ ออกๆ ก็ระบุตรงกันตามลำดับว่าไม่มีปัญหาจากการใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. และก็มีส่วนหนึ่งของข้าราชการในกลุ่มดังกล่าวที่ยังระบุว่า มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในระดับ (ปานกลาง) ที่จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. นั่นคือ ข้าราชการที่มีอายุงานต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ร้อยละ 24.1 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 42.9 เกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 33.3 เกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 15.4 ซึ่งก็เป็นตัวเลขที่มองข้ามมิได้ ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าวที่น่าสนใจ คือมีข้าราชการที่มีอายุงานเกินกว่า 15-20 ปี ซึ่งก็จัดอยู่ในประเภทที่รับราชการมาค่อนข้างนาน ระบุว่ามีบ่อยครั้งที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ร้อยละ 33.3 และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนครั้ง (ความถี่) ที่ข้าราชการเหล่านั้นได้ติดต่อกับ อ.บ.ต. ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทดสอบถึงความรับรู้ว่า หากมิได้มีการติดต่อกับ อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ (หลายเรื่องในแต่ละเดือน ความรับรู้ ความเข้าใจปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจ ก็ย่อมต้องน้อยตามลงไปด้วย ทั้งนี้เพราะไม่ค่อยได้มีการติดต่อหรือตอบโต้หนังสือกัน ในระหว่างอำเภอกับ อ.บ.ต. ผลปรากฏว่า ข้าราชการที่ติดต่อกับ อ.บ.ต. เฉลี่ยเดือนละ ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ร้อยละ 43.5 เกินกว่า 5-10 เรื่อง ร้อยละ 63.2 เกินกว่า 10-15 เรื่อง ร้อยละ 71.4 ยังคงเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของอำเภอที่ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ไม่มีปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วว่าความเห็นของข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ต่ำกว่า 15 เรื่องต่อเดือน นั้นอาจเป็นความเห็นที่ไกลจากความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะมิได้มีการติดต่อเป็นประจำ (มีจำนวนเรื่องมาก ในการติดต่อ) จึงอาจมีความเข้าใจในส่วนนี้คลาดเคลื่อนไปได้ ในการรับรู้ปัญหา ดังนั้นหากพิจารณาข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. เกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 54.5 เกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 53.6 และที่ระบุว่าบางเดือนก็ติดต่อบ่อยบางเดือนก็ไม่ติดต่อเลย ร้อยละ 65.9 ก็ยังมิได้ชี้ชัดลงไปถึงว่าการติดต่องาน ในระหว่างอำเภอกับ อ.บ.ต. ไม่มีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ น้ำหนักที่ระบุว่าไม่มียังอยู่ที่เฉลี่ย ร้อยละ 50 อยู่ แต่เมื่อพิจารณาความเห็นของข้าราชการกลุ่มดังกล่าว ในกรณีที่ระบุว่ายังมีปัญหาในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับในระดับมีบ้าง (ปานกลาง) ปรากฏว่า ก็มีตัวเลขอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน กล่าวคือข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. 15-20 เรื่อง (ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีน้ำหนักในการรับฟังความเห็น) ทั้งนี้ เพราะใกล้ชิดกับทั้ง อ.บ.ต. และอำเภอ ระบุร้อยละ 45.5 กลุ่มที่ติดต่อเกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 32.1 และกลุ่มที่ระบุว่าบางเดือนก็ติดต่อบ่อยบางเดือนก็ไม่ได้ติดต่อร้อยละ 34.1 จึงเป็นประเด็นที่มองข้าม หรืออาจจะด่วนสรุปว่าการติดต่องาน

ของ อ.บ.ต. กับอำเภอโดยเฉพาะการ ไม่ผ่านร่างข้อบังคับนั้น ไม่มีเกิดขึ้นก็จะสรุปเช่นนั้นมิได้ ในประเด็นสุดท้ายที่มีการนำมาเป็นตัวแปรเพื่อพิจารณาผลก็คือ สังกัดของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม พบว่า ร้อยละ 64 ของข้าราชการที่สังกัด ส่วนภูมิภาคและร้อยละ 58.9 ของข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น ระบุว่า ไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ แต่ว่าร้อยละ 36 ของข้าราชการที่สังกัดส่วนภูมิภาคและร้อยละ 31.3 ของข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น ยังคงระบุว่ามีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ในระดับปานกลาง (มีบ้าง) ที่น่าสังเกตคือ ร้อยละ 50 ของข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางที่ตอบแบบสอบถามระบุว่า มีบ่อยครั้งมากที่อำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ซึ่งก็เป็นความเห็นจากราชการส่วนกลางที่เป็นการตอบแบบสอบถาม ที่น่าจะรับฟังได้ ทั้งนี้ เพราะมิได้มีส่วนได้เสียในการสังกัดอยู่กับส่วนท้องถิ่น หรือส่วนภูมิภาคในการให้ข้อมูลที่จะเกรงว่าจะเกิดผลกระทบ และต่อข้อคำถามเดียวกันนี้ที่ถามถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ ดังกล่าวในระดับจังหวัด นั่นคือ มีบ้างหรือไม่ที่ระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. พบว่าคำตอบก็ยังคงเป็นเช่นเดิม คือทุกช่วงอายุของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามระบุว่าไม่มีกรณีที่ทางจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแลแล้วไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้นั่นคือ ร้อยละ 76.7 ร้อยละ 69.1 ร้อยละ 80 ร้อยละ 66.7 ของทุกช่วงอายุของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามทั้งในช่วงต่ำกว่า 30 ปี ลงมา, 31-40 ปี, 41-50 ปี และ 51-60 ปี ระบุตรงกันว่าไม่มีปัญหาในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. แต่ก็มีบ้างที่ข้าราชการกลุ่มนี้ ระบุว่าเป็นบางครั้งที่จังหวัดไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. (ปานกลาง) กล่าวคือร้อยละ 20 ร้อยละ 14.8 ร้อยละ 12 ร้อยละ 33.3 ตามลำดับในทุกช่วงอายุของข้าราชการ ที่ตอบแบบสอบถาม แต่หากพิจารณาร้อยละ 33.3 ของข้าราชการที่อยู่ในช่วงอายุ 51-60 ปี ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่รับราชการมานาน และมีอาวุโสในตำแหน่งหน้าที่ก็มีเปอร์เซ็นต์ ที่สูงเช่นกันที่ระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ส่วนร้อยละ 2.5 และร้อยละ 4 ของข้าราชการช่วงอายุ 31-40 ปี และ 41-50 ปี ระบุว่ามีบ่อยครั้งมาก แต่ก็เป็นตัวเลขที่ต่ำอยู่ และเมื่อดูเปรียบเทียบถึงข้าราชการเพศชายร้อยละ 71.3 และข้าราชการหญิง ร้อยละ 77.4 ก็ยังคงระบุว่าไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านข้อบังคับในระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับข้าราชการเพศชายร้อยละ 18.5 และเพศหญิง ร้อยละ 6.5 ยังเห็นว่ามีบ้างเป็นบางครั้งที่ทางจังหวัดไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. แต่ก็เป็นจำนวนไม่สูงมาก หากจะเทียบกับดุลพินิจดังกล่าวนี้ ในกรณีของอำเภอ (นายอำเภอ) ซึ่งอาจเป็นได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจ ดังกล่าว ได้มีการจัดการและแก้ไขกันเสร็จก่อนที่จะเป็นปัญหาส่งมายังระดับจังหวัด เพราะจะเห็นได้ว่ามีเพียงข้าราชการชาย ร้อยละ 0.9 และข้าราชการหญิงร้อยละ 6.5 เท่านั้นที่ระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจในข้อนี้มาก ในด้านของการศึกษาของข้าราชการ พบว่า ก็ยังคงให้ผลเช่นเดิม กล่าวคือ ข้าราชการที่จบการศึกษามัธยม /อาชีวศึกษา

ร้อยละ 75 อนุปริญญาร้อยละ 56.3 ปริญญาตรี ร้อยละ 75.5 ปริญญาโทร้อยละ 69.2 ระบุว่าไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ในระดับจังหวัด ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็มีข้าราชการที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญาร้อยละ 37.5 ระบุว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจไม่ผ่านข้อบังคับดังกล่าว ยังมีในระดับปานกลางอยู่ ส่วนระดับการศึกษาของข้าราชการในทุกระดับการศึกษาระบุตรงกันว่า ในกรณีไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ในระดับจังหวัดที่ว่ามีบ่อยนั้น ทุกระดับการศึกษาระบุตรงกันว่ามีน้อยมาก เป็นตัวเลขที่ต่ำที่น่าสังเกต คือมีข้าราชการที่อยู่ในระดับมัธยมศึกษาและอาชีวะ ร้อยละ 25 ระบุว่าอื่นๆ โดยให้ความเห็นว่าต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป โดยมากเรื่องที่มาถึงในระดับจังหวัดมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อบังคับในเรื่องงบประมาณ รายจ่ายของ อ.บ.ต. ที่ไม่สามารถจะหาข้อยุติกับอำเภอได้ในด้านของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ร้อยละ 75 ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ร้อยละ 81.4 ของปลัดอำเภอ ตอบเป็นตัวเลขที่สูงว่าไม่มีปัญหาดังกล่าวในการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 52.9 ร้อยละ 70.3 ร้อยละ 50 ของปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) และลูกจ้างประจำ / ชั่วคราวตามลำดับ ก็ระบุเช่นกันว่าไม่มีปัญหาดังกล่าว แต่ก็มีข้าราชการอีกส่วนหนึ่งที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ร้อยละ 25 ปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 10 ปลัดอำเภอ ร้อยละ 29.4 ข้าราชการใน อ.บ.ต. ร้อยละ 16.2 และลูกจ้างประจำ / ชั่วคราว ร้อยละ 33.3 ระบุว่ายังมีปัญหาดังกล่าวอยู่ในระดับปานกลางอยู่ในด้านของจำนวนปีที่ทำงานรับราชการมาไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่ทำงานต่ำกว่า 5 ปี เกินกว่า 5-15 ปี เกินกว่า 15-20 ปี เกินกว่า 20-25 ปี เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 63.8 ร้อยละ 79.4 ร้อยละ 66.7 ร้อยละ 76.9 และคิดเป็น 100% ระบุตรงกันว่าปัญหาดังกล่าวในระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่มี ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ผู้วิจัยจะตั้งไว้ก็คือ หากได้มีการสังเกตทั้งตัวเลขของการระบุว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. (ในระดับจังหวัด) ไม่มีเกิดขึ้น จะพบว่ามีสัดส่วนของเปอร์เซ็นต์ ที่สูงกว่าในระดับอำเภอ (นายอำเภอ) ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับต่างๆ ของ อ.บ.ต. ความรุนแรงแห่งปัญหาน่าจะอยู่ที่ระดับอำเภอมากกว่าในระดับจังหวัด และยิ่งเมื่อพิจารณาตัวเลขของการที่ระบุว่ามีปัญหาในระดับจังหวัด (บ้าง) ปานกลางก็จะพบว่าตัวเลขในช่วงดังกล่าวก็น้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบในระดับอำเภอ ซึ่งจะต้องมีการศึกษาวิจัยต่อไปถึงว่า เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วประเด็นใดเรื่องใดที่เป็นปัญหามากที่สุด และหาแนวทางในการแก้ปัญหา ดังจะเห็นได้จาก ร้อยละ 19 ของข้าราชการที่ทำงาน ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 12.7 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 33.3 เกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 15.4 เกินกว่า 20-25 ปี ระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวในระดับปานกลาง ซึ่งมีน้อยกว่าในระดับอำเภอ ยิ่งเมื่อพิจารณาข้าราชการที่ทำงานเกินกว่า 25 ปี ซึ่งถือเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีประสบการณ์ในการบริหารมานาน ก็มิได้ระบุว่าปัญหาดังกล่าวมีอยู่ในระดับปานกลางแต่ประการใดไม่ และเมื่อพิจารณาถึงในข้อคำตอบที่ระบุว่ามีปัญหามาก มีบ่อยครั้งที่ผู้ว่าราชการ

จังหวัดไม่ผ่านข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ก็ไม่พบว่าข้าราชการในช่วงใด ระบุว่ามีปัญหามากในการไม่ผ่านข้อบังคับ ในระดับจังหวัด จะมีก็เพียงข้าราชการที่มีอายุงานน้อยต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 5.2 เท่านั้นที่ระบุว่ามีปัญหามาก ซึ่งก็เป็นความเห็นของข้าราชการใหม่เท่านั้น ในด้านของความถี่ของเรื่องที่ข้าราชการเหล่านั้นที่ตอบแบบสอบถามได้ติดต่องานกับ อ.บ.ต. อันจะเป็นประโยชน์ถึงการวิเคราะห์ความรับรู้ดังที่ได้กล่าวไว้ ในตอนต้นแล้วนั้น พบว่าข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง เกินกว่า 5 เรื่อง ถึง 10 เรื่อง และเกินกว่า 10-15 เรื่อง ระบุร้อยละ 69.6 ร้อยละ 73.7 ร้อยละ 71.4 ว่าไม่มีปัญหาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่ติดต่องานบ่อยๆ ซึ่งก็แสดงให้เห็นได้ถึงการรับรู้และเข้าใจปัญหาของ อ.บ.ต. ดี ร้อยละ 72.7 ติดต่องานเกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 57.1 ติดต่องานเกินกว่า 20-25 เรื่อง ก็ระบุตรงกันว่าไม่มีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ส่วนในด้านที่ระบุว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางนั้นข้าราชการที่ติดต่องานเกินกว่า 15-20 เรื่องร้อยละ 18.2 ข้าราชการที่ติดต่องานเกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 21.4 ระบุว่ายังเป็นปัญหาในระดับปานกลางอยู่ และเมื่อพิจารณาในประเด็นของข้อคำตอบที่ว่ามีปัญหาไม่ผ่านร่างข้อบังคับบ่อย ปรากฏว่ามีเปอร์เซ็นต์ ของข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ทุกๆ ช่วง ระบุตรงกันว่ามีน้อยที่ไม่ผ่านเป็นตัวเลขที่ต่ำมาก แสดงให้เห็นว่าในระดับของจังหวัดมีความรุนแรงของปัญหาน้อยกว่าในระดับอำเภอซึ่งใกล้ชิดทั้งในทางปฏิบัติ และกฎหมายระบุมากกว่า สำหรับในด้านสังกัดของข้าราชการ พบว่า ข้าราชการสังกัดส่วนภูมิภาค ร้อยละ 60 และสังกัดส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 76.8 ระบุว่า ไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่ร้อยละ 28 ของข้าราชการสังกัดส่วนภูมิภาค และ ร้อยละ 13.4 ของข้าราชการสังกัดส่วนท้องถิ่น ระบุว่ามีปัญหาในระดับปานกลาง และข้าราชการทุกสังกัด ไม่มีข้าราชการ สังกัดส่วนราชการใดที่ระบุว่ามีปัญหาในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับมาก แต่ประการใด แต่ก็มีคิดเป็น 100% ของข้าราชการส่วนกลาง ที่ระบุว่าให้พิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป และเสนอให้มีการจัดประเด็นของเรื่องว่าเรื่องใด สมควรสิ้นสุดที่ระดับอำเภอ เรื่องใดสามารถทำเองได้ โดยประธานสภา อ.บ.ต. ลงนามหรือเรื่องใดต้องไปถึงในระดับจังหวัด ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วและถือเป็นการกระจายอำนาจและสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้ต่อประเด็นที่มีการถามถึงว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้แผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัดพบว่าข้าราชการทุกช่วงอายุเห็นด้วยอย่างยิ่ง ตั้งแต่ 30 ปีลงมา ร้อยละ 83.3 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 86.4 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 88 และอายุ 51-60 ปี คิดเป็น 100% เห็นด้วยทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าเพื่อให้เป็นทิศทางเดียวกันในการพัฒนาประเทศ การใช้จ่ายงบประมาณไม่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้อาจเป็นได้ว่าข้าราชการเหล่านี้ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดอยู่กับ อ.บ.ต.และได้เห็นปัญหาตลอดจนความอ่อนแอ

ไม่เข้มแข็งของ อ.บ.ต. บางแห่ง ผนวกกับกฎหมายเองใน พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็มีระบุให้แผนพัฒนาตำบลต้องได้รับความเห็นชอบจากอำเภอก่อน นำไปใช้จึงถือเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน เช่นนั้นมาเรื่อย เมื่อมีข้อคำถามดังกล่าวจึงตอบว่าเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีบางส่วนในช่วงอายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา ร้อยละ 16.7 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 13.6 และอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 4 ที่ไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ตำบล (อ.บ.ต.) ควรเป็นผู้ริเริ่ม และทำจากเล็กไปหาใหญ่ เพื่อให้สนองตอบและตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น อย่างแท้จริง มิใช่เป็นลักษณะสั่งการจากบนลงมาล่าง (Top – down plan) ในด้านเพศ นั้น ข้าราชการทั้งเพศชาย ร้อยละ 85.2 และเพศหญิงร้อยละ 90.3 เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าแผนพัฒนาตำบลต้องไปในทิศทางเดียวกับจังหวัด อำเภอ มีเพียงข้าราชการชายร้อยละ 13 และข้าราชการหญิงร้อยละ 9.7 ไม่เห็นด้วย เมื่อเปรียบเทียบในประเด็นของการศึกษาพบว่า ทุกระดับชั้นการศึกษาของข้าราชการ ทั้งผู้ที่จบมัธยม / อาชีวศึกษา ร้อยละ 75 อนุปริญญาร้อยละ 100 ปริญญาตรี 85.5 ปริญญาโท 76.9 เห็นด้วย แต่ก็มีข้าราชการที่จบมัธยมศึกษา อาชีวะอีกส่วนหนึ่ง ร้อยละ 25 ปริญญาตรี ร้อยละ 14.2 และปริญญาโทร้อยละ 7.7 ไม่เห็นว่าจำเป็นจะต้องสอดคล้องในการทำแผนพัฒนาตำบลให้เข้ากับอำเภอ ในด้านของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของข้าราชการ พบว่า ในทุกๆ ตำแหน่งที่ข้าราชการตอบแบบสอบถามมา ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ร้อยละ 87.5 ปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 82.9 ปลัดอำเภอคิดเป็น 100% ข้าราชการสังกัดสำนักผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น 100% ข้าราชการใน อ.บ.ต. 86.5 และลูกจ้างประจำและชั่วคราว 83.3 เห็นว่าควรจะต้องมีความสอดคล้องกันในทั้ง 3 แผนด้วย โดยอาจเป็นการคิดริเริ่มกันของท้องถิ่นและมีอำเภอเป็นผู้ประสานแผนของแต่ละ อ.บ.ต. ในภาพรวม และจังหวัดก็จะดูแผนแต่ละอำเภออีกชั้นหนึ่งด้วย อย่างไรก็แล้วแต่ก็มี ปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 17.1 และข้าราชการที่ทำงานใน อ.บ.ต. ร้อยละ 10.8 ลูกจ้างประจำและชั่วคราว ร้อยละ 16.7 ไม่เห็นด้วยที่จะต้องสอดคล้องกัน ควรมีเอกลักษณ์และแนวทางในการพัฒนาของท้องถิ่น เป็นการเฉพาะไป[10] ในด้านของจำนวนปีที่รับราชการ ก็มีความสอดคล้องกัน

[10]ในมาตรา 71(3) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคหนึ่งแล้วให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

(4) ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่ง เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

(5) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคสี่แล้วมีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงนามและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ยืนยันภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้ รับร่างข้อบังคับตำบลคืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียง น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบังคับตำบล นั้นเป็นอันมาตกไป (พ.ร.บ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

นอกจากนี้หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็เป็นกรณีที่จะต้องมีการยืนยันไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย หากมีความเห็น ขัดแย้งกันระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอ ทั้งนี้ตามมาตรา 87 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่

กล่าวคือ คิดเป็น 100% ของผู้ที่รับราชการมาเกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 89.7 ของผู้ที่รับราชการมาต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 85.7 ของผู้ที่รับราชการเกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 84.6 ของผู้ที่รับราชการเกินกว่า 20-25 ปี ระบุตรงกันว่าเห็นด้วยที่จะให้แผนพัฒนาตำบลสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด แต่ก็มีผู้ที่รับราชการมาต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 10.3 ผู้ที่รับราชการมาเกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 14.3 และคิดเป็น 100% เท่า ๆกันของผู้ที่รับราชการมาเกินกว่า 25 ปีขึ้นไป และผู้ที่เข้าๆ ออกๆไม่ได้มีอายุราชการต่อเนื่องเห็นว่าไม่จำเป็นที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดหรืออำเภอ ซึ่งก็เป็นความเห็นที่น่าสังเกต เพราะมาจากข้าราชการที่รับราชการมานานเกินกว่า 25 ปีขึ้นไป ตอบมาถึง 100% ย่อมต้องทราบและเข้าใจปัญหาการประสานแผนของราชการระดับหนึ่งในด้านของความถี่ที่ข้าราชการผู้นั้นได้ติดต่องานกับ อ.บ.ต. อย่างใกล้ชิดมีจำนวนเรื่องมากหรือไม่ อันแสดงถึงการรับรู้ปัญหา อ.บ.ต. เมื่อนำมาพิจารณา เปรียบเทียบดูพบว่า ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่มาติดต่องานกับ อ.บ.ต. ใน 1 เดือน ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ร้อยละ 91.3 เกินกว่า 5-10 เรื่อง ร้อยละ 94.7 เกินกว่า 10-15 เรื่อง ร้อยละ 85.7 เกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 81.8 เกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 92.9 เห็นตรงกันว่าจำเป็นที่แผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดแต่ก็มีเป็นจำนวนที่ไม่มากนัก นั้นคือ ข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ใน 1 เดือน ต่ำกว่า 5 เรื่อง ร้อยละ 8.7 เกินกว่า 5-10 เรื่อง ร้อยละ 5.3 เกินกว่า 10-15 เรื่อง ร้อยละ 14.3 เกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 9.1 เกินกว่า 20-25 เรื่องร้อยละ 3.6 ไม่เห็นด้วยว่าต้องสอดคล้องกัน ในส่วนของสังกัดของข้าราชการ

พบว่าข้าราชการทั้งส่วนกลาง คิดเป็น 100% ส่วนภูมิภาค ร้อยละ 96 ส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 83.9 เห็นด้วยว่าแผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด คงมีเพียงร้อยละ 15.2 ของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นที่ไม่เห็นด้วย และเมื่อถามเป็นภาพรวมลงไปที่ว่า ในการร่างแผนพัฒนาตำบล หรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลามี หรือไม่ ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด พบว่า ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่ ทุกช่วงอายุนับตั้งแต่ ต่ำกว่า 30 ปี ลงมาร้อยละ 83.3 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 77.8 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 76 อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 66.7 ระบุว่า ไม่มีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น หากมีการผิดพลาดทางอำเภอก็จะส่งให้ อ.บ.ต. แก้ไข ซึ่งก็เป็นการแก้ไขเล็กน้อย ทางอ.บ.ต. ก็ยินยอมแก้ไขให้มา ไม่มีปัญหาที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เข้ามาชี้ขาดตามกฎหมาย แต่ประการใดไม่ คงมีเพียงข้าราชการอายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา ร้อยละ 6.7 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 17.3 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 20 ที่ระบุว่ามีปัญหานั้นๆ เสมอโดยให้เหตุผลว่า อ.บ.ต. ขาดผู้มีความรู้ ความสามารถ ไม่เข้าใจแผนและชี้แนะไม่รับฟัง บางครั้งก็เสนอแผนพัฒนาตำบลมา โดยมิได้ดูความเหมาะสมหรืองบประมาณที่มีอยู่ (มากเกินไป) โดยมีการมองกันว่าเป็นการหาผลประโยชน์ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. จึงต้องให้ผู้ว่าชี้ขาด นอกจาก

นั้นก็มีข้าราชการ ช่วงอายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา ร้อยละ 10 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 6.2 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 8 อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 33.3 ระบุว่าอื่นๆ ขึ้นอยู่กับเรื่องที่เสนอมาว่าเป็นเรื่องใดและเป็นเรื่องที่มีบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดอำเภอก่อนหรือไม่ ในด้านของข้าราชการเพศชาย ร้อยละ 76.9 และข้าราชการเพศหญิง ร้อยละ 83.9 ก็ระบุว่า ไม่มีปัญหาขัดแย้งกันระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอที่จะต้องให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด คงมีเพียงข้าราชการชาย ร้อยละ 14.8 และข้าราชการหญิง ร้อยละ 16.1 เห็นว่ามีความขัดแย้งอยู่ในด้านของการศึกษา พบว่า ข้าราชการที่จบชั้นมัธยม/อาชีวะศึกษา ร้อยละ 50 อนุปริญญาร้อยละ 87.5 ปริญญาตรี 77.4 ปริญญาโท ร้อยละ 84.6 ระบุตรงกันว่า ไม่มีปัญหาความขัดแย้ง อ.บ.ต. กับอำเภอ จนถึงขั้นตอนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาชี้ขาด ซึ่งในชั้นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหากจะมีการศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อคำตอบในกรณีเป็นความขัดแย้งปกติของอำเภอกับ อ.บ.ต. เปรียบเทียบกับการขัดแย้งของอำเภอกับ อ.บ.ต. จนต้องส่งให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด นั้น ในจุดดังกล่าวข้อมูลที่ข้าราชการตอบมานั้น ผลการวิจัยมิได้มีตัวเลขที่แตกต่างกันมากนัก เพียงแต่เป็นการย้ำให้เห็นว่าในทัศนะของข้าราชการจังหวัดสงขลา เห็นว่าปัญหาระหว่าง อ.บ.ต. กับ อำเภอ (นายอำเภอ) ไม่มี ซึ่งก็ต้องศึกษาควบคู่ไปกับแบบสอบถามที่ได้มีการถามสมาชิก อ.บ.ต. ให้ส่วนของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่น พิจารณาควบคู่ไปพร้อมกันด้วย เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ และข้อสรุปที่ดีของงานวิจัยนี้ อย่างไรก็แล้วแต่ก็มีตัวเลขของข้าราชการอีกจำนวนหนึ่งที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา/อาชีวะศึกษา ร้อยละ 25 อนุปริญญา ร้อยละ 6.3 ปริญญาตรี ร้อยละ 17 และปริญญาโท ร้อยละ 7.7 ยังเห็นว่ามีปัญหาการขัดแย้งกันระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอที่จะต้องให้ผู้ว่าลงมาชี้ขาดตามกฎหมายอยู่ ในด้านของตำแหน่งที่ข้าราชการดำรงอยู่นั้น พบว่า ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอร้อยละ 87.5 ปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 72.9 ปลัดอำเภอร้อยละ 88.2 ข้าราชการสังกัดสำนักผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 100% ข้าราชการใน อ.บ.ต. ร้อยละ 78.4 ระบุตรงกันว่าไม่มีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาชี้ขาดแก้ไข แต่ก็มีบางส่วนของข้าราชการที่เป็นปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 18.6 ปลัดอำเภอร้อยละ 17.6 ข้าราชการใน อ.บ.ต. ร้อยละ 13.5 ระบุว่ายังมีปัญหาในส่วนดังกล่าวอยู่เนื่องๆ ข้อสังเกต นายอำเภอที่ตอบแบบสอบถามมาในประเด็นดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏตัวเลขว่า ระบุว่ามีปัญหา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและมีส่วนได้ส่วนเสีย อันแสดงได้ถึงประสิทธิภาพในการบริหารงาน จึงตอบว่า ในกรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาขัดแย้งกันของ อ.บ.ต. กับอำเภอในด้านของจำนวนปีที่รับราชการ พบว่าข้าราชการที่รับราชการต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ร้อยละ 75.9 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 79.4 เกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 33.3 เกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 92.3 เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป คิดเป็น 100% ระบุว่าไม่มีปัญหาความขัดแย้งกันอันนำไปสู่การที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่รับราชการต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ร้อยละ 17.2 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 14.3 และที่น่าสังเกตเป็นพิเศษก็คือ เกินกว่า 15-20 ปี ซึ่งก็เป็น

ข้าราชการที่ค่อนข้างมีอายุงานนานกลับระบุว่า มีปัญหากันระหว่าง อ.บ.ต. กับอำเภอ จนต้องให้ผู้ว่าฯ เข้ามาชี้ขาด ในด้านของความถี่ในการติดต่องาน กับ อ.บ.ต. เพื่อทดสอบการรับรู้ ปัญหาของ อ.บ.ต. อย่างแท้จริง พบว่า ข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. เดือนละ ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ร้อยละ 78.3 เกินกว่า 5-10 เรื่อง ร้อยละ 73.7 เกินกว่า 10-15 เรื่อง ร้อยละ 64.3 เกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 100 เกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 75 ต่างระบุตรงกันว่า ไม่มีปัญหาในการประสานงานกันของ อ.บ.ต. กับอำเภอ ที่จะต้องเป็นปัญหาให้ผู้ว่าฯ เข้ามาแก้ปัญหา แต่ก็มีข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ร้อยละ 17.4 เกินกว่า 5-10 เรื่อง ร้อยละ 15.8 เกินกว่า 10-15 เรื่อง ร้อยละ 28.6 เกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 14.3 ยังคงระบุว่ามีปัญหาอยู่ในส่วนของสังกัดของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา พบว่า ข้าราชการสังกัดส่วนกลาง คิดเป็น 100% ข้าราชการส่วนภูมิภาคคิดเป็นร้อยละ 84 ส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 76.8 ระบุว่าไม่มีปัญหาการติดต่อการประสานงาน จนกระทั่งถึงการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่จะต้องให้ผู้ว่าฯ เข้ามาชี้ขาดแต่ก็มีบางส่วนของข้าราชการ สังกัดส่วนภูมิภาคร้อยละ 16 ส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 15.2 ยังระบุว่ายังมีปัญหาอยู่ในด้านของข้อคำถามที่ถามว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้ ข้าราชการที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมาร้อยละ 76.7 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 70.4 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 68 อายุ 51-60 ปี คิดเป็น 100% ระบุตรงกันว่าเห็นด้วย ทั้งนี้ เพราะมีกฎหมายระบุให้ต้องทำเช่นนั้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นอกจากนี้ก็ให้เหตุผลในแง่ของความรอบคอบ และเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ อ.บ.ต. แทนประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย แต่ก็มีข้าราชการที่อยู่ในช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมา ร้อยละ 23.3 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 27.2 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 32 ที่ไม่เห็นด้วย เช่นนั้น [11] สำหรับข้าราชการชาย ร้อยละ 68.5 และข้าราชการหญิงร้อยละ 83.9 ก็มีความเห็นด้วยเช่นกัน แต่ก็มีบางส่วนของข้าราชการชายร้อยละ 29.6 และข้าราชการหญิง ร้อยละ 16.1 ที่ไม่เห็นด้วยที่กฎหมายระบุเช่นนั้น เพราะในทางปฏิบัติจะเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. ทำให้ขาดอิสระในการทำงาน และขัดกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่น น่าที่จะได้มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมและพิจารณาเป็นประเด็นๆ ไปว่าเรื่องใดต้องขออนุมัติจากทางอำเภอก่อน มิใช่ทุกกรณีอันจะทำให้การปฏิบัติต่อ อ.บ.ต. มิใช่เป็นการกำกับดูแล

---

[11] เกี่ยวกับแนวความคิดของข้าราชการที่ให้เหตุผลว่าเนื่องจากที่มีกฎหมายบัญญัติเช่นนั้นจึงต้องยึดตามที่มีกฎหมายเขียนไว้นั้น หากพิจารณาในแง่ของนิติปรัชญา จะพบว่า แนวความคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลัก (Positive law) นั้นคือ แม้จะไม่เห็นด้วยในกรณีที่กฎหมายบัญญัติ หรือร่างไว้อย่างไร ก็แล้วแต่ ก็ต้องทำตามเพราะกฎหมาย เป็นคำสั่งของผู้มีอำนาจ (รัฐฐาธิปัตย์) ซึ่งต่างจากแนวความคิด (Natural law) สำนักกฎหมายธรรมชาติที่มองว่า หากกฎหมายที่บัญญัตินั้น ไม่เป็นธรรมก็สามารถจะดื้อแพ่ง ไม่ทำตามได้

แต่เป็นการควบคุมบังคับบัญชาไป ในด้านของการศึกษา พบว่า ข้าราชการที่จบการศึกษามัธยม/อาชีวะศึกษาร้อยละ 75 อนุปริญญาร้อยละ 87.5 ปริญญาตรีร้อยละ 68.9 ปริญญาโทร้อยละ 76.9 เห็นด้วยที่จะให้มีการควบคุมอีกชั้นหนึ่งจากทางอำเภอ แต่ก็มีอีกส่วนหนึ่งของข้าราชการที่จบการศึกษามัธยมศึกษา / อาชีวะ ร้อยละ 25 อนุปริญญาร้อยละ 12.5 ปริญญาตรีร้อยละ 29.2 ปริญญาโท ร้อยละ 23.1 เห็นว่าไม่จำเป็นที่อำเภอจะต้องเข้ามาควบคุมในการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายของทาง อ.บ.ต. เพื่อความรวดเร็วและคล่องตัวประกอบกับในปัจจุบันก็มี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เน้นในหลักการกระจายอำนาจอยู่แล้วที่จะให้ อ.บ.ต. มีงบในการพัฒนาเพิ่มขึ้นๆ ทุกปีเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่ได้รับในด้านของตำแหน่งที่ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามตอบ มาพบว่าข้าราชการที่เป็นนายอำเภอร้อยละ 87.5 เห็นด้วย อาจเป็นได้ว่ากรณีดังกล่าว

ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับประเด็นข้อที่ถาม จึงจำเป็นต้องพิจารณาในแบบสอบถามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) ควบคู่กันไปด้วย ส่วนข้าราชการที่เป็นปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 64.3 ปลัดอำเภอ ร้อยละ 88.2 ข้าราชการที่มีสังกัดอยู่กับส่วนท้องถิ่น คิดเป็น 100% และข้าราชการที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. 78.4 เห็นด้วยที่จะให้นายอำเภอเป็นผู้ตรวจสอบก่อน แต่ก็มีอีกส่วนหนึ่ง เช่น ในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ระบุว่าปัจจุบันควรเน้นที่การกระจายอำนาจ ดังนั้น หากมีการพิจารณาโดยสภา อ.บ.ต. แล้วก็น่าจะประกาศใช้ได้ นอกจากนั้น นายอำเภออีกร้อยละ 12.5 ปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 34.3 ปลัดอำเภอ ร้อยละ 11.8 ข้าราชการที่ทำงานใน อ.บ.ต. ร้อยละ 18.9 ก็ระบุว่าไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากทางอำเภอก่อน ในด้านของจำนวนปี ที่ทำงานข้าราชการที่ทำงานต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ร้อยละ 75.9 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 68.3 เกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 33.3 เกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 84.6 เห็นว่าควรมีการผ่านการตรวจสอบจากอำเภอ แต่ก็มีข้าราชการอีกส่วนหนึ่งที่ทำงานต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ร้อยละ 22.4 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 30.2 เกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 15.4 ไม่เห็นด้วยที่จะต้องให้ผ่านอำเภอ (นายอำเภอ) ในการตรวจสอบที่น่าสนใจมาก ก็คือตัวเลขของข้าราชการที่ทำงานมาเกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 66.7 และข้าราชการที่ทำงานเกินกว่า 25 ปี ขึ้นไปร้อยละ 100 ซึ่งเป็นข้าราชการที่ถือได้ว่าได้ทำงานมาเป็นระยะเวลานาน กลับระบุในทางตรงกันข้ามว่าไม่เห็นด้วย ที่จะให้นายอำเภอเข้าไปก้าวก่าย ตรวจสอบงบประมาณการใช้จ่ายของ อ.บ.ต. ทั้งนี้อาจเป็นช่องทางให้ทางอำเภอต่อรองเพื่อหาประโยชน์ ทั้งในลักษณะประโยชน์โดยตรงแก่นายอำเภอ ในการผ่านงบของ อ.บ.ต. และประโยชน์โดยทางอ้อมที่จะบังคับให้ อ.บ.ต. จัดงบส่วนหนึ่งเพื่อมาใช้ในการพัฒนาอำเภอ ซึ่งก็เป็นข้อที่น่าจะรับฟังไว้เป็นประเด็นให้สืบค้นต่อไป และเปรียบเทียบกับกรณีของจังหวัดอื่นๆ ว่ามีลักษณะทำนองเดียวกันนี้หรือไม่ ในด้านของความถี่ในการมาติดต่องานกับ อ.บ.ต. อันแสดงได้ว่า

ได้มีปฏิสัมพันธ์อยู่ในระดับใดต่อ อ.บ.ต. ข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ใน 1 เดือน ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่องร้อยละ 87 เกินกว่า 5-10 เรื่อง ร้อยละ 89.5 เกินกว่า 10-15 เรื่อง ร้อยละ 71.4 เกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 63.6 เกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 64.3 ระบุตรงกันว่า จำเป็นต้องให้ผ่านความเห็นชอบจากอำเภอก่อน นำไปใช้แต่ก็มีอีกส่วนหนึ่งของข้าราชการที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ร้อยละ 8.7 เกินกว่า 5-10 เรื่อง ร้อยละ 10.5 เกินกว่า 10-15 เรื่อง ร้อยละ 28.6 เกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 36.4 และเกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 32.1 เห็นว่าไม่จำเป็นต้องผ่านอำเภอในการพิจารณา ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากพิจารณาถึงตัวเลขของข้าราชการที่ติดต่องานเกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 36.4 และเกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 32.1 นับเป็นจำนวนที่สูงพอที่จะรับฟังได้ ทั้งนี้เพราะข้าราชการเหล่านี้ ก็เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าได้ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ในเรื่องย่อมทราบถึงปัญหาในการใช้ดุลพินิจของทางอำเภอได้ว่าเป็นอย่างไร อาจมีความล่าช้า และบางครั้งอาจมีการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นในการไม่ผ่านงบประมาณของ อ.บ.ต. ในด้านของสังกัดของข้าราชการ พบว่า ข้าราชการสังกัดส่วนกลางคิดเป็น 100% ส่วนภูมิภาคร้อยละ 84 ส่วนท้องถิ่นร้อยละ 68.8 เห็นด้วยที่จะต้องพิจารณางบประมาณโดยผ่านทางอำเภอแต่ก็มีบางส่วนของข้าราชการสังกัดส่วนภูมิภาค ร้อยละ 16 และสังกัดส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 29.5 ไม่เห็นด้วย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในตอนต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ร้อยละ ต่างๆ ของทัศนคติของข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการ ทั้งที่ทำงานรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และที่ทำงานใน อ.บ.ต. ต่อประเด็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอำเภอและจังหวัด นอกจากนั้นก็ได้หาความสัมพันธ์กัน (Crosstabulation) ของข้อมูลที่ได้จากข้าราชการเหล่านั้น ถัดจากนี้ไปเป็นการแสดงผลการวิจัยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งผลการวิจัยมีดังนี้ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 3.5 อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา ร้อยละ 47.9 อายุ 31-40 ปี ซึ่งถือเป็นช่วงอายุที่มีผู้ตอบแบบสอบถามนี้มากที่สุด และวัยดังกล่าวก็ถือได้ว่า เป็นวัยทำงาน ร้อยละ 37.8 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 8.5 อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 2.3 อายุ 61 ปีขึ้นไป ทั้งนี้เพราะการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นนั้นมิได้มีการเกษียณอายุเหมือนกับราชการ จึงมีเปอร์เซ็นต์ของผู้ที่อายุเกิน 60 ปี ตอบแบบสอบถามมาโดยร้อยละ 96.1 เป็นเพศชาย ร้อยละ 3.9 เป็นเพศหญิง ระดับการศึกษานั้นร้อยละ 22 จบประถมศึกษา ร้อยละ 44.4 จบมัธยมศึกษา / อาชีวะ ซึ่งเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงที่สุดในระดับการศึกษาดังกล่าว และก็เป็นประเด็นที่ฝ่ายข้าราชการ มองว่าระดับการศึกษาของ อ.บ.ต. ยังต่ำกว่ามาตรฐานอยู่จึงมีปัญหาในด้านการรับรู้ หรือความเข้าใจในการปฏิบัติงาน อ.บ.ต. โดยเฉพาะงานที่เป็นในด้านกฎหมาย ร้อยละ 19.7 จบอนุปริญญา ร้อยละ 12.4 จบปริญญาตรี

ร้อยละ 0.4 จบปริญญาโท ก่อนหน้าที่จะมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ร้อยละ 4.2 มีอาชีพเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร้อยละ 42.5 เป็นเกษตรกร ทำประมง ร้อยละ 25.5 ค้าขาย ร้อยละ 6.2 รับเหมาก่อสร้าง ร้อยละ 5 ข้าราชการ ร้อยละ 16.6 รับจ้างทั่วไป จะเห็นภูมิหลังของนักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้ ได้ว่าส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรและทำประมงจึงทำให้ขาดความรู้ เข้าใจในระบบงานของราชการเข้าไปอีก ที่สำคัญค่านิยม ในการมองข้าราชการว่าเป็นนายประชาชน ก็ยังมีอยู่จึงทำให้สมาชิก อ.บ.ต. เหล่านี้ เมื่อได้รับเลือกตั้งส่วนหนึ่ง ก็โดนกลืนโดยระบบเข้าเป็นสมาชิก หรือพวกพ้องของข้าราชการ ยิ่งทำให้เป็นช่องว่างที่เหินห่างกันกับประชาชนเข้าไปอีก ซึ่งเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ที่ต้องการมี อ.บ.ต. เพื่อกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ต่างหาก สำหรับรายได้โดยเฉลี่ยก่อนที่จะมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ร้อยละ 27 ต่ำกว่า 5,000 บาท ร้อยละ 56.8 มีรายได้ 5,000-15,000 บาท ร้อยละ 9.7 มีรายได้ 15,000- 25,000 บาท ร้อยละ 3.5 มีรายได้ 25,000-35,000 บาท ร้อยละ 2.7 มีรายได้ 35,000–45,000 บาท ปัญหาประการหนึ่งที่เกิดขึ้นกับ อ.บ.ต. ในปัจจุบันก็คือปัญหาการทุจริตคอรัปชั่น ซึ่งมีสูงมาก โดยเฉพาะ อ.บ.ต. ชั้น 1 และชั้น 2 รากฐานของปัญหาจริงๆ ก็มาจากฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิก อ.บ.ต. ที่มีรายได้ น้อย ยิ่งเมื่อพิจารณาเงินเดือนของ อ.บ.ต. ด้วยแล้วจะเห็นว่าไม่เหมาะสมกับภาระกิจ และความรับผิดชอบ โดยเหตุประการดังกล่าวนี้ จึงส่งผลให้มีการหาประโยชน์จากงบหรือโครงการในการพัฒนาถนน ขุดสระน้ำ ก่อสร้างคูระบายน้ำ การบุกเบิกถนน แม้กระทั่งการหาประโยชน์จากเงินอุดหนุนที่มายัง อ.บ.ต. อย่างไรก็แล้วแต่ต่อข้อคำถามที่ถามว่าแล้วหลังจากที่เป็น อ.บ.ต. ท่านมีรายได้เป็นอย่างไร ร้อยละ 24.3 มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ร้อยละ 58.3 มีรายได้ 5,000-15,000 บาท ร้อยละ 12.7 มีรายได้ 15,000-25,000 บาท ร้อยละ 3.1 มีรายได้ 25,000-35,000 บาท ร้อยละ 1.5 มีรายได้ 35,000-45,000 บาท ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็จะพบว่าก่อนหรือหลังเป็นสมาชิก อ.บ.ต. นั้น มิได้ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงแต่ประการใด จะเห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ยังระบุเช่นเดิม ในด้านของอาชีพ ร้อยละ 3.5 ระบุว่าในปัจจุบันนอกจากเป็น อ.บ.ต. แล้วก็มีอาชีพเป็นลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 21.2 เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพค้าขายควบคู่กันไป ร้อยละ 35.9 มีอาชีพเกษตร / ประมงควบคู่ไป ร้อยละ 23.9 เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียวโดยมิได้ประกอบอาชีพอื่นๆ ทั้งที่รายได้ เงินเดือน ของสมาชิก อ.บ.ต. ก็มีน้อยมากอยู่แล้ว ซึ่งก็เป็นจุดที่น่าสนใจที่จะต้องพิจารณาควบคู่กับตัวแปรอื่นเพื่อหาสาเหตุ เมื่อถามถึงภูมิลำเนา ร้อยละ 0.8 ระบุว่าเป็นคนภาคกลาง (รวมถึงตะวันตก) และร้อยละ 99.2 ระบุว่าเป็นคนภาคใต้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากแบบสอบถามของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม ก็ระบุว่าเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาในภาคใต้ และสมาชิก อ.บ.ต. ก็ระบุตรงกัน ดังนั้นในประเด็นของการสื่อสารความไม่เข้าใจขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ในลักษณะของท้องถิ่น (ภาคใต้) ในประเด็นดังกล่าวนี้ จึงไม่น่าจะเป็นอุปสรรค หากแต่ถ้าจะมีความขัดแย้งน่าจะมาจากประเด็นอื่น ในด้านของการย้ายภูมิลำเนามา

อยู่ในตำบลที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. ได้ย้ายมาเป็นเวลากี่ปีแล้ว ทั้งนี้เพื่อทดสอบความเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับ อ.บ.ต. นั้นๆ โดยผู้ที่อยู่มานานก็จะรับรู้ สภาพปัญหา ได้ต่อเนื่องดีกว่า ผู้ที่อยู่ในระยะเวลาสั้นๆ โดยพบว่า ร้อยละ 11.6 ย้ายมาอยู่ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ร้อยละ 9.7 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 3.5 เกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 5 เกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 47.5 เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 22.8 ระบุว่าอยู่ใน อ.บ.ต. ไม่ต่อเนื่อง มีย้ายเข้าย้ายออกสลับกันไป เมื่อถามถึงว่าปัจจุบันท่านเป็นผู้ที่มีตำแหน่งอะไรใน อ.บ.ต.ร้อยละ 17 ระบุว่าเป็นประธานบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งก็มีเป็นจำนวนที่น่าพอใจในการตอบแบบสอบถามครั้งนี้ กล่าวคือ ไม่มากและน้อยจนเกินไป เพราะจะทำให้มีอคติปนเข้ามาสูง (bias) ร้อยละ 10.8 ระบุว่าเป็นประธานสภา อ.บ.ต. (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ร้อยละ 5.8 เป็นรองประธานสภา อ.บ.ต. ร้อยละ 20.5 เป็นคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งก็ถือว่าเป็นผู้บริหาร อ.บ.ต. ร่วมกับประธานบริหาร อ.บ.ต. ร้อยละ 44 เป็นสมาชิก อ.บ.ต. โดยระบุว่าเป็นสมาชิก อ.บ.ต. มาแล้ว ร้อยละ 56 ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 25.9 ระบุว่า 5 ปี – 6 ปี ร้อยละ 12.9 ระบุว่า 6 ปี- 7 ปี ร้อยละ 4.2 ระบุว่า 7 ปี –8 ปี ร้อยละ 1.5 ระบุว่า เป็นสมาชิก อ.บ.ต. ไม่ต่อเนื่อง บางครั้งได้รับการเลือกตั้ง บางครั้งไม่ได้รับเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ จะพบว่า อ.บ.ต. นั้นพึ่งจะมีการสถาปนาขึ้นไม่นานมานี้ ซึ่งแต่เดิมยังใช้รูปแบบสภาตำบล อ.บ.ต. พึ่งจะเริ่มเป็นรูปร่างเมื่อปี พ.ศ. 2537 จนกระทั่งถึงปัจจุบันยังไม่ครบ 10 ปี เลย จึงทำให้ความรู้ ความเข้าใจของสมาชิก อ.บ.ต. ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นยังสะสมในการปฏิบัติงานได้ยังไม่เต็มที่เลย และเมื่อถามถึงว่าท่านคิดจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นอีกหรือไม่ ร้อยละ 24.7 ระบุว่าต้องการสมัคร โดยอาจเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือแม้กระทั่งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ก็มีระบุมา จึงทำให้เห็นว่าสมาชิกส่วนนี้มีความสนใจการเมืองมาก ดังนั้นการเข้ามาทำงานการเมืองดังกล่าว จึงต้องตั้งใจในการทำงาน เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นต่อไป แต่ก็มีร้อยละ 63.7 ระบุว่าไม่สมัครลงเลือกตั้งในระดับอื่นๆ อีก ต้องการที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนอย่างเดียว ต่อข้อถามที่ว่า ใน 1 อาทิตย์ที่ผ่านมาทำงานใน อ.บ.ต. เฉลี่ยกี่วัน ทั้งนี้ เพื่อดูถึงการรับรู้ปัญหาในการทำงานและความตั้งใจทำงานส่วนหนึ่งว่าถ้าขยันมาทำงานก็คงจะรับรู้ปัญหาใน อ.บ.ต. ได้มาก และหาทางแก้ไขได้ แต่ถ้ามาน้อย ก็แสดงว่าโอกาสในการรับรู้ ในจุดนั้นขาดหายไป อย่างไรก็แล้วแต่สิ่งเหล่านี้เป็นแต่เพียงนโยบาย ข้อสันนิษฐาน เบื้องต้น มิใช่ข้อสรุปที่ตายตัว ทั้งนี้เพราะงานการเมืองเป็นงานนโยบายคงไม่ได้ถือเอาการมาทำงานทุกวันเป็นเกณฑ์ โดยร้อยละ 8.9 ระบุว่าต่ำกว่า 1 วัน ร้อยละ 41.3 ระบุว่า 1-3 วัน ร้อยละ 26.3 ระบุว่า 3-5 วัน ร้อยละ 9.7 ระบุว่า 5-7 วัน ร้อยละ 10.4 มาทุกวัน จากข้อคำถามดังกล่าว เมื่อตรวจสอบเพิ่มขึ้นไปอีกว่าหากไม่มาทำงานอยู่ในพื้นที่ชาวบ้านมาพบเฉลี่ย อาทิตย์ละกี่วัน ร้อยละ 7.3 ระบุว่าต่ำกว่า 1 วัน ร้อยละ 28.2 ระบุว่า 1-3 วัน ซึ่งก็เป็นจำนวนเวลาที่พอดีสอดรับกับเวลาที่ปฏิบัติงานที่สมาชิก อ.บ.ต. ส่วนใหญ่ ระบุว่า ปฏิบัติงาน 1-3 วัน และ

ชาวบ้านมาพบ 1-3 วัน โดยเฉลี่ย เช่นกัน ดังนั้นความเห็นดังกล่าวของผู้ตอบแบบสอบถาม จึงน่าจะมีความแม่นตรงได้ในระดับหนึ่ง ในฐานะที่เป็น อ.บ.ต. ที่ตั้งใจทำงาน ร้อยละ 22.4 ระบุว่า 3-5 วัน ร้อยละ 13.1 ระบุว่า 5-7 วัน ร้อยละ 25.1 ระบุว่าชาวบ้านมาพบทุกวัน

ในด้านของข้อคำถามที่ว่าได้มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค เช่น ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล หรือนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด เฉลี่ย เดือนละประมาณกี่เรื่อง อันเป็นการวัดผลกระทบ จากการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน ที่มีอยู่ระหว่างกันของ 2 ส่วนราชการ คือในระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น นั่นหมายถึงว่า หากมีการติดต่องานกันเป็นจำนวนเรื่องที่มีปริมาณมาก ก็อาจแปลความได้ว่าก็ย่อมจะมีโอกาสได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจของอำเภอ และจังหวัดได้ โดยร้อยละ 54.1 ของ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่ามีต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ซึ่งก็เป็นสมาชิกส่วนใหญ่ที่ตอบมา จึงเห็นได้ว่าในปริมาณ 5 เรื่อง ต่อเดือนนั้นมีไม่มากเท่าใดนัก แต่กรณีดังกล่าวนี้ จำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องดูเปรียบเทียบกับปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันอีกด้านหนึ่งที่มิใช่ด้านที่ อ.บ.ต. เสนอเรื่องขึ้นไปสู่ส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอกับจังหวัด จะต้องพิจารณาถึงในกรณีที่อำเภอ หรือจังหวัดเองมีการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันสั่งการมายัง อ.บ.ต. ประกอบด้วย ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป นอกจากนี้ก็มี ร้อยละ 28.2 ระบุว่าเกินกว่า 5-10 เรื่องร้อยละ 4.6 เกินกว่า 10-15 เรื่อง เท่าๆกันกับเกินกว่า 15-20 เรื่อง ร้อยละ 2.7 เกินกว่า 20-25 เรื่อง ต่อข้อคำถามที่ว่าท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต.ที่อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารหรือไม่ ร้อยละ 82.6 ระบุว่าอยู่ทีมเดียวกัน ร้อยละ 13.9 ระบุว่าอยู่คนละทีม ดังนั้นในจุดดังกล่าวนี้ ก็มีข้อสังเกตได้ว่าการทำงานของ อ.บ.ต. ในการออกข้อบังคับต่างๆ ซึ่งต้องอาศัยมติจากสภา อ.บ.ต. น่าที่จะไม่มีปัญหาเพราะสมาชิก อ.บ.ต. ส่วนใหญ่ อยู่ทีมเดียวกัน ข้อน่าคิดอีกประการหนึ่งก็คือ ในด้านของความต้องการที่สภา อ.บ.ต. เสนอในนามสภา อ.บ.ต. ในการร่างข้อบังคับเพื่อส่งไปยังอำเภอ หรือแม้กระทั่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายที่ในกรณีมีการขัดแย้งระหว่างอำเภอกับ อ.บ.ต. จะต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ในจุดนี้เห็นได้ว่าหากสมาชิก อ.บ.ต. อยู่ทีมเดียวกัน ข้อเสนอร่างข้อบังคับต่างๆ ก็น่าจะเป็นความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนในพื้นที่ อ.บ.ต. ดังนั้นหากทางอำเภอ ใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับต่างๆ ย่อมจะเป็นความเสียหายโดยตรงที่ อ.บ.ต. ได้รับ ในด้านของ อ.บ.ต. ที่ทำการเก็บข้อมูลร้อยละ 14.7 เป็น อ.บ.ต. ชั้นหนึ่งที่มีรายได้มาก ร้อยละ 6.9 ระบุว่าเป็น อ.บ.ต. ชั้น 2 ร้อยละ 7.3 ระบุว่าเป็น อ.บ.ต. ชั้น 3 ร้อยละ 37.1 ระบุว่าเป็น อ.บ.ต. ชั้น 4 และร้อยละ 34 ระบุว่าเป็น อ.บ.ต. ชั้น 5 ซึ่งก็เป็นการกระจายตัวที่ดีของแบบสอบถามในการได้ข้อมูลมาจาก อ.บ.ต. ในทุกลำดับชั้น จึงสามารถสะท้อนปัญหาการใช้ดุลพินิจ ดังกล่าวได้ ในด้านของระยะทางที่ อ.บ.ต. อยู่ห่างจากจังหวัดก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาเปรียบเทียบว่าในระหว่าง อ.บ.ต. ที่อยู่ใกล้กับจังหวัดกับ อ.บ.ต. ที่อยู่ไกล หากจะ

เปรียบเทียบแล้ว อ.บ.ต. ใด ได้รับผลกระทบ จากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันมากกว่ากัน หรือในนัยยะดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์กัน ร้อยละ 34.4 ระบุว่าอยู่ห่างจากตัวจังหวัดต่ำกว่า 30 กิโลเมตร (ใกล้) ร้อยละ 54.1 ซึ่งเป็น อ.บ.ต. ส่วนใหญ่ ที่ตอบมาระบุว่าอยู่ห่างจากตัวจังหวัด 30-100 กิโลเมตร ร้อยละ 9.7 อยู่ห่าง 100-150 กิโลเมตร ร้อยละ 1.5 ห่าง 150-200 กิโลเมตร ร้อยละ 0.4 อยู่ห่าง 200 กิโลเมตร ขึ้นไป ต่อข้อถามที่ว่าใน อ.บ.ต. ของท่านมีเจ้าหน้าที่รวมทั้งลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว กี่คน ร้อยละ 65.6 ระบุว่าต่ำกว่า 15 คน ซึ่งจากการเก็บข้อมูลภาคสนามก็มีเสียงสะท้อนมาจากผู้บริหาร อ.บ.ต. ว่าอำนาจในการจัดจ้างหรือการเลิกจ้างนั้นยังมีการรวมอยู่ที่ส่วนภูมิภาค (ในระดับอำเภอในรูปของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น) ซึ่งทำให้ อ.บ.ต. ขาดความคล่องตัวในการบริหารและการควบคุมบังคับบัญชาสั่งการไปเท่าที่ควรในการให้คุณให้โทษแก่ลูกจ้างเหล่านั้นได้ ร้อยละ 15.4 ระบุว่ามีลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว 15-20 คน ร้อยละ 5.8 ระบุว่า 25-35 คน ร้อยละ 6.6 ระบุว่า 35-45 คน ร้อยละ 3.9 ระบุว่า 45-55 คน ซึ่งในด้านของจำนวนบุคลากรนี้ก็คงมีความเกี่ยวพันในด้านของลำดับชั้นของ อ.บ.ต. ด้วย กล่าวคือหากเป็น อ.บ.ต. ชั้น 1 ก็จะมีปริมาณเจ้าหน้าที่ลูกจ้างต่างๆ ได้มากกว่าใน อ.บ.ต. ชั้น 5 ในด้านของข้อคำถามที่ถามว่าต้องการให้มีการจัดอบรมในเรื่องใดมากที่สุด ร้อยละ 59.8 ระบุว่า กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ อ.บ.ต. ซึ่งก็เป็นจำนวนที่มากที่สุดที่แบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นระบุมา ในจุดนี้สะท้อนให้เห็นว่าความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนอำนาจต่างๆ มาสู่ท้องถิ่น ความรับรู้และความเข้าใจของ อ.บ.ต. ยังมีอยู่น้อยทั้งนี้ยังไม่รวมถึงประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ ระเบียบที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง หรือโดยจังหวัด หรืออำเภอที่มีมายัง อ.บ.ต. ปัญหาการไม่รับรู้และเข้าใจนี้ ย่อมส่งผลโดยตรงถึงการปฏิบัติงานได้ว่า ย่อมจะไม่มีประสิทธิภาพทั้งในการดำเนินการ และการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง ยิ่งโดยเฉพาะในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างราชการทั้งสองส่วน สิทธิการอุทธรณ์ หรือการขอทราบเหตุผลในการสั่งการเช่นนั้น ของฝ่ายบริหาร (อำเภอ, จังหวัด) ในจุดเหล่านี้ยังเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการ จัดอบรมโดยเร่งด่วน เพื่อให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 9.3 ระบุว่าควรจัดอบรมการฝึกอาชีพ ร้อยละ 3.1 ระบุว่าเรื่องผังเมือง ร้อยละ 22.4 การจัดทำงบประมาณ ซึ่งก็เป็นจำนวนมากพอควร เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขในข้ออื่น จะเห็นได้ว่าจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. หลายคน สะท้อนถึงปัญหาว่าร่างข้อบังคับงบประมาณประจำปี ของ อ.บ.ต.มีบ่อยครั้งที่ถูกตีกลับมาจากทางอำเภอโดยให้เหตุผลว่าทำไม่ถูกต้อง ตามแบบวิธีการจัดทำงบประมาณ หรือในบางครั้งก็มีการแทรกแซงในหมวดต่างๆ ของการใช้จ่ายว่าไม่เหมาะสมควรตัดลดหรือเพิ่มสิ่งเหล่านี้ถือว่า เป็นผลโดยตรงจากการใช้ดุลพินิจของทางอำเภอที่กระทำการมากไป

กว่าการกำกับดูแล ส่งเสริมหากแต่เป็นการควบคุมบังคับบัญชาไป ร้อยละ 5.4 ระบุว่าอื่นๆ มีความสำคัญต้องจัดอบรมโดยเร่งด่วนทุกเรื่อง ในด้านของเครื่องใช้สำนักงาน วัสดุอุปกรณ์และยานพาหนะ ร้อยละ 19.7 ระบุว่าต้องการยานพาหนะมากที่สุด ร้อยละ 26.6 ระบุว่าต้องการ อาคาร (สถานที่) ในการทำงานของ อ.บ.ต. ร้อยละ 23.2 ระบุว่าเครื่องคอมพิวเตอร์ ร้อยละ 20.8 ระบุว่าเครื่องใช้สำนักงาน ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าตัวเลขอันแสดงความต้องการนี้ ไม่แตกต่างกันมากเท่าใดนักและอุปกรณ์เหล่านี้ ก็มีความจำเป็นในการทำงานของ อ.บ.ต. มาก ในส่วนของแบบสอบถามที่ระบุเจาะจงลงไปถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึง อ.บ.ต.นั้น ในประเด็นที่ถามเป็นการทั่วไปถึงว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด ร้อยละ 31.7 ระบุว่าการให้ความเห็นชอบในแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อ.บ.ต. ร้อยละ 22.4 การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร้อยละ 36.7 ระบุว่าพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบล (เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ-จ่าย) ร้อยละ 33.6 ระบุว่าควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลร้อยละ 19.7 เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิก อ.บ.ต. ให้ความสำคัญกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายรับ-รายจ่าย และการควบคุมการทำงานของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. มากกว่าในด้านอื่น

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ถึงหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

หน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล	*62.9
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	27.3
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	24.6
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย	9.8
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสามัญและวิสามัญ	14.1
6. อื่นๆ	3.1

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในด้านของ อ.บ.ต. เองว่า งานใดควรเป็นบทบาทที่ อ.บ.ต. ต้องทำมากที่สุด

บทบาทที่ อ.บ.ต. ต้องทำมากที่สุดในงานที่เป็นความรับผิดชอบของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก	21.3
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	***34.5**
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	8.9
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	9.3
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	19.8
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	26.4
7. คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	22.9
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย	11.6
9. อื่น ๆ (โปรดระบุ)	18.6

จากตารางจะเห็นได้ว่าสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหารให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามหน้าที่ ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ของ อ.บ.ต. อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าร้อยละ 62.9 ระบุว่าบริหารกิจการให้เป็นไปตามข้อบังคับ กับแผนพัฒนาตำบล เมื่อพิจารณาในรายละเอียดก็พบว่ามีการให้ความสำคัญกับการรักษาความสะอาดทางถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ ขยะมูลฝอย ในตัวเลขที่สูง ประกอบกับการจัดให้มีถนนและรักษาทางน้ำ ก็สูงเช่นเดียวกัน อย่างไรก็แล้วแต่ก็มีส่วนหนึ่งถึงร้อยละ 26.4 ที่เลือกให้มีการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการควบคู่กับ ร้อยละ 22.9 ที่เน้นการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม แต่บทบาทดังกล่าวนี้ของ อ.บ.ต. เมื่อพิจารณาประกอบกับรายจ่ายงบประมาณประจำปีแล้วจะพบว่า ยังแปรผลออกมาในทางปฏิบัติน้อยมาก หรือแทบจะไม่มีปรากฏเมื่อเทียบกับการนำงบประมาณไปก่อสร้าง ถนน คู ทางระบายน้ำ ปรับผิวการจราจร ขุดสระ ต่างๆ ซึ่งก็ควรจะเร่งดำเนินการเช่นกัน

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ถึงงานที่ อ.บ.ต. ควรจะเลือกทำเป็นอันดับแรก

บทบาทที่เป็นงานของ อ.บ.ต. ควรจะเลือกทำเป็นอันดับแรก	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	29.1
2. ให้มีบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง	12.0
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	4.3
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	11.6
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตร และกิจการสหกรณ์	7.0
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	5.4
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ ของราษฎร	*42.6
8. การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	6.6
9. หาผลประโยชน์ จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	4.3
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	2.3
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	2.7
12. อื่นๆ (โปรดระบุ)	3.5

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในกรณีเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้เปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน

ความคิดเห็นสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	*92.2
2. ไม่เห็นด้วย	4.3
3. อื่นๆ	5.8

จากตารางในกรณีถามถึงความเห็นของการเปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชน นั้นจะเห็นได้ว่าในส่วนนี้สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เห็นด้วยเป็นจำนวนที่สูงมาก โดยเหตุผลที่ให้ก็อ้างถึงความสับสน ซ้ำซ้อน ที่มีประธานใน อ.บ.ต. อยู่ถึง 2 คน แม้จะได้มีการแบ่งแยกเป็นประธานสภา อ.บ.ต. และประธานบริหาร อ.บ.ต. แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมิได้ทำให้เกิดความชัดเจนในแง่ของความเข้าใจของประชาชนโดยทั่วไป ในลักษณะแยกอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร นอกจากนี้การให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยังทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง มีความรู้สึกผูกพัน และรับฟังประชาชนผู้เป็นเจ้าของคะแนนเสียงมากขึ้น มากกว่าในกรณีที่ให้สมาชิก อ.บ.ต. ไปเลือกกันเอง นอกจากนั้นยังมีการอ้างถึงกระแสการกระจายอำนาจที่ให้นายกเทศมนตรี เทศบาลนคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และอาจจะมีการขยายไปสู่นายกเทศมนตรี เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลด้วย นอกจากนั้นในเรื่องชื่อก็อ้างถึงกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารเรียกว่านายก อ.บ.จ. เป็นต้น ซึ่งก็เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้วิจัยจะต้องศึกษาถึงความเกี่ยวโยงกันของประเด็นดังกล่าวนี้กับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ว่ามีความเกี่ยวข้องกันอย่างไรหรือไม่ ในด้านของรายได้ ซึ่งก็ถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ ประเด็นหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง ในกรณีของความเป็นอิสระของ อ.บ.ต. ในด้านการคลังอันจะส่งผลกระทบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันด้วย หาก อ.บ.ต. ขาดอิสระดังกล่าวในการจัดสรรงบประมาณอย่างแท้จริง ยังไม่ได้รับการจัดสรรที่เป็นธรรม (ส่วนแบ่ง) จากรัฐบาลกลาง (ราชการส่วนกลาง) หรือยังคงต้องรอเงินอุดหนุนอยู่

ตารางแสดงรายได้ที่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เห็นว่าน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต.

ประเภทของรายได้	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม	***47.1**
2. รายได้จากทรัพย์สิน ของ อ.บ.ต.	3.5
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	***46.3**
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	15.1
5. รายได้จากแหล่ง เงินกู้ต่างๆ	1.2
6. อื่นๆ	0.4

จะเห็นได้ว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมและรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมายนั้นเป็นรายได้หลักที่สำคัญของ อ.บ.ต. ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นรายได้จากการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมนั้น ควรอย่างยิ่งที่ อ.บ.ต. จะจัดเก็บด้วยระบบที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะในปัจจุบัน พบว่ายังมีการหลบเลี่ยงการเสียภาษี รายได้ส่วนนี้อยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นก็ควรมีการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ในรายการใหม่ๆ ที่เพิ่มเติมขึ้นอีก ทั้งนี้เพื่อเป็นแหล่งรายได้ที่จะใช้ในการบริหาร อ.บ.ต. อันเป็นการลดภาระการพึ่งพิงงบอุดหนุนจากส่วนกลางอันจะกระทบถึงการใช้ดุลพินิจ ทำให้ อ.บ.ต. ขาดอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ทั้งนี้คงหลีกเลี่ยงมิได้ว่า การที่ อ.บ.ต. รับเงินอุดหนุน มาจากส่วนกลางก็จะได้รับเงินจำนวนดังกล่าว มาพร้อมกับคำสั่งที่เป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. นอกจากนี้การจัดสรรการเก็บภาษี ที่มีบัญญัติไว้โดยที่กฎหมายระบุก็ควรมีการพิจารณากันในภาพกว้างที่เปอร์เซ็นต์ ส่วนแบ่งที่จะต้องให้แก่ อ.บ.ต. ที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะแหล่งเงินได้ เกิดจากท้องถิ่นทั้งสิ้น ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ก็เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 284 ที่บัญญัติให้มีการทบทวนในทุกๆ ระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่คิดว่ารายได้ของ อ.บ.ต. ที่ได้รับการจากการเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ในข้อใดน่าจะเป็นจำนวนที่ทำรายได้มากที่สุด

ประเภทของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	*35.5
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม.74)	*39
3. ภาษีป้าย (ม.74)	8.9
4. อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม.74)	3.9
5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และหล่อลื่น (ม. 75)	6.9
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	7.7
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (ม. 76)	9.7
8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (ม. 76)	1.9
9. อากรรังนกอีแอ่น (ม. 77)	0.4
10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (ม. 77)	-
11. อากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (ม.77)	-
12. ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (ม.77)	1.5
13. ค่าธรรมเนียม จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	17.8
14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (ม.78)	-
15. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมาย ว่าด้วยแร่ (ม. 78)	3.1
16. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (ม. 79)	0.4
17. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม. 80)	7.3
18. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด (ม. 82)	3.5
19. อื่นๆ (โปรดระบุ)	3.9

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่เห็นว่ารายจ่ายใดน่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดของ อ.บ.ต.

ประเภทของรายจ่าย	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานส่วนตำบล	10.4
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	5.4
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภา อ.บ.ต., ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	18.1
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ	3.9
5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	3.5
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้	1.2
7. จ่ายค่าที่ดินสิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	***42.9**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	10.8
9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ	10
10. รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	4.2
11. อื่นๆ (โปรดระบุ)	3.5

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ว่าบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

บทบาทที่ต้องการให้ประชาชนติดตามการทำงานของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	22.4
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	18.1
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	***29.3**
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	***30.5**
5. ยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถามผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของ อ.บ.ต.	10.8
6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ ในกรณีที่ อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส	6.9
7. อื่นๆ (โปรดระบุ)	1.2

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ว่ามาตรการใดในการควบคุมการทำงาน ของ อ.บ.ต. ได้ผลดีที่สุด

มาตรการในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. การตั้งกระทู้ถาม	23.2
2. การยื่นญัตติ	17.4
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	***38.6**
4. การเข้าชื่อกันของประชาชน เพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	10.8
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	10.4
6. การควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด	6.9
7. อื่นๆ	2.3

จากตารางจะเห็นได้ว่าสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ยังวางมาตรฐานในการควบคุม อ.บ.ต. ไว้ที่การอภิปรายในสภา อ.บ.ต. ซึ่งก็ถือว่าเป็นการตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองด้วยกันเอง ในประเด็นดังกล่าว หากมิได้มีฝ่ายค้านหรือสมาชิกที่อยู่คนละด้านกับประธานบริหาร อ.บ.ต. ก็จะทำให้บทบาทดังกล่าวนี้ ของ อ.บ.ต. อ่อนด้อยลงไปมาก จึงจำเป็นต้องเสริมด้วยมาตรการอื่นๆ ประกอบ แต่อย่างไรก็แล้วแต่บทบาทในการทำหน้าที่ควบคุม อ.บ.ต. และตรวจสอบจากทางฝ่ายการเมืองด้วยกันเอง ก็ยังมีความสำคัญและจำเป็นอยู่ โดยเฉพาะการเฝ้ามองของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง ถึงการทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะในปัจจุบันประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนได้ (Recall) อย่างไรก็แล้วแต่ จะเห็นได้ว่าตัวเลขการแสดงความเห็นถึงการควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 6.9 แสดงให้เห็นว่าในจุดดังกล่าวนี้ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. มิได้มีความกังวลต่อมาตรการในทางกฎหมายที่ให้อำนาจไว้แก่อำเภอและจังหวัด มากเท่าใดนัก อันจะส่งผลดี ถึงภาพโดยรวมของ การใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันที่จะส่งผลกระทบกันได้

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต.และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ถึงญัตติใดที่เห็นว่ามีผลต่อการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

ญัตติใดที่เห็นว่ามีผลต่อการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ขอรับรองรายงานการประชุม	9.3
2. ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติในเวลาที่มีการปรึกษารวดเร็ว	8.1
3. ขอแปรญัตติ	***23.9**
4. ขอลงมติ	11.6
5. ขอให้แยกประเด็นพิจารณาหรือแยกประเด็นลงมติ	8.9
6. ขอให้ปิดอภิปราย	10
7. ขอให้เปิดอภิปรายต่อไป	15.4
8. ขอให้เลื่อนการประชุมปรึกษาต่อในคราวหน้า	3.1
9. ขอให้พิจารณาโทษสมาชิกสภา อ.บ.ต. ว่าได้กระทำผิดข้อบังคับนี้ ในการประชุมครั้งนั้น	9.3
10 ญัตติที่ประธานสภา อ.บ.ต. เห็นควรอนุญาต	7.7
11. อื่นๆ (โปรดระบุ)	-

ตารางแสดงความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ว่าเห็นด้วย หรือไม่ที่สมาชิก อ.บ.ต.สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้

ความคิดเห็นสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	*72.2
2. ไม่เห็นด้วย	25.5
3. อื่นๆ (โปรดระบุ)	3.1

ตารางแสดงความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ว่ามีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจในการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต.

ความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีการแทรกแซง	24
2. ไม่มีการแทรกแซง	*70.5
3. อื่นๆ	5.4

ตารางแสดงความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต ว่ามีหรือไม่ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจ ในการแทรกแซง การทำงานของ อ.บ.ต. (การร่างข้อบังคับ)

ความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีการแทรกแซง	14.3
2. ไม่มีการแทรกแซง	*82.2
3. อื่นๆ	3.5

ตารางแสดงความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต ว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนา จังหวัด

ความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	*78
2. ไม่เห็นด้วย	21.3
3. อื่นๆ	1.2

ตารางแสดงความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต ว่าในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด

ความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มี	19.7
2. ไม่มี	*78.7
3. อื่นๆ	2.0

ตารางแสดงความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต ว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต.จะต้องนำเสนอ นายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้

ความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	*68.1
2. ไม่เห็นด้วย	31.1
3. อื่นๆ	1.6

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าต่อข้อถามถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) และจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ใช้และมีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) นั้นพบว่า ความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. เห็นว่าไม่มีการแทรกแซง ในเปอร์เซ็นต์ที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในกรณีของอำเภอ ร้อยละ 70.5 ในกรณีของจังหวัด ร้อยละ 82.2 ดังนั้นในเบื้องต้นจึงอาจสรุปได้ว่ากรณีการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว ในการที่ อ.บ.ต. เสนอร่างข้อบังคับ คำร้อง คำขอ ข้อหารือ หรือแม้กระทั่งในเรื่องร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายรับ–รายจ่าย ประจำปี ไม่มีปัญหาความรุนแรงของการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน (กรณีของจังหวัดสงขลา) แต่อย่างไรก็แล้วแต่ก็ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่มีความเห็นว่ามีการแทรกแซงในทั้ง 2 ระดับอยู่ คิดเป็นกรณีของอำเภอร้อยละ 24 กรณีของจังหวัด น้อยกว่า คือ ร้อยละ 14.3 เหตุผลที่กรณีของจังหวัดน้อยกว่า คือร้อยละ 14.3 ก็เป็นเพราะเหตุว่า โดยตัวของกฎหมายเองกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าไปเกี่ยวข้องชี้ขาดมักจะเป็นเรื่องงบประมาณรายรับ-จ่ายประจำปี มากกว่าในกรณีเรื่องทั่วๆ ไป (ร่างข้อบังคับ) ซึ่งถ้าเป็นความประสงค์ ที่จะให้ใช้

ร่างข้อบังคับนั้นจริงๆ สมาชิก อ.บ.ต. ก็สามารถที่จะยืนยันไป ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ก็สามารถที่จะประกาศใช้ได้ (ม. 71) และนี่อาจเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนว่า อ.บ.ต. ยังเห็นว่าแม้ อ.บ.ต. จะได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันดังกล่าวก็ยังมีช่องทางที่จะผ่อนคลายและลดความกดดัน ได้ตามกฎหมาย ที่เปิดช่องให้จึงทำให้ตัวเลขของการแทรกแซง ในทั้ง 2 ระดับไม่สูงมากนัก นอกเหนือจากที่ตามสภาพการณ์ที่เป็นจริงอาจจะไม่มีปัญหาดังกล่าวเลยก็ได้ ทั้งนี้จะเห็นได้จากข้อคำถามดังกล่าวที่ก็มีการถามเปรียบเทียบ เช่นกัน กับข้าราชการ ก็ระบุตรงกันในทั้ง 2 ระดับว่า ไม่มีการเข้าไปแทรกแซง อ.บ.ต. จากทางอำเภอและจังหวัด และข้อคำตอบดังกล่าวยิ่งมีความชัดเจนมาก ยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาถึงกรณีคำถามที่ถามถึงว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และจังหวัดก็มีผู้เห็นด้วยร้อยละ 78 และกรณีของการที่นายอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับงบประมาณจะต้องส่งกลับไปยัง อ.บ.ต. เพื่อยืนยันจนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด ก็ปรากฏว่ามีการระบุว่า ไม่มีปัญหาเช่นนั้น เกิดขึ้น ในกรณีของจังหวัดสงขลาร้อยละ 78.7 แต่อย่างไรก็แล้วแต่ผู้วิจัยเห็นว่าก็ยังมีสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. อีกส่วนหนึ่งแม้จะมีเปอร์เซ็นต์ที่ไม่สูงมากนัก ร้อยละ 21.3 ที่ไม่เห็นด้วยว่าแผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและอำเภอ หรือก็มีร้อยละ 19.7 ที่ยืนยันว่า มีปัญหาการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเข้ามาชี้ขาดในกรณีการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันดังกล่าวของนายอำเภอจึงไม่ควรที่จะมองข้ามไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสืบค้นดูถึงอุปสรรค ข้อขัดข้องดังกล่าวว่ามีสาเหตุมาจากเรื่องใด และมีความถี่ของปัญหาบ่อยครั้งแค่ไหน โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็มีสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ถึงร้อยละ 31.1 ที่เห็นว่า หากเป็นแผนพัฒนาตำบล แม้ว่าอาจจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ หรือ จังหวัดก็ตาม แต่ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้ เสมอไป โดยเฉพาะเรื่องร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. และแผน อย่างไรก็แล้วแต่ โดยภาพรวม จะเห็นได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวที่ส่งผลกระทบถึง อ.บ.ต. มีน้อยกว่าที่ระบุว่าเป็นปัญหา จึงสมควรอย่างยิ่งที่ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของจังหวัดอื่น ๆ ว่าความรุนแรงน้ำหนักของปัญหา แสดงออกอย่างไร เพื่อหาแนวทางแก้ไขและนำเสนอต่อไป

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติการวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อ ของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (Crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถาม คำตอบที่น่าสนใจเท่านั้น ในด้านอายุของนักการเมืองท้องถิ่น อันได้แก่ แบบสอบถามที่ถามส่วนท้องถิ่น คือสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. กลุ่มผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมาระบุว่า ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ไม่มีกรณีที่นายอำเภอใช้อำนาจในการแทรกแซง ร้อยละ 55.6 และข้อคำตอบเช่นนี้

ก็สอดคล้องกันในทุกกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามว่า ไม่มีการแทรกแซงการไม่ผ่านร่างข้อบังคับจากทางอำเภอ โดยกลุ่มผู้อายุ 31-40 ปี ระบุว่า ไม่มีร้อยละ 68.5 กลุ่มอายุ 41-50 ปี ระบุว่า ไม่มี 73.2 กลุ่มอายุ 51-60 ปี ระบุว่า ไม่มี 72.7 กลุ่มอายุ 61 ปีขึ้นไป ระบุว่า ไม่มี 83.3 อย่างไรก็แล้วแต่ในกลุ่มที่อายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมาก็มีถึงร้อยละ 33 ระบุว่า มีการแทรกแซงเช่นกัน กลุ่มที่อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 26.6 กลุ่มอายุ 41-50 ปี ร้อยละ 20.6 กลุ่มอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 22.7 กลุ่มอายุ 61 ปีขึ้นไป ร้อยละ 16.7 ล้วนระบุว่ามีการแทรกแซง ในด้านของเพศร้อยละ 71 ของเพศชายที่ตอบแบบสอบถาม ระบุว่าไม่มีการแทรกแซง เช่นเดียวกันกับร้อยละ 60 ของเพศหญิง แต่ก็มีบางส่วนของเพศชายร้อยละ 23.8 และเพศหญิงร้อยละ 30 ยังระบุว่ามีการแทรกแซง สำหรับในด้านการศึกษานั้น ผู้ที่จบในชั้นมัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 67.8 จบระดับประถมศึกษา ร้อยละ 77.2 ระดับอนุปริญญา 68.6 ระดับปริญญาตรี 68.8 และปริญญาโท คิดเป็น 100% ระบุว่า ไม่มีการแทรกแซงจากนายอำเภอในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ แต่ก็มีผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาร้อยละ 21.1 มัธยมศึกษา/อาชีวะ ร้อยละ 24.3 อนุปริญญา ร้อยละ 25.5 ปริญญาตรี 28.1 ระบุว่ามีปัญหาการแทรกแซงจากทางอำเภอในด้านของอาชีพ ลูกจ้าง หรือพนักงานในบริษัทเอกชนที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 66.7 เท่า ๆ กันกับผู้ที่มีอาชีพ ค้าขาย และร้อยละ 75.3 ของผู้ที่มีอาชีพเกษตรกร/ประมง ร้อยละ 72.6 ผู้ที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียวโดยมิได้ทำอาชีพอื่นเสริม ระบุว่า ไม่มีปัญหาการแทรกแซง แต่ก็มีร้อยละ 33.3 ของผู้เป็นลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน ร้อยละ 25.9 ของผู้ที่ค้าขาย ร้อยละ 19.4 ของผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกร/ประมง ร้อยละ 24.2 ของผู้ที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว เห็นว่ายังมีการแทรกแซงจากทางอำเภออยู่

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในปัญหาการที่มีหรือไม่ ที่ทางอำเภอใช้ดุลพินิจ ในการแทรกแซง การไม่ผ่านร่างข้อบังคับของตำบลต่อจำนวนปีที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในตำบลอันเป็นที่ตั้ง อ.บ.ต

จำนวนปีที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต.	ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	*33.3	63.3	3.3
2. เกินกว่า 5-15 ปี	32	68	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	11.1	88.9	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	30.8	61.5	7.7
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	20.3	*75.6	4.1
6. อื่น ๆ (โปรดระบุ)	24.1	63.8	12.1

ตารางเปรียบเทียบในด้านตำแหน่งที่ดำรงอยู่ใน อ.บ.ต. ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจของอำเภอว่ามีหรือไม่ที่อำเภอใช้ดุลพินิจในการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต.

ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ใน อ.บ.ต.	ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	20.5	*75	4.5
2. ประธานสภา อ.บ.ต	17.9	*78.6	3.6
3. รองประธานสภา อ.บ.ต	13.3	*80	6.7
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	24.5	*69.8	5.7
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต	27.4	67.3	5.3
6. อื่น ๆ (โปรดระบุ) (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	*40	*40	20

ตารางเปรียบเทียบในด้านจำนวนเรื่องที่ อ.บ.ต. ได้ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค อำเภอ หรือจังหวัด เฉลี่ยเดือนละกี่เรื่องต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจในการแทรกแซง การไม่ผ่านร่างข้อบังคับของอำเภอในกรณีที่ อ.บ.ต. เสนอขึ้นมา

จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค ใน 1 เดือน	ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 เรื่อง	20.9	**73.4**	5.8
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	32.9	**65.8**	1.4
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	25	**58.3**	16.7
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	16.7	**83.3**	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**42.9**	**57.1**	-
6. อื่น ๆ (บางเดือนติดต่อมาก บางเดือนน้อย)	6.7	**73.3**	20

จะเห็นได้ว่าการที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค เป็นจำนวนเรื่องที่มาก ๆ ในแต่ละเดือน โอกาสที่จะรับทราบและได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวของอำเภอ ก็มีอยู่สูงตามไปด้วย และเป็นที่น่าสังเกตว่ากรณี ที่ติดต่องาน 20-25 เรื่อง มีตัวเลขที่แสดงการแทรกแซงและไม่แทรกแซง ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ในจำนวนที่ไม่ต่างกันมากนัก ซึ่งต้องดูปัจจัยอื่นประกอบด้วยในการหาข้อสรุป

ตารางเปรียบเทียบประเภทของ อ.บ.ต. ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับของอำเภอว่ามีหรือไม่ (ในจังหวัดสงขลามี อ.บ.ต. ชั้น 1 รวม 6 อ.บ.ต. ชั้น 2 รวม 3 อ.บ.ต. ชั้น 3 รวม 6 อ.บ.ต. ชั้น 4 รวม 29 อ.บ.ต. ชั้น 5 รวม 78 อ.บ.ต. ทั้งหมด 122 อ.บ.ต.)

อ.บ.ต. ในแต่ละประเภท (ระดับชั้น)	ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. อ.บ.ต. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	*55.3	39.5	5.3
2. อ.บ.ต. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านขึ้นไป)	11.1	*88.9	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านขึ้นไป)	21.1	*73.7	5.3
4. อ.บ.ต. ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านขึ้นไป)	17.7	*75	7.3
5. อ.บ.ต. ชั้น 5 (รายได้ ไม่เกิน 3 ล้าน)	20.7	*74.7	4.6

เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณี อ.บ.ต. ชั้น 1 ซึ่งมีรายได้มาก และจำเป็นต้องเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อทางอำเภอ เพื่อพิจารณา ถูกแทรกแซงระบุไว้ร้อยละ 53.3 สูงกว่าตัวเลขที่ระบุว่าไม่มีการแทรกแซง ไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ร้อยละ 39.5 ดังนั้น ในประเด็นดังกล่าวนี้ จึงชี้ได้ว่า ย่อมมีปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจที่เกี่ยวด้วยเรื่องของงบประมาณรายรับ-รายจ่ายประจำปีได้ ในกรณีที่มีงบมาก ๆ

ตารางเปรียบเทียบ อายุ ของผู้ตอบแบบสอบถาม ต่อ ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ให้กับ อ.บ.ต. มีหรือไม่

อายุของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร	ความคิดเห็น อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	22.2	**77.8**	-
2. อายุ 31-40 ปี	11.3	**85.5**	3.2
3. อายุ 41-50 ปี	17.3	**78.6**	4.1
4. อายุ 51-60 ปี	18.2	**81.8**	-
5. อายุ 61 ปี ขึ้นไป	-	**83.3**	16.7

โดยที่ร้อยละ 82.3 ของเพศชายและร้อยละ 80 ของเพศหญิง เช่นกัน ระบุว่า ไม่มีปัญหาการแทรกแซง แต่ก็มีร้อยละ 14.5 ของเพศชายร้อยละ 10 ของเพศหญิง ที่ระบุว่ายังมีปัญหานี้อยู่

ตารางเปรียบเทียบด้านการศึกษา ต่อ ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ของผู้ว่าฯ ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. มีหรือไม่

ระดับการศึกษา อ.บ.ต	ความคิดเห็น อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ประถมศึกษา	17.5	**80.7**	1.8
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	13.9	**79.1**	7
3. อนุปริญญา	13.7	**86.3**	-
4. ปริญญาตรี	9.4	**90.6**	-
5. ปริญญาโท	-	**100**	-
6.ปริญญาเอก	-	-	-
7. อื่น ๆ (การศึกษานอกระบบ)	***33.3**	**66.7**	-

ตารางเปรียบเทียบอาชีพของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ต่อ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ว่ามีหรือไม่

อาชีพของสมาชิก อ.บ.ต. และ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	ความคิดเห็น อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน	22.2	**77.8**	-
2. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	-	-	-
3. ค้าขาย	14.5	**85.5**	-
4. เกษตรกรรม/ประมง	16.1	**80.6**	3.2
5. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	12.9	**82.3**	4.8
6.อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	10	**82.5**	7.5

ตารางเปรียบเทียบจำนวนปีที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต. ต่อ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ให้ อ.บ.ต. ว่ามีหรือไม่

จำนวนปีที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต.	ความคิดเห็น อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	20	80	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	4	92	4
3. เกินกว่า 15-20 ปี	11	77.8	11.1
4. เกินกว่า 20-25 ปี	23.1	76.9	-
5. เกินกว่า 25ปีขึ้นไป	17.1	78	4.9
6.อื่น ๆ (โปรดระบุ) อยู่ไม่ต่อเนื่อง	8.5	89.8	1.7

การที่ได้อยู่อาศัยใน อ.บ.ต. ท้องที่ดังกล่าว ยิ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ก็จะทำให้มองเห็นพัฒนาการ ของความเปลี่ยนแปลง และรากฐาน ที่เป็นปัญหาของ อ.บ.ต. ได้ดี ดังนั้น ในประเด็นดังกล่าวนี้ ก็จะทำให้เห็นได้ว่า ความคิดเห็นของกลุ่มที่อยู่ อ.บ.ต. (ในท้องที่ดังกล่าว) มานาน ก็น่าจะเป็นความคิดเห็นที่รับฟังได้ระดับหนึ่ง

ตารางเปรียบเทียบตำแหน่งที่สมาชิก อ.บ.ต. ดำรงอยู่ ต่อ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ให้ อ.บ.ต. ว่ามีหรือไม่

ตำแหน่งต่าง ๆ ใน อ.บ.ต.	ความคิดเห็น อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	13.6	86.4	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต	10.7	85.7	3.6
3. รองประธานสภา อ.บ.ต	6.7	93.3	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	13.2	83	3.8
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต	15.8	78.9	5.3
6. อื่น ๆ (โปรดระบุ) (ลูกจ้างชั่วคราวและประจำ)	40	60	-

ตารางเปรียบเทียบจำนวนเรื่องที่ อ.บ.ต. ได้ติดต่องานกับอำเภอและจังหวัด เฉลี่ย ใน 1 เดือน กี่เรื่อง ต่อ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ว่ามีหรือไม่

จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับ อำเภอ/จังหวัดใน 1 เดือน	ความคิดเห็น อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 เรื่อง	13.6	**82.1**	4.3
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	15.1	**83.6**	1.4
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**41.7**	**58.3**	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	16.7	**83.3**	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	**100**	-
6. อื่น ๆ (บางเดือนติดต่อมาก น้อย ต่างกันไป)	-	**86.7**	13.3

ตารางเปรียบเทียบชั้นของ อ.บ.ต. ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับของผู้ว่าราชการจังหวัด ว่ามีหรือไม่

ประเภท (ชั้น) ของ อ.บ.ต.	ความคิดเห็น อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	18.4	**76.3**	5.3
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	16.7	**77.8**	5.6
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	***21.1**	**78.9**	-
4. อ.บ.ต. ชั้น 4	8.3	**88.5**	3.1
5. อ.บ.ต. ชั้น 5	17	**79.5**	3.4

ตารางเปรียบเทียบอายุของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ต่อ ความเห็นที่ว่า จำเป็นหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จะต้องสอดคล้องกันกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด และประเด็นที่เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอจึงจะนำไปใช้ได้

อายุของสมาชิก อ.บ.ต.	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.					
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและอำเภอ			เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องเสนอนายอำเภอก่อนนำไปใช้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ต่ำกว่า 30 ปี ลงมา	**87.5**	12.5	12.5	**100**	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	**81.5**	18.5	-	**66.9**	**32.3**	0.8
3. อายุ 41-50 ปี	**73.7**	24.2	2.1	**66.3**	**32.6**	3.2
4. อายุ 51-60 ปี	**71.4**	28.6	-	**66.7**	**33.3**	-
5. อายุ 61 ปี ขึ้นไป	**83.3**	16.7	-	**83.3**	16.7	-

จากตารางจะเห็นได้ว่า ในประเด็นของการที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกันกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด สมาชิก อ.บ.ต. ในทุกช่วงอายุ เห็นด้วยส่วนใหญ่ แต่สำหรับข้อคำถามที่ถามถึงว่า จำเป็นหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องผ่านความเห็นชอบจากอำเภอก่อน พบว่ามี ข้อสังเกตที่สำคัญ กล่าวคือ มีตัวเลขของการเห็นด้วยไม่เด็ดขาด ถึงร้อยละ 70 ขึ้นไป เมื่อพิจารณาในด้านที่ไม่เห็นด้วยก็มีตัวเลขที่มองข้ามมิได้ กล่าวคือ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ทั้งสิ้น ในประเด็นนี้ จึงใคร่ที่จะตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ เพื่อให้เปรียบเทียบถึงปัจจัยที่เป็นตัวแปรอื่น ๆ ประกอบด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา เพศ ภูมิลำเนา การดำรงตำแหน่งใดใน อ.บ.ต. จำนวนงาน (เรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.) อันจะสะท้อนได้ถึงดุลพินิจที่ได้รับผลกระทบ

ตารางเปรียบเทียบเพศของผู้ตอบแบบสอบถาม ต่อ ความเห็นที่ว่าจำเป็นหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด และเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนหรือข้อบังคับงบประมาณตำบลต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้

เพศ	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.					
	เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด			เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนและข้อบังคับงบประมาณต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. เพศชาย	77.6	21.6	1.2	67.8	31.4	1.6
2. เพศหญิง	88.9	11.6	-	77.8	22.2	-

ตารางเปรียบเทียบระดับการศึกษาต่อความเห็นที่ว่าแผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดและเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนหรือข้อบังคับงบประมาณตำบลต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้

ระดับการศึกษา	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.					
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด			เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนและข้อบังคับงบประมาณต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ประถมศึกษา	76.4	23.6	-	61.8	36.4	1.8
2. มัธยม/อาชีวะศึกษา	80.5	19.5	-	70.8	28.3	0.9
3. อนุปริญญา	74.5	23.5	3.9	72.5	27.5	3.9
4. ปริญญาตรี	74.2	22.6	3.2	64.5	35.5	-
5. ปริญญาโท	100	-	-	100	-	-
6. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	100	-	-	33.3	66.7	-

จากตารางจะเห็นได้ว่าในประเด็นของการที่แผนพัฒนาตำบล หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายจะต้องเสนอให้อำเภอเป็นผู้พิจารณาก่อนนำไปใช้ มีผู้ไม่เห็นด้วยเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงกว่า

เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ไม่เห็นด้วยในกรณีที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

ตารางเปรียบเทียบอาชีพต่อความเห็นที่ว่าแผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดและเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนหรือข้อบังคับงบประมาณตำบลจะต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้

อาชีพของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.					
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด			เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนและข้อบังคับงบประมาณต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	77.8	22.2	-	44.4	55.6	11.1
2. ค้าขาย	70.4	27.8	-	64.8	35.2	-
3. เกษตรกร/ประมง	82.2	16.7	2.2	74.4	24.4	2.2
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	78.7	21.3	-	65.6	34	-
5. อื่น ๆ (รับจ้าง)	77.5	22.5	-	67.5	30	2.5

ตารางเปรียบเทียบระยะเวลาที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. ต่อ ความเห็นที่ว่าแผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด และเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนหรือข้อบังคับงบประมาณตำบลจะต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้

จำนวนปีที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต.	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.					
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด			เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนและข้อบังคับงบประมาณต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	79.3	20.7	-	69	31	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	72	28	-	52	48	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	66.7	33.3	-	88.9	11.1	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	69.2	30.8	-	61.5	38.5	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	84.2	15	0.8	68.3	30	2.5
6. อื่นๆ (โปรดระบุ) อยู่ไม่ต่อเนื่อง	70.7	27.6	1.7	72.4	27.6	1.7

ตารางเปรียบเทียบตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของสมาชิก อ.บ.ต. ต่อความเห็นที่ว่าแผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด และเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนหรือข้อบังคับงบประมาณตำบลจะต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้

ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของ อ.บ.ต.	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.					
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด			เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนและข้อบังคับงบประมาณต้องผ่านอำเภอก่อนนำไปใช้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต.	**72.7**	25	2.3	63.6	36.4	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	**71.4**	28.6	-	57.1	39.3	3.6
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	**78.6**	21.4	-	64.3	35.7	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต	**77.6**	20.4	4.1	79.6	20.4	4.1
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	**82.5**	17.5	-	67.5	31.6	0.9
6. อื่นๆ (ลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ)	**60**	**40**	-	80	20	-

ตารางเปรียบเทียบจำนวนเรื่องที่ อ.บ.ต. ได้ติดต่องานกับอำเภอและจังหวัดเฉลี่ยในรอบ 1 เดือน ต่อความเห็นที่ว่าจำเป็นหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และจังหวัด และ เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอจึงนำไปใช้ได้

จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับอำเภอ/จังหวัด ใน 1 เดือน	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.					
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ จังหวัด			เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอก่อนนำไปใช้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 เรื่อง	79.7	19.6	0.7	**69.6**	**29.7**	2.2
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**81.7**	18.3	1.4	**71.8**	28.2	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**75**	25	-	**50**	**50**	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**66.7**	25	8.3	**58.3**	**41.7**	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**66.7**	**33.3**	-	**33.3**	**66.7**	-
6. อื่นๆ (บางเดือนติดต่อมากน้อยต่างกันไป)	**60**	**40**	-	**73.3**	20	6.7

ตารางเปรียบเทียบชั้นของ อ.บ.ต. ต่อความเห็นที่ว่าจำเป็นหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด และเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอจึงนำไปใช้ได้

ประเภท (ชั้น) ของ อ.บ.ต.	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.					
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ จังหวัด			เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอก่อนนำไปใช้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	**75.7**	24.3	-	**70.3**	29.7	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	**83.3**	16.7	-	**72.2**	27.8	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	**84.2**	15.8	-	**78.9**	21.1	-
4. อ.บ.ต. ชั้น 4	**78.9**	20	1.1	**61.1**	**36.8**	3.2
5. อ.บ.ต. ชั้น 5	**75.3**	23.5	2.4	**71.8**	28.2	1.2

ตารางสรุปการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของสมาชิก อ.บ.ต. จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค ในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นที่ระบุถึงว่าในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอ ไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มีกรณีดังกล่าว (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	12.5	87.5	-
2. อายุ 31-40 ปี	18.5	80.6	0.8
3. อายุ 41-50 ปี	22.1	75.8	3.2
4. อายุ 51-60 ปี	19	76.2	4.8
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	16.7	83.3	-
เพศ			
1. ชาย	20.4	78	2
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	16.4	81.8	1.8
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	15.9	82.3	1.8
3. อนุปริญญา	27.5	70.6	3.9
4. ปริญญาตรี	25.8	74.2	-
5. ปริญญาโท	100	-	-
6. อื่น ๆ (การศึกษานอกระบบ)	-	100	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้าง/พนักงานบริษัทเอกชน	44.4	55.6	11.1
2. ค้าขาย	18.5	81.5	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	13.3	83.3	3.3
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	19.7	78.7	1.6
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	30	70	-
ภูมิลำเนา			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	10.3	86.2	3.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	24	76	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	11.1	88.9	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	30.8	69.2	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	20	79.2	0.8
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	20.7	75.9	5.2
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	22.7	77.3	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	17.9	82.1	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	21.4	78.6	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	18.4	77.6	6.1
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	20.2	78.1	1.8
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	100	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	19.6	79	2.2
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	25.4	73.2	1.4
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	8.3	83.3	8.3
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	8.3	91.7	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	50	50	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป)	43.2	56.8	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	11.1	88.9	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	31.6	68.4	-
4. อ.บ.ต. ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท)	9.5	89.5	2.1
5. อ.บ.ต. ชั้น 5 (รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	20	76.5	3.5

จากการพิจารณาตาราง สรุปเปรียบเทียบในประเด็นที่เกี่ยวกับตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของ อ.บ.ต. ว่า ในการร่างแผนพัฒนาตำบล หรือข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอ ไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด พบข้อสังเกตประการหนึ่งว่า แม้ตัวเลขที่ระบุในทุกๆ ปัจจัย อันเป็นตัวแปร ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภูมิลำเนา ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ จังหวัด) ชั้นของ อ.บ.ต. จะสรุปได้ว่า ไม่มีปัญหาในกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อพิจารณาถึงในบางด้านของตัวแปรก็พบเปอร์เซ็นต์ที่ผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่ามีปัญหาอยู่เป็นตัวเลขที่สูงพอควร เช่น ในด้านการศึกษาผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทระบุคิดเป็น 100% ว่า มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอยู่ หรือในด้านอาชีพ ความเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. ที่เป็นลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน อีกอาชีพหนึ่งก็ระบุถึงร้อยละ 44.4 ว่ามีปัญหาเช่นนั้นเกิดขึ้น ในด้านของผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. 20-25 ปี ร้อยละ 30.8 ซึ่งก็เป็นผู้ที่อยู่ใน อ.บ.ต. มาเป็นระยะเวลานานพอควร ย่อมจะเห็นความเป็นไปและปัญหาที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดก็ระบุว่ายังมีปัญหาตามประเด็นที่ถามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคบ่อย ๆ เกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 50 ก็ระบุว่ามีปัญหาและดังที่ผู้วิจัยได้เคยนำเสนอไปแล้วว่า ปัญหาดังกล่าวนี้จะมีมากเป็นทวีขึ้น หากเป็น อ.บ.ต. ชั้น 1 ที่มีรายได้มาก ๆ ย่อมเกิดปัญหาการถูกแทรกแซง ที่จะทำให้ขาดอิสระในการบริหารการคลังของท้องถิ่นไปได้ โดยร้อยละ 43.2 ของ อ.บ.ต. ชั้น 1 และ ร้อยละ 31.6 ของ อ.บ.ต. ชั้น 3 ในจังหวัดสงขลาก็พบว่า ยังมีปัญหาดังกล่าวอยู่เช่นกัน อย่างไรก็แล้วแต่โดยภาพรวมปัญหาในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวนี้ของราชการส่วนภูมิภาค ในกรณีจังหวัดสงขลาถือว่าเป็นที่น่าพอใจว่ามีอยู่ไม่มาก แต่ก็ควรที่จะศึกษาลึกลงไปถึงว่า ในกรณีตัวเลขที่ระบุว่ายังมีปัญหานี้อยู่จริง ๆ แล้วตัวของปัญหาดังกล่าวนี้มีอยู่หรือไม่ อย่างไร และในขบวนการหรือขั้นตอนใดที่เป็นอุปสรรคให้เกิดปัญหาดังกล่าวได้ รวมทั้งศึกษาถึงความเหมาะสมของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ในประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้นว่า การให้อำนาจแก่นายอำเภอ และการชี้ขาดของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ก็ควรศึกษาเปรียบเทียบถึงว่าในกรณีดังกล่าวนี้ในจังหวัดอื่น ๆ (พัทลุง, ปัตตานี, ตรัง, ภูเก็ต) มีปัญหาในลักษณะเดียวกันหรือต่างกันออกไป เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไข

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่าผู้วิจัยได้แบ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาคที่ใช้กับ อ.บ.ต. ออกเป็น 2 ลักษณะ นั่นคือ ในส่วนที่ 1 เป็นกรณี การใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันกับเรื่องที่ อ.บ.ต. ได้เสนอขึ้นไปนั้น ประการหนึ่ง อีกดุลพินิจหนึ่งก็คือในส่วนที่ 2 นี้ เป็นกรณีที่ราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ) (จังหวัด) ได้มีการสั่งการลงมาโดยมิได้มีการเสนอเรื่องขึ้นไปจาก อ.บ.ต. ในลักษณะของคำร้อง คำขอ ข้อหารือ ร่างข้อบังคับ แต่เป็นการสั่งการลงมาเอง และ อ.บ.ต. ได้รับผลกระทบ ดังกล่าว ในส่วนของแบบสอบถาม ก็ได้แบ่งออกเป็น 2 ชุด คือ สอบถามปัญหาดังกล่าวนี้ กับข้าราชการ และสอบถามจากส่วนท้องถิ่น (สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) ในตอนต้นนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง แบบสอบถามที่ได้จากการเก็บข้อมูลของข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักงานจังหวัดและที่เป็นข้าราชการที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. โดยจะกล่าวถึงก่อน และจะไม่กล่าวถึงภูมิหลังซ้ำอีก ไม่ว่าจะเป็นในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพก่อนมารับราชการ ระยะเวลาที่รับราชการอยู่ อื่น ๆ โดยในตอนนี้คงจะกล่าวถึงเฉพาะในประเด็นที่เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน จากการสั่งการมายัง อ.บ.ต. เท่านั้น โดยปรากฏผลการวิจัยว่าข้าราชการ ได้ระบุถึงการติดต่องานกับ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อเองหรือแจ้งให้ทราบ สั่งการไปยัง อ.บ.ต. ร้อยละ 16.5 ติดต่อต่ำกว่า 5 เรื่อง ร้อยละ 13.7 ติดต่อเกินกว่า 5-10 เรื่อง ร้อยละ 10.1 ติดต่อ10-15 เรื่อง ร้อยละ 7.9 ติดต่อ 15-20 เรื่อง ร้อยละ 20.1 ติดต่อเกินกว่า 20-25 เรื่อง ร้อยละ 31.7 ระบุว่ามีการติดต่อใน 1 เดือนไม่แน่นอนบางเดือนก็ติดต่องานมาก บางเดือนก็น้อย อย่างไรก็แล้วแต่ในประเด็นใช้ดุลพินิจสั่งการลงมากรณีนี้จะเห็นได้ว่า ก็ยังมีจำนวนที่มีการติดต่อกันอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้ว่ามีการกระจายตัวของกลุ่มข้อมูล ในทุกช่วงของการติดต่อ ในด้านของความถี่ ในการไปตรวจเยี่ยมร้อยละ 18 ระบุว่า บ่อย ร้อยละ 16.5 ระบุว่าปานกลาง ร้อยละ 7.9 ไม่บ่อย ร้อยละ 51.1 ของผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่าทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. อยู่แล้ว ซึ่งก็คงหมายถึง ดำรงตำแหน่งปลัด อ.บ.ต. หรือเป็นข้าราชการที่ทำงานใน อ.บ.ต. นั้น ๆ ในข้อคำถามที่ถามว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ของ อ.บ.ต. ในการที่ อ.บ.ต. ต่าง ๆ จะทำการบรรจุลูกจ้างหรือการมีพนักงานส่วนตำบล ตามที่มีการระบุไว้ เช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน หรือ อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน เป็นต้น รวมถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคล การรับคนเข้าทำงาน/ให้ออก ต้องทำโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน ร้อยละ 43.9 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามระบุว่า เห็นด้วย เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์การทำงานของ อ.บ.ต. มิให้มีการกลั่นแกล้ง หรือจัดสรรกำลังในลักษณะที่ไม่สมดุลกับรายรับและกรอบของงานที่วางเอาไว้ แต่ก็มีสูงถึงร้อยละ 52.5 ที่

เห็นว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นการเข้ามาแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. ในการบริหารงานบุคคล และการควบคุมบังคับบัญชา ที่ต้องการจะมีอำนาจในการให้คุณ ให้โทษ พนักงานส่วนตำบลเหล่านั้น ทั้งนี้อันจะเป็นผลดี ในการปฏิบัติงาน เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ร้อยละ 3.6 ระบุว่าต้องดูเป็นกรณี ๆ ไป ต่อข้อถามถึงว่า เห็นด้วยหรือไม่ กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนให้กับท้องถิ่น ที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ร้อยละ 87.8 เห็นด้วย โดยใช้เหตุผลคล้าย ๆ กันว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่น และถือเป็นการทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง รู้คิด และรู้ปฏิบัติงาน ในการดูแลบริหารองค์กรภายในได้ จากประเด็นนี้ ก็จะเห็นความเชื่อมโยงที่ว่า เกี่ยวกับด้านงบประมาณรายรับ-รายจ่าย ของ อ.บ.ต. นี้ ท้องถิ่นมีความต้องการในการใช้จ่ายโดยอิสระภายใต้กรอบการกำกับดูแลจริงๆ เท่านั้น มิใช่การเข้าไปแทรกแซงในลักษณะควบคุมบังคับบัญชา และจากประเด็นดังกล่าวตัวเลขของ ข้าราชการที่เห็นด้วยก็มีจำนวนสูงมาก ทำให้เห็นแนวโน้มที่ดีว่าการคลังการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น น่าจะเป็นการเริ่มต้นได้ดี หากแต่ต้องมีการจัดอบรมและให้ความรู้ ตลอดจนแนะนำกระบวนการบริหาร จัดการ ที่ดีให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งก็สอดคล้องกันกับร้อยละ 9.7 ของข้าราชการที่ไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมยังมีการคอรัปชั่นอยู่สูง ขาดผู้มีความรู้นั่นเอง

ตารางแสดงรายได้ของ อ.บ.ต. ที่ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามระบุว่า ราชการส่วนกลางจัดเก็บให้แล้วจัดสรรให้ อ.บ.ต. ตามสัดส่วนที่ยังน้อยเกินไปอยู่ [12]

ประเภทของรายได้ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ค่าจดทะเบียนสิทธิ (ค่าธรรมเนียม)	8.6
2. อากรรังนกนางแอ่น	4.3
3. ค่าภาคหลวง	2.9
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	2.9
5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล	2.2
6. ค่าประทานบัตรใบอนุญาต	0.7
7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	1.4
8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่/น้ำมัน)	7.2
9. ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	**55.4**
10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	23.0
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	20.1
12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	10.1
13. อื่น ๆ (โปรดระบุ)	3.6

[12] จากการพิจารณาในกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดสรรสัดส่วน การแบ่งภาษีอากรให้กับท้องถิ่น (อ.บ.จ., เทศบาล, กรุงเทพฯ, อ.บ.ต.) เป็นต้นว่า **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ในมาตราที่ 29 และประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หลายฉบับ)** ในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีต่างๆ จะพบว่ามีการกำหนดไว้โดยเป็นการเปิดกว้างให้ยืดหยุ่นได้ในบางรายการ ของภาษีอากรค่าธรรมเนียมว่าขึ้นอยู่กับชั้นของ อ.บ.ต. ขนาดเนื้อที่ จำนวนประชากร และกิจกรรมที่จะจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในบางรายการก็มีการกำหนดลงไปเลยว่า จะได้รับจัดสรรจากส่วนกลางเท่าใด หากมีกฎหมายอื่นๆ ที่มีการระบุไว้โดยชัดเจนแล้ว เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิร้อยละ 2 จากการประเมินที่ดิน และอาคารชุด (ตามกฎหมายที่ดินและอาคารชุด), อากรรังนกคำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บได้ ในแต่ละท้องถิ่น ถ้าเก็บได้ไม่เกิน 3 ล้าน ให้ท้องถิ่นหมด ถ้าเกินกว่า 3 ล้าน ท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ ไว้ 40% อีก 60% ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจะกำหนด, ค่าภาคหลวง (แร่) หักไว้ 10% ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน 10% ภาษีสุราสรรพสามิต 30% ภาษีมูลค่าเพิ่มท้องถิ่นได้รับการจัดสรรให้ 30% ภาษีธุรกิจเฉพาะ 30% ภาษีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่/น้ำมัน) ค่าภาคหลวง ปิโตรเลียม หักให้รัฐ 40% และหาก อ.บ.ต. เทศบาลอยู่ในพื้นที่สัมปทานจะได้จัดสรร 20% อ.บ.ต. หรือเทศบาลอื่นที่อยู่ในจังหวัดเดียวกันได้รับจัดสรร 10% ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต เป็นต้น

จากตารางจะเห็นได้ว่า ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ยังเป็น ภาษีและค่าธรรมเนียมที่มีการจัดสรรให้กับท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ที่มีการระบุว่ายังไม่เป็นธรรมในการจัดสรร สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนปัญหาการใช้ดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพันดังกล่าวว่า ถึงแม้จะเป็นกรณีที่กฎหมายระบุไว้ก็ตาม ว่าควรจะจัดเก็บเท่าใด และแบ่งสัดส่วนเท่าใด ให้แก่ท้องถิ่น แต่เมื่อคำนึงถึงความไม่เท่าเทียมกันของท้องถิ่นในระหว่าง อ.บ.ต.ชั้น 1 และ อ.บ.ต.ชั้น 5 จะพบความแตกต่างและลักลั่นในด้านการจัดเก็บภาษีอากรรายได้ เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นภาษีดังกล่าว ที่มีการระบุมาในแบบสอบถามหรือภาษีโรงเรือน ที่ดิน ก็ยังเป็นปัญหาดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น ในบทที่ 2 นอกจากนี้ก็มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับ (มาตรา 284) ถึงอิสระของท้องถิ่นในด้านการคลัง และการทบทวนของส่วนกลางในการจัดสรรสัดส่วนให้กับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะรายรับหรือรายได้ จะเป็นกุญแจที่สำคัญที่ทำให้ท้องถิ่น เข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ อันจะเป็นการลดการพึ่งพาจากส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ) (จังหวัด) ที่จะส่งผลก่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันระหว่างกันขึ้นได้ อยู่เนื่อง ๆ

ตารางแสดงความเห็นของข้าราชการ ต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล (ใช้ดุลพินิจ) กับ อ.บ.ต. หากใช้ในข้อใดมากเกินไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

บทบาทของนายอำเภอตามกฎหมายที่มีอยู่ (กำกับดูแล)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71)	8.8
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	**35.8**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.13 อนุโลม ม.47)	13.9
4. มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อ.บ.ต. แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใด ๆ มาตรวจสอบ	**27.7**
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม.91)	5.1
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม.91)	4.4
7. อื่น ๆ (โปรดระบุ)	10.9

จากตารางจะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอที่มีต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) นั้น มีความสำคัญ ที่จะผลักดันหรือฉุดรั้ง การพัฒนาของท้องถิ่นได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ทั้งที่รู้ว่าอำนาจในการเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าวตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นยุบสภา อ.บ.ต. หรือสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งถือเป็นระดับของการง่ายที่จะใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต อุแก่อำนาจ จนในที่สุดนำไปสู่ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ก็มิได้ระบุเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงว่าน่าเป็นห่วงในข้อนี้ กับระบุว่า ที่น่ากังวล ในการใช้การใช้ดุลพินิจ อยู่ที่การเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับและงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ 35.8) และการมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาสอบสวนรายงานเอกสารตรวจสอบได้ (ร้อยละ 27.7) จึงทำให้เห็นว่า ในลักษณะของ 2 ประเด็นดังกล่าวนี้ โดยเหตุที่เป็นงานประจำ และอาจเกิดขึ้นได้บ่อย และง่ายกว่า ใน 2 ประเด็นแรก จึงมีการระบุออกมาเช่นนี้ และนอกจากนั้น กรณีเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะให้ยุบสภา อ.บ.ต. หรือปลดคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. ก็มิใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย โดยปราศจากข้อมูลและเอกสารในการเสนอ และเมื่อถามถึงว่า มีบ่อยครั้งแค่ไหน ที่ทางอำเภอ (นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต. ร้อยละ 59.4 ระบุว่า ไม่มี แต่ก็มีร้อยละ 31.9 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ซึ่งก็เป็นตัวเลขที่พอสมควร ระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง) โดยให้เหตุผลว่า เสนอมาไม่ถูกต้อง ผิดแบบฟอร์ม ขอสนับสนุนงบประมาณ อ.บ.ต. มากเกินไป หรือส่อไปในทางหาประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวนี้ ควรที่จะดูเปรียบเทียบกับ แบบสอบถามที่ผู้วิจัยถามในส่วนของท้องถิ่น (สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) ด้วย เพื่อให้ความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย และได้ข้อมูลที่เป็นจริง เพราะจากแบบสอบถามในส่วนของ อ.บ.ต. เอง ก็ระบุเช่นกันว่า มีการบีบบังคับจากทางอำเภอให้จัดงบสนับสนุน หรือตามที่ทางอำเภอต้องการ ร้อยละ 3.6 ระบุว่า มีบ่อยครั้งที่ไม่ผ่านข้อบังคับให้และร้อยละ 5.1 ระบุว่า ต้องดูเป็นกรณี ๆ ไป อย่างไรก็แล้วแต่ก็มีการให้ความเห็นถึงแนวทางแก้ไขว่า ควรให้อำเภอดังกล่าว เพิ่มมากขึ้นกับ อ.บ.ต. โดยที่เมื่อสภา อ.บ.ต. อนุมัติแล้ว ประธานสภา อ.บ.ต. หรือ ประธานบริหาร อ.บ.ต. ก็ควรมีอำนาจลงนามประกาศ ใช้ได้ โดยไม่ผ่าน อ.บ.ต. ในอีกด้านหนึ่งของความเห็นยืนยันว่าควรคงอำนาจดังกล่าว ของนายอำเภอไว้ เพื่อเป็นการกำกับและตรวจสอบความโปร่งใสของ อ.บ.ต. แทนประชาชน เพราะมักจะพบว่าประธานกรรมการ บริหาร อ.บ.ต. มักจะบีบบังคับปลัด อ.บ.ต. โดยถ้าไม่สนองตามก็จะให้ย้ายไปอยู่ที่ อ.บ.ต. อื่น ๆ จึงเป็นปัญหาระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ ในทางปฏิบัติได้ กรณีดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อสำคัญของปัญหาอยู่ที่กระบวนการ (Process) ซึ่งจะต้องมีการออกแบบวางเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยร่างข้อบังคับ หรือวงเงินของงบประมาณรายจ่ายใด

ควรผ่านที่อำเภอ และกรณีใดเป็นอำนาจที่ อ.บ.ต. จะอนุมัติโดยสภา อ.บ.ต. และให้มีผลใช้ได้ทันที เพื่อความคล่องตัวในการบริหารท้องถิ่น

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล (ใช้ดุลพินิจ) กับ อ.บ.ต. หากใช้มากไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุม บังคับบัญชา มิใช่กำกับดูแล

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายที่มีอยู่ (กำกับดูแล)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ชั่วคราว (ตามคำขอของ อ.บ.ต) ม.72	7.2
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. (ม.87)	**17.3**
3. สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.12 (7) อนุโลม ม.47)	13.7
4. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ปัจจุบันไม่มีแล้ว)	4.3
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง (ปัจจุบันไม่มีแล้ว)	2.2
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ	**38.8**
7. อื่น ๆ (โปรดระบุ)	21.6

จากตารางจะเห็นได้ว่า การทำงานในระหว่าง อ.บ.ต. กับจังหวัด จะเป็นลักษณะที่ไม่ได้ใกล้ชิดกันโดยตรง หากแต่มีนายอำเภอเป็นสะพานเชื่อมโยงดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม มาระบุถึงอำนาจในการยุบสภา อ.บ.ต. (ร้อยละ 38.8) (ซึ่งในระยะหลัง ๆ มานี้มีตัวเลขที่เพิ่มสูงขึ้นมากทั้งกรณีในจังหวัดสงขลา พัทลุง ตรัง) ที่ทางจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งปลดประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเอง ก็มาจากการแต่งตั้ง ในประเด็นดังกล่าวนี้ ก็ใคร่ที่จะตั้งเป็นข้อสังเกตว่า บุคคลที่มาจากการแต่งตั้งทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด กลับมีอำนาจในการปลดบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งได้ ซึ่งทำให้เป็นที่ลักลั่น แม้จะกระทำในรูปของการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนก่อนก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะใช้มาตรการในการควบคุมทางการเมืองหรือ

การตรวจสอบโดยเข้าชื่อถอดถอนของประชาชน (Recall) หรือ การดำเนินคดีตามกฎหมาย ทั้งในระดับศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ป.ป.ช. มากกว่าโดยจะต้องมีการสร้างกลไกดังกล่าวนี้ โดยอิงกับตำแหน่งในทางการเมืองระดับชาติถึงมาตรฐานในการตรวจสอบที่เป็นสากลกว่าที่เป็นอยู่ มิฉะนั้นแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่าท้องถิ่นจะเป็นลูกไล่ของราชการส่วนภูมิภาคเสมอ อันขัดกับหลักการที่สำคัญของประชาธิปไตย เพราะบุคคลเหล่านี้ อย่างไรก็ตามก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะพิจารณาก็คือ ร้อยละ 17.3 ระบุถึงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการระงับข้อขัดแย้งของนายอำเภอกับ อ.บ.ต. แต่เป็นเปอร์เซ็นต์ ที่ไม่สูงมากนัก เมื่อเปรียบเทียบถึงปัญหาระหว่างนายอำเภอ กับ อ.บ.ต. ในตารางที่ผ่านมาที่มีการระบุในหัวข้อดังกล่าวสูงมาก แต่กรณีของตารางบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมามีร้อยละที่สูงในด้านการยุบสภา อ.บ.ต. ซึ่งขาดความสัมพันธ์กัน

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อประเด็นที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่ ที่นายอำเภอจะมีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใด ๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**78.4**
2. ไม่เห็นด้วย	17.3
3. อื่น ๆ	5

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติการวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบ ในแต่ละข้อของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (Crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ซึ่งผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถาม คำตอบที่น่าสนใจเท่านั้น โดยสามารถแสดงผลเป็นตารางสรุปได้ดังนี้

ตารางสรุปการเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการ ต่อประเด็นที่ว่าบทบาทใดของนายอำเภอในการกำกับดูแล (ใช้ดุลพินิจ) หากมากเกินไปโดยเคร่งครัดจะเป็นการควบคุม บังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็นบทบาทที่เป็นการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของนายอำเภอ	ความคิดเห็นของข้าราชการ: บทบาทใดของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. (ใช้ดุลพินิจ) กับ อ.บ.ต. หากใช้มากเกินไปโดยเคร่งครัดจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.13 อนุโลม ม.47) (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงาน ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาสอบสวน รายงานหรือแสดงเอกสาร ตรวจสอบ (ม.90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. (ม.91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ (ม.91) (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	10	**50**	20	20	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	9.9	**33.3**	9.9	30.9	4.9	4.9	9.9
3. อายุ 41-50 ปี	4	**28**	16	**28**	8	4	20
4. อายุ 51-60 ปี	-	-	**33.3**	-	**33.3**	-	**33.3**
เพศ							
1. ชาย	8.3	**33.3**	14.8	**30.6**	5.6	2.8	11.1
2. หญิง	9.7	**41.9**	9.7	16.1	3.2	9.7	9.7
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	-	25	25	25	-	25
2.อนุปริญญา	12.5	**43.8**	18.8	18.8	-	6.3	-
3. ปริญญาตรี	9.4	**37.7**	11.3	30.2	3.8	2.8	8.5
4. ปริญญาโท	-	15.4	**23.1**	15.4	15.4	15.4	**38.5**
ตำแหน่ง							
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-	**50**	**50**	-	-
2. นายอำเภอ	-	-	25	12.5	12.5	-	**50**
3. ปลัด อ.บ.ต.	7.1	**45.7**	11.4	22.9	2.9	4.3	8.6
4. ปลัดอำเภอ	5.9	5.9	5.9	**41.2**	11.8	5.9	23.5
5. สังกัดสำนักผู้ตราจราชการท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-	-
6. ข้าราชการใน อ.บ.ต.	13.5	**37.8**	16.2	29.7	5.4	5.4	2.7
7. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ)	16.7	**33.3**	**33.3**	**50**	-	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	6.9	**32.8**	19	22.4	1.7	5.2	12.1
2. เกินกว่า 5-15 ปี	12.7	**41.3**	6.3	33.3	4.8	3.2	6.3
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	**66.7**	-	33.3	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	7.7	**30.8**	23.1	15.4	7.7	30.8
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	-	**100**	-	-	-	-	-
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	13	**39.1**	17.4	30.4	8.7	4.3	4.3
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	26.3	**36.8**	15.8	-	5.3	-	15.8
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	14.3	14.3	**14.3**	**28.6**	7.1	7.1	14.3
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	**36.4**	**9.1**	27.3	-	9.1	18.2
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	**28.6**	**21.4**	25	7.1	7.1	14.3
สังกัด							
1. ส่วนกลาง	-	-	**50**	-	-	-	**50**
2. ส่วนภูมิภาค	4	8	12	**28**	12	4	32
3. ส่วนท้องถิ่น	9.8	**42**	13.4	27.7	3.6	4.5	6.5

ตารางสรุปการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการ ติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาค ใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการ ต่อประเด็นที่ว่าบทบาทใดของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการกำกับดูแล (การใช้ดุลพินิจ) กับ อ.บ.ต. หากมากไปโดยเคร่งครัดจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็น บทบาทที่เป็นการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของผู้ว่าฯ	ความคิดเห็นของข้าราชการ: บทบาทใดของผู้ว่าฯ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. (ใช้ดุลพินิจ) กับ อ.บ.ต. หากใช้มากเกินไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. (ตามคำขอของ อ.บ.ต.) (ม.72) (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีความขัดแย้งของนายอำเภอ กับ อ.บ.ต. (ร่างงบประมาณรายจ่าย) ม.87 (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.12 (7)) อนุโลม ม.47) (ร้อยละ)	สั่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ยกเลิก) (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต.มีมติ (ยกเลิก) (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	3.3	16.7	16.7	10	6.7	**33.3**	23.3
2. อายุ 31-40 ปี	9.9	19.8	11.1	1.2	1.2	**39.5**	21
3. อายุ 41-50 ปี	4	12	16	8	-	**44**	20
4. อายุ 51-60 ปี	-	-	33.3	-	-	**33.3**	33.3
เพศ							
1. ชาย	9.3	14.8	12	3.7	1.9	**42.6**	22.2
2. หญิง	-	25.8	19.4	6.5	3.2	**25.8**	19.4
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	25	-	-	-	**100**	-
2.อนุปริญญา	18.8	12.5	12.5	12.5	-	**31.3**	25
3. ปริญญาตรี	6.6	18.9	14.2	2.8	2.8	**37.7**	19.8
4. ปริญญาโท	-	7.7	15.4	7.7	-	**38.5**	38.5
ตำแหน่ง							
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	25	-	-	-	**50**	25
2. นายอำเภอ	-	-	25	12.5	-	25	37.5
3. ปลัด อ.บ.ต.	8.6	14.3	12.9	1.4	2.9	**41.4**	21.4
4. ปลัดอำเภอ	-	23.5	17.6	5.9	-	**23.5**	29.4
5. สังกัดสำนักผู้ตรวจราชการท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-	100
6. ข้าราชการใน อ.บ.ต.	10.8	24.3	10.8	8.1	-	**45.9**	10.8
7. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ)	-	16.7	16.7	-	16.7	**33.3**	33.3
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	3.4	17.2	5.2	3.4	5.2	**43.1**	25.9
2. เกินกว่า 5-15 ปี	11.1	19	19	4.8	-	**36.5**	14.3
3. เกินกว่า 15-20 ปี	33.3	-	-	-	-	**33.3**	33.3
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	-	30.8	7.7	-	**30.8**	**38.5**
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	-	100	-	-	-	-	-
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	17.4	30.4	-	-	8.7	**43.5**	8.7
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	10.5	15.8	21.1	5.3	-	**26.3**	**26.3**
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	14.3	28.6	-	-	**42.9**	14.3
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	**27.3**	9.1	**9.1**	9.1	**27.3**	18.2
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	3.6	25	10.7	-	50	17.9
สังกัด							
1. ส่วนกลาง	-	-	-	-	**50**	-	50
2. ส่วนภูมิภาค	4	12	20	8	-	**24**	32
3. ส่วนท้องถิ่น	8	18.8	12.5	3.6	1.8	**42.9**	18.8

ตารางสรุปการเปรียบเทียบด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัด ต่อความเห็นถึงอำนาจตามกฎหมายของนายอำเภอ

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของนายอำเภอตามกฎหมาย	ความคิดเห็น ข้าราชการ		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน และเอกสารใด ๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	73.3	23.3	3.3
2. อายุ 31-40 ปี	74.1	21	4.9
3. อายุ 41-50 ปี	96	-	4
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	76.3	18.5	4.6
2. หญิง	83.9	12.9	6.5
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	75	25	-
2.อนุปริญญา	81.3	18.8	-
3. ปริญญาตรี	75.5	18.9	5.7
4. ปริญญาโท	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	100	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	78.6	18.6	2.9
4. ปลัดอำเภอ	88.2	5.9	11.8
5. สังกัดสำนักผู้ตรวจราชการท้องถิ่น	100	-	-
6. ข้าราชการใน อ.บ.ต.	73	21.6	5.4
7. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ)	50	33.3	16.7
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	82.8	15.5	1.7
2. เกินกว่า 5-15 ปี	71.4	20.6	9.5
3. เกินกว่า 15-20 ปี	66.7	33.3	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.		-	
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 เรื่อง	87	8.7	4.3
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	84.2	15.8	5.3
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	71.4	21.4	7.1
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	72.7	9.1	18.2
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	85.7	14.3	-
สังกัด			
1. ส่วนกลาง	100	-	-
2. ส่วนภูมิภาค	92	4	4
3. ส่วนท้องถิ่น	75	20.5	4.5

จากการพิจารณาบทบาทตามกฎหมาย พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ถึงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน กำกับดูแล อ.บ.ต. จากตารางที่ทำการเสนอเปรียบเทียบมาข้างต้น จะเห็นได้ชัดว่า กรณี ของนายอำเภอนั้น ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการเป็นผู้อนุมัติร่างข้อบังคับรายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ดูจะเป็นปัญหาในระดับต้น ๆ ของการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ อาจเป็นได้ว่าในกรณีของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากข้อบังคับทั่วไปที่ เมื่อนายอำเภอไม่ผ่านให้สภา อ.บ.ต. ก็สามารถที่จะยืนยันด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของ สมาชิกสภา อ.บ.ต. ก็สามารถประกาศใช้ได้ แต่กรณีเกี่ยวด้วยร่างข้อบังคับรายจ่ายหรืองบประมาณนี้ จะต้องนำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด อีกชั้นหนึ่งจึงทำให้มีความสำคัญมาก และเกี่ยวข้องโดยตรงถึงประสิทธิภาพ ในการบริหาร อ.บ.ต. เพราะเป็นเรื่องการเงินที่จะต้องนำไปดำเนินการโครงการต่าง ๆ ตามที่เสนอมาเป็นแผนพัฒนาตำบลประจำปี นอกจากนั้นที่ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามเห็นว่าเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ถัดมาก็เป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงพอควร นั่นคือ อำนาจในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ใน อ.บ.ต. มาชี้แจง มาสอบสวน เรียกเอกสารมาตรวจสอบ ซึ่งจะพบว่า จากข้อสรุปของตารางเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเป็นในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการไปยัง อ.บ.ต. และสังกัดของข้าราชการ ระบุว่าในดุลพินิจเรื่องดังกล่าวนี้ อาจก่อปัญหาในการบริหารงานให้กับท้องถิ่นได้ (อ.บ.ต.) ยิ่งโดยเฉพาะ หากเป็นนายอำเภอที่มีลักษณะการบริหารที่ล้วงลูกแล้วก็จะก่อปัญหาในด้านดังกล่าวได้มาก ทำให้ อ.บ.ต. ขาดเอกภาพในการบริหารงานนั่นคือ มีความรู้สึกว่ายังอยู่ภายใต้การปกครอง หรือในระดับเจ้าหน้าที่ อ.บ.ต. ต่าง ๆ (หัวหน้าส่วนใน อ.บ.ต.) ก็จะรู้สึกว่ามีนายหลายคน นอกจากปัญหาการใช้ดุลพินิจใน 2 ประเด็นดังกล่าว ก็มีอีกประเด็นหนึ่งที่มีการระบุว่า เป็นปัญหา กล่าวคือ การสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.13 อนุโลม ม.47) นอกจากนั้นในบางกรณี ก็มีการเสนอปลดคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. อีกด้วย ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอถึงความรุนแรงแห่งปัญหาไปแล้วว่า ในระยะหลังจะเกิดขึ้นมากขึ้น ๆ จึงสมควรจะต้องออกแบบหรือวางระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้ชัดเจน ถึงอำนาจหน้าที่นี้ ของนายอำเภอ มิฉะนั้นแล้วก็จะอ้างว่ามีการทุจริต การประมูลงานโครงการของ อ.บ.ต. และตั้งกรรมการ ขึ้นสอบสวนร่วมกับทางจังหวัด และมีคำสั่งปลด ซึ่งในหลักการกระจายอำนาจนั้น ตราบใดที่ยังคงสงวนอำนาจนี้ เป็นของราชการส่วนภูมิภาค ก็จะไม่ทำให้ท้องถิ่นเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะตามทฤษฎีการกำกับดูแลซึ่งได้นำเสนอไปในบทก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าองค์กรที่กำกับดูแลจะดูเฉพาะความถูกต้อง ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะไม่ก้าวล้วงไปดูถึงขนาดความเหมาะสมหรือควรมิควรในการดำเนินการนั้น ๆ และเป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจของนายอำเภอในการเสนอผู้ว่าฯ ให้ยุบสภา

อ.บ.ต. (ม.91) นั้น ไม่ได้มีการระบุ เป็นเปอร์เซ็นต์ ที่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับปัญหาดุลพินิจในด้านอื่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเป็นอำนาจโดยตรงของผู้ว่าฯ ก็เป็นได้ นายอำเภอเพียงแต่เป็นผู้เสนอขึ้นไป และกรณีดังกล่าวยังไม่เคยเกิดขึ้น เพราะหากเกิดขึ้นก็จะเป็นเรื่องใหญ่ ที่กระทบภาพในวงกว้างของการปกครองท้องถิ่น โดยมากมักจะเป็นกรณี เกี่ยวด้วยการเลือกตั้งแบบหรือวิธีการไม่ถูกต้อง จึงต้องเสนอให้มีการยุบสภา อ.บ.ต. เสียมากกว่า ในด้านปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด จากตารางเปรียบเทียบ ในปัจจัยที่เป็นตัวแปรต่าง ๆ ถึงความสัมพันธ์ (Crosstabulation) จะเห็นได้ว่ามีหลายปัญหา การใช้ดุลพินิจ ของผู้ว่าฯ ก็จริงอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งหลายประเด็นก็หมด บทเฉพาะกาล ได้เลิกใช้ไปแล้ว แต่ที่เด่นชัดมาก ก็คือในทุก ๆ ปัจจัยที่เป็นตัวแปร ระบุว่า การสั่งยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอมีสูงมาก ดังที่แสดงไว้ในตาราง ยิ่งในระยะหลังมีคำสั่งของผู้ว่า ในการปลดประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในหลายท้องที่ ยิ่งทวีความรุนแรงของปัญหายิ่งขึ้นไปอีก จะเห็นได้ว่า แม้ในบทบาทของนายอำเภอ จะมีการระบุว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย จะมีความขัดแย้งกับ อ.บ.ต. สูงมาก ในดุลพินิจด้านนี้ แต่ เมื่อถามถึงบทบาทดังกล่าวนี้ ของผู้ว่าฯ กลับพบในทางตรงกันข้ามว่า มีการระบุว่า เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจที่จะเข้าไประงับเหตุ แห่งความขัดแย้ง ระหว่างอำเภอกับ อ.บ.ต. น้อย ไม่มีตัวเลขที่สูงมากนัก อาจเป็นได้ว่าปัญหาต่างๆ สิ้นสุดได้ที่ระดับอำเภอ ประการหนึ่งหรือขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้ว่าฯ ที่จะมีหลักการบริหารที่ดี ในการให้ความเป็นธรรมแก่ท้องถิ่น และดูแลกำกับการทำงานของอำเภอ ให้มีประสิทธิภาพไปควบคู่กันด้วย ในด้านของอีกประเด็นข้อคำถามหนึ่ง คือ อำนาจ ของนายอำเภอ ในการเรียกเอกสาร รายงาน หรือให้เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ใน อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. สมาชิก อ.บ.ต. มาชี้แจงได้ ปรากฏเป็นแนวทางเดียวกันว่า ความเห็นในข้อนี้ของข้าราชการระบุในทุกปัจจัยอันเป็นตัวแปรว่า เห็นด้วยเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงมาก ทั้งนี้ควรดูเปรียบเทียบกับข้อคำถามเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วย เพื่อหาข้อสรุป

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในตอนต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ร้อยละต่าง ๆ ของทัศนคติ ของข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการทั้งที่ทำงานรับผิดชอบส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัดและที่ทำงานใน อ.บ.ต. ต่อประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของอำเภอและจังหวัดในการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. ทำให้ได้รับผลกระทบดังกล่าว นอกจากนั้นก็ได้นำเสนอความสัมพันธ์กันของข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการเหล่านั้น ถัดจากนี้ไป เป็นการแสดงผลการวิจัยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งผลการวิจัยมีดังนี้ ในด้านของข้อคำถามที่ถามว่า มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ส่วนภูมิภาคอันได้แก่ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล/นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมาเยี่ยม อ.บ.ต. อันเป็นอีกด้านหนึ่งของการ

สะท้อนการใช้ดุลพินิจได้ ทั้งนี้เพราะคำสั่งในทางปกครองนั้น ไม่จำเป็นว่า จะต้องเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น อาจเป็นการกระทำ หรือการเคลื่อนไหว ร่างกายก็เป็นได้ ร้อยละ 22 ระบุว่ามาบ่อย ร้อยละ 35 ระบุว่า ปานกลาง ร้อยละ 40 ระบุว่าไม่บ่อย ไม่ค่อยได้มา ร้อยละ 2.3 อื่น ๆ (ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของภารกิจ) ในประเด็นที่ถามถึงว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ของ อ.บ.ต. ในการที่ อ.บ.ต. ต่าง ๆ จะทำการบรรจุลูกจ้าง หรือพนักงานส่วนตำบลที่มีการระบุว่า อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน หรือ อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน เป็นต้น รวมถึงในการรับคนเข้าทำงาน/ให้ออก ต้องทำโดย ผ่านราชการ ส่วนภูมิภาคก่อน ร้อยละ 57.9 ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เห็นด้วยโดยระบุว่าเพื่อให้สอดคล้องเป็นแนวทางเดียวกันทุก อ.บ.ต. และป้องกันมิให้ อ.บ.ต. จ้างคนในลักษณะไม่คำนึงถึงภาระของงานทำให้เกิดคนล้นงานขึ้น ทั้ง ๆ ที่งบประมาณ ของ อ.บ.ต. ก็มีจำกัด ร้อยละ 40.5 ไม่เห็นด้วยระบุว่าการกำหนดเช่นนั้น ตามกฎหมาย ขาดการคำนึงถึงสภาพการจริงในแต่ละ อ.บ.ต. แต่ละท้องที่ซึ่งต่างกันออกไป และยังสะท้อนปัญหาอีกว่า อ.บ.ต. ชั้น 5 ซึ่งมีรายได้น้อยก็จริงแต่ภารกิจในการที่จะต้องพัฒนาจะต้องดำเนินการจึงมีมากต่างกับ อ.บ.ต. ชั้น 1 ที่พัฒนาไปพอควรแล้ว ร้อยละ 1.5 ระบุว่าดูตามความเหมาะสม ในด้านของเงินอุดหนุนอันส่งผลกระทบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจอยู่ในประการที่ว่าเมื่อ อ.บ.ต. รับเงินอุดหนุนมาจากส่วนกลางมากก็จะต้องเกรงใจ รับคำสั่งในการดำเนินการมาควบคู่กันไปด้วย โดยตัวเลขของเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) รับมาแต่ละ อ.บ.ต. เฉลี่ย ได้ดังนี้ (กรณีจังหวัดสงขลา) ร้อยละ 9.7 ต่ำกว่า 5 แสนบาท ร้อยละ 23.2 ระบุว่า 5 แสน – 1 ล้านบาท ร้อยละ 54.1 ระบุว่า 1 ถึง 3 ล้านบาท ร้อยละ 10.4 ระบุว่า 3-5 ล้านบาท ร้อยละ 2.3 ระบุว่า 5-10 ล้านบาท ร้อยละ 0.4 ไม่ระบุจำนวนเงินมา

ตารางแสดงรายได้ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการจัดเก็บให้แล้วจัดสรรให้ อ.บ.ต. ตามสัดส่วนที่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ยังเห็นว่าน้อยเกินไป (ไม่เป็นธรรมในการจัดสรร)

ประเภทของรายได้ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ	12
2. อากรรังนกอีแอ่น	1.5
3. ค่าภาคหลวง	4.2
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	3.5
5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล	1.2
6. ค่าประทานบัตรใบอนุญาต	2.3
7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	1.9
8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่/น้ำมัน)	5.4
9. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน	**43.6**
10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	**20.8**
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	**24.7**
12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	13.1
13. อื่น ๆ	3.1

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในบทบาทของนายอำเภอ ในการกำกับดูแล ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซง การทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด (ถ้าใช้อำนาจดังกล่าวมากไป)

บทบาทของนายอำเภอตามกฎหมาย	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71)	13.6
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	**29.8**
3. สั่งสมาชิก อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้ง พ้นจากตำแหน่ง (ม.13 อนุโลม ม.47)	13.2
4. มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ใน อ.บ.ต. มารายงานและเรียกเอกสารใด ๆ มาตรวจสอบได้ (ม.90)	**24.4**
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบ อ.บ.ต. ได้ (ม.91)	10.1
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะ บางคน พ้นตำแหน่งได้	10.1
7. อื่น ๆ (โปรดระบุ)	8.1

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ถ้าใช้อำนาจดังกล่าวมากไปในข้อใดจะเป็นการแทรกแซง อ.บ.ต.

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อ.บ.ต. ม.72)	15.1
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย (ม.87)	**25.2**
3. สั่งสมาชิกสภา อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (12 (7) อนุโลม ม.47)	14.3
4. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสีย อ.บ.ต.	5.8
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งเมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้ออก	2.7
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ	**31.7**
7. อื่น ๆ	9.3

ตารางแสดงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน และเอกสารใด ๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้

ความคิดเห็นของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**70.5**
2. ไม่เห็นด้วย	26.8
3. อื่น ๆ	3.1

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจดังกล่าวที่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ระบุให้เป็นอำนาจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของนายอำเภอ ในประเด็นการเรียกเอกสาร รายงาน ให้มาชี้แจง สอบสวน โดยมีอำนาจเรียก อ.บ.ต. มาได้นั้น ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหร อ.บ.ต. ร้อยละ 70.5 แม้จะได้รับผลกระทบ จากคำสั่งดังกล่าวในการใช้ดุลพินิจ แต่ก็มีความเห็นด้วย โดยให้เหตุผลคล้ายคลึงกันว่าเพื่อความโปร่งใส ตามที่มีกฎหมายเขียนไว้ ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่อาจมีขึ้นเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้สมบูรณ์ แต่ก็มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ควรเรียกไปบางตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ได้เท่านั้น มิฉะนั้นหากเรียกไปมากก็จะทำให้เห็นว่านายอำเภอ คือ ผู้บังคับบัญชา อ.บ.ต. ไป นอกจากนี้ ในความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่าควรจะคงลักษณะการกำกับดังกล่าวนี้ไว้ ของส่วนภูมิภาคที่มีต่อ อ.บ.ต. แต่ควรปรับเปลี่ยนในรายละเอียด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องตัวบุคคลที่จะถูกเรียกเอกสาร หรือมาชี้แจง รายงานก็ตาม มิใช่จะกระทำได้หมดทุกเรื่อง โดยปราศจากขอบเขต จึงควรสร้างระเบียบกระทรวงมหาดไทยขึ้นเพื่อวางกรอบการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวของนายอำเภอ แต่โดยทั่วไปควรคงไว้ ทั้งนี้เพราะหากหวังเพียงการตรวจสอบ จากสภา อ.บ.ต. ซึ่งผลการวิจัยก็ออกมาว่า สมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในทีมเดียวกับฝ่ายบริหาร คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. จึงอาจทำให้ขาดประสิทธิภาพไปได้ และจากตารางข้างต้นนี้ ก็จะทำให้เห็นได้ว่า เมื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงบทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. จะพบว่าสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการ อ.บ.ต. ระบุว่า มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ 29.8 และร้อยละ 25.2 กรณีของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ) และร้อยละ 31.7 การใช้อำนาจของผู้ว่าฯ ในการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ เป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจของนายอำเภอ ในการเรียก อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน

ทำรายงาน เรียกเอกสารใด ๆ ได้ แม้จะมีความเห็นว่าควรคงไว้ก็ตาม แต่ก็เป็นข้อที่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่าเป็นดุลพินิจที่มีปัญหาในการใช้ จึงสมควรดำเนินการแก้ไขตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติการวิจัย ในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อของคำถาม ที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (Crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน (สั่งการมายัง อ.บ.ต.) ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถาม คำตอบที่น่าสนใจเท่านั้น

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภูมิลำเนา ที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ราษฎรส่วนภูมิภาค (อำเภอ) (จังหวัด) สั่งการมายัง อ.บ.ต. ใน 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับ อ.บ.ต. หากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไปในข้อใดจึงจะถือว่าเป็นการแทรกแซง อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลถึงความคิดเห็นของ อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.						
	บทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ (ในการใช้ดุลพินิจ กำกับดูแล อ.บ.ต.) หากทำมากเกินไป จะเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต.						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ ตำบล (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียก อ.บ.ต. มาให้ชี้แจงตอบสวนรายงานตรวจสอบได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะบางคนพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	33.3	22.2	22.2	44.4	-	-	11.1
2. อายุ 31-40 ปี	13.8	28.5	12.2	24.4	7.3	10.6	7.3
3. อายุ 41-50 ปี	12.2	28.6	13.3	22.4	13.3	11.2	10.2
4. อายุ 51-60 ปี	13.6	40.9	9.1	27.3	9.1	9.1	4.5
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	50	33.3	16.7	33.3	-	-
เพศ							
1. ชาย	13.3	30.2	13.7	23.8	10.5	10.5	7.7
2. หญิง	20	20	-	40	-	-	20
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	10.5	33.3	8.8	26.3	15.8	10.5	5.3
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	15.8	29.8	14	19.3	4.4	10.5	10.5
3.อนุปริญญา	13.7	27.5	17.6	23.5	15.7	11.8	3.9
4. ปริญญาตรี	12.5	25	12.5	37.5	12.5	6.3	12.5
5. ปริญญาโท	-	-	-	100	-	-	-
6. อื่น ๆ (การศึกษานอกระบบ)	-	66.7	-	33.3	-	-	-
อาชีพ							
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	11.1	66.7	11.1	-	-	22.2	-
2. ค้าขาย	11.1	29.6	14.8	25.9	18.5	7.4	7.4
3. เกษตรกร/ประมง	16.1	29	11.8	21.5	7.5	14	5.4
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	9.7	30.6	14.5	29	9.7	1.6	11.3
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	17.5	22.5	12.5	27.5	7.5	15	12.5
ภูมิลำเนา							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	6.9	31	10.3	48.3	6.9	-	3.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	4	44	20	20	12	4	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	11.1	11.1	22.2	33.3	-	22.2	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	23.1	15.4	-	38.5	7.7	7.7	15.4
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	14.6	31.7	14.6	22.8	13	10.6	4.1
6. อื่น ๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	16.9	25.4	10.2	13.6	6.8	15.3	22
ตำแหน่ง							
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	11.4	36.4	15.9	29.5	6.8	4.5	6.8
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	7.1	25	25	28.6	3.6	3.6	10.7
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	6.7	26.7	13	20	26.7	6.7	20
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต	20.8	24.5	11.3	30.2	1.9	7.5	7.5
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	13.2	31.6	9.6	19.3	14.9	18.9	7
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว/ประจำ)	25	25	25	25	-	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	12.1	32.9	13.6	17.1	12.1	7.9	11.4
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	13.9	30.6	13.9	34.7	6.9	8.3	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	25	33.3	16.7	16.7	8.3	16.7	8.3
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	8.3	25	-	41.7	8.3	16.7	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	14.3	28.6	42.9	28.6	42.9	14.3
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	10.5	47.4	7.9	21.1	13.2	13.2	5.3
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	11.1	22.2	16.7	33.3	11.1	11.1	5.6
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	5.6	27.8	22.2	5.6	16.7	22.2	5.6
4. อ.บ.ต. ชั้น 4	19.8	22.9	10.4	25	11.5	7.3	9.4
5. อ.บ.ต. ชั้น 5	10.2	31.8	15.9	27.3	5.7	9.1	9.1

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภูมิลำเนา ที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ) (จังหวัด) สั่งการมายัง อ.บ.ต. ใน 1 เดือน และชั้น ของ อ.บ.ต. ต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับ อ.บ.ต. หากใช้ดุลพินิจ ดังกล่าวมาก่อนไป ในข้อใด จึงจะถือว่าเป็นการแทรกแซง อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรส่งผลถึงความคิดเห็นของ อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ (ในการใช้ดุลพินิจกำกับดูแล อ.บ.ต.) หากทำมากเกินไป จะเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต.						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ชั่วคราว (ม.72) (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายมาอนุมัติกับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งสมาชิก อ.บ.ต. จึงได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียกับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติ (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามมาตรการและขอบเขตอำนาจ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	33.3	33.3	22.2	11.1	-	22.2	
2. อายุ 31-40 ปี	13.7	26.6	15.3	8.1	2.4	27.4	8.9
3. อายุ 41-50 ปี	13.3	27.6	15.3	3.1	3.1	33.7	9.2
4. อายุ 51-60 ปี	22.7	13.6	13.6	4.5	-	40.9	9.1
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	16.7	-	-	-	16.7	66.7	33.3
เพศ							
1. ชาย	15.3	25.3	13.7	6	2.8	32.1	8.8
2. หญิง	10	30	30	-	-	20	20
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	10.5	24.6	14	3.5	1.8	38.6	12.3
2. มัธยมศึกษา ตอนปลาย	16.7	27.8	13.9	5.2	3.5	27.8	10.4
3. อนุปริญญา	11.8	25.5	15.7	9.8	3.9	31.4	5.9
4. ปริญญาตรี	25	21.9	9.4	6.3	-	34.4	6.3
5. ปริญญาโท	-	-	-	-	-	100	-
6. อื่นๆ (การศึกษาในระบบ)	33.3	-	66.7	-	-	-	-
อาชีพ							
1. ลูกจ้างเรียนพนักงานบริษัทเอกชน	11.1	22.2	11.1	-	11.1	44.4	-
2. ค้าขาย	20	25.5	7.3	5.5	1.8	34.5	7.3
3. เกษตรกร / ประมง	14	25.8	20.4	9.7	2.2	29	7.4
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	14.5	22.6	17.7	3.2	3.2	30.6	11.3
5. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	12.5	30	5	2.5	2.5	32.5	20
ภูมิลำเนา							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	16.7	33.3	16.7	10	-	30	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	20	36	12	4	-	24	4
3. เกินกว่า 15-20 ปี	22.2	11.1	22.2	-		33.3	11.1
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	15.4	30.8	7.7	-	46.2	7.7
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	14.6	23.6	12.2	6.5	1.1	35.8	9.8
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	15.3	25.4	13.6	3.4	3.4	23.7	15.3
ตำแหน่ง							
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	22.7	15.9	18.2	4.5	2.3	29.5	11.4
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	10.7	21.4	10.7	7.1	-	42.9	7.1
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	13.3	33.3	13.3	6.7	-	26.7	13.3
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	11.3	28.3	9.4	7.5	3.8	30.2	11.3
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	14.9	28.1	16.7	5.3	2.6	30.7	7.9
6. อื่นๆ (ลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ)	20	20	-	-	20	40	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	12.1	27.1	12.1	6.4	4.3	33.6	7.9
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	19.2	28.8	13.7	5.5	-	31.5	6.8
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	25	25	25	8.3	-	25	
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	16.7	33.3	8.3	8.3	33.3	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	14.3	28.6	28.6	-	-	28.6	14.3
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	18.4	39.5	2.6	2.6	2.6	26.3	15.2
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	-	27.8	11.1	-	11.1	61.1	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	10.5	42.1	15.8	-	-	31.6	
4. อ.บ.ต. ชั้น 4	4.2	22.9	19.8	10.4	-	35.4	11.5
5. อ.บ.ต. ชั้น 5	29.5	18.2	13.6	4.5	4.5	25.9	9.1

ตารางเปรียบเทียบสรุปในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภูมิลำเนาที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ) (จังหวัด) สั่งการมายัง อ.บ.ต. ใน 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อความเห็นของ อ.บ.ต. ที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอจะมีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน และเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรส่งผลถึงความคิดเห็นของ อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ อ.บ.ต. ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน รายงาน เอกสารตรวจสอบได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	87.5	12.5	
2. อายุ 31-40 ปี	74.2	24.2	1.6
3. อายุ 41-50 ปี	66.3	29.5	4.2
4. อายุ 51-60 ปี	66.7	28.6	9.5
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	50	50	-
เพศ			
1. ชาย	69.8	27.3	3.3
2. หญิง	88.9	11.1	
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	69.1	25.5	7.3
2. มัธยมศึกษา อาชีวะ	70.8	26.5	2.7
3. อนุปริญญา	70.6	27.5	2
4. ปริญญาตรี	71	29	-
5. ปริญญาโท	100	-	-
6. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	66.7	33.3	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	77.8	22.2	-
2. ค้าขาย	61.1	37	1.9
3. เกษตรกร / ประมง	77.8	18.9	4.4
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	70.5	29.5	-
5. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	65	27.5	7.5
ภูมิลำเนา			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	75.9	24.1	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	80	16	4
3. เกินกว่า 15-20 ปี	88.9	11.1	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	84.6	23.1	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	68.3	28.3	3.3
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	62.1	32.8	5.2
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	68.2	31.8	2.3
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	67.9	32.1	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	57.1	35.7	7.1
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	73.5	20.4	6.1
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต	71.9	25.4	2.6
6. อื่นๆ (ลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ)	80	20	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	69.6	28.3	2.2
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	78.9	22.5	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	50	41.7	8.3
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	66.7	33.3	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	50	50	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	83.8	16.2	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	77.8	27.8	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	78.9	21.1	-
4. อ.บ.ต. ชั้น 4	53.7	40	6.3
5. อ.บ.ต. ชั้น 5	80	17.6	2.4

จากการพิจารณาตารางสรุปเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า ในข้อคำถามดังกล่าวความคิดเห็นของ อ.บ.ต. ก็มีการระบุไว้เช่นเดียวกันกับความคิดเห็นของข้าราชการว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย และอำนาจของนายอำเภอตามกฎหมายที่จะเรียก อ.บ.ต. มาชี้แจง ทำรายงาน ตรวจสอบ นับเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในระดับต้นๆ ที่มีการระบุว่าเป็นปัญหา จะแตกต่างกันอยู่บ้างก็คือ ในแบบสอบถามของ อ.บ.ต. จะมีทิศทางหรือตัวเลขที่แสดงออกสูงกว่าในแบบสอบถามของข้าราชการ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง จึงย่อมจะมีความรู้สึกต่อประเด็นดังกล่าวนี้ แต่เมื่อมองโดยภาพรวมแล้วก็จะเห็นว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวเป็นลักษณะของการกระจายตัว ในแต่ละประเด็น ในเปอร์เซ็นต์ที่ไม่สูงมากนัก โดยเฉลี่ยร้อยละไม่เกิน 25 ซึ่งทำให้พอมองภาพออกได้ว่า ในกรณีของจังหวัดสงขลามีปัญหาดังกล่าวไม่มากนัก ส่วนในข้อคำถามดังกล่าวในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด จะเห็นภาพดังกล่าวชัดเจนขึ้นมาก กล่าวคือ อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามมาระบุตรงกันว่า เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ไม่ว่าจะเปรียบเทียบกับตัวแปรใด (อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภูมิลำเนา ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ติดต่อ ชั้นของ อ.บ.ต.) ก็สรุปตรงกันว่า ปัญหาดังกล่าวมีปัญหา โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเรื่องที่ อ.บ.ต. ได้รับการสั่งการมาจากอำเภอหรือจังหวัด จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะมีการติดต่องานต่ำกว่า จนถึง 5 เรื่อง หรือเกินกว่า 20-25 เรื่อง ก็ระบุในแนวทางเดียวกัน ในทุกช่วงชั้น อันแสดงได้ถึงว่ามีการกระทบสิทธิในระหว่างส่วนราชการ นอกจากนั้นก็เป็นปัญหาเดียวกันกับอำเภอ คือ การเป็นผู้วินิจฉัยข้อขัดแย้งในระดับสูงที่ส่งต่อมายังอำเภอ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในอนาคตปัญหาดังกล่าว แม้ในขณะนี้ยังจะยังไม่รุนแรงมากเท่าที่ควร แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่น ทั้งตามรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วก็จะยิ่งทำให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการบริหารจัดการด้านโครงการ และตัวเงินมากขึ้น สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องปรับบทบาทดังกล่าวนี้ของนายอำเภอ และผู้ว่าฯ ตามที่มีอยู่ในกฎหมายของ อ.บ.ต. เสียใหม่ เพื่อมิให้การใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ ผู้ว่าฯ กล่าวล่วงเข้าไปในกิจการของ อ.บ.ต. อันจะทำให้ขัดกับหลักการกำกับดูแล และกฎหมายในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ต่อข้อคำถามที่ถามถึงความเห็นว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอจะมีอำนาจตามกฎหมาย เรียก อ.บ.ต. มาชี้แจง ทำรายงาน เอกสารมาตรวจสอบ แม้ อ.บ.ต. เองจะระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจของอำเภอ แต่เมื่อถามถึงความเห็นไม่ว่าจะวัดด้วยตัวแปรใด ล้วนระบุตรงกันว่าเห็นด้วย โดยให้เหตุผลเป็นเชิงเงื่อนไขว่า ให้ทำได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง หรือในเวลาแรกที่ อ.บ.ต. พึ่งตั้ง ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ นอกจากนั้นองค์กรในการตรวจสอบจากภาคประชาชนตามรัฐธรรมนูญ หรือข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนทั้งการเสนอกฎหมายในระดับชาติ หรือท้องถิ่น (ข้อบังคับ) การเข้าชื่อถอดถอนในจุด

ดังกล่าวก็ยังทำได้อย่างไม่เต็มที่ จึงสมควรคงอำนาจนี้ให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับ ดูแลไปพลางก่อน แต่ก็มีบางกระแสของ อ.บ.ต. ที่แสดงออกว่า ไม่เห็นด้วย เพราะจะทำให้ท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้อำเภอ จังหวัด อันจะส่งผลไปถึงการทำงานในด้านอื่น เช่น อ.บ.ต. เกรงว่าจะมีการตรวจสอบ อ.บ.ต. จากทางอำเภอ จึงต้องยอมตั้งงบประมาณหรือไม่ตั้งงบประมาณ หรือจะร่างแผนพัฒนาตำบลไปในทิศทางที่มีการชี้นำจากราชการส่วนภูมิภาคได้ ซึ่งก็เป็นประเด็นที่มองข้ามมิได้เช่นกัน เพราะจะกระทบถึงความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นไทยด้วย

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล (เสนอเรื่องขึ้นไป) และปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีการ (สั่งการ) ลงไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

จะเห็นได้ว่า ผู้วิจัยวางแนวทางในการทำวิจัยครั้งนี้อยู่ที่ปัญหาใน 2 ดุลพินิจ ในสองลักษณะดังกล่าว นั่นคือ เป็นการเสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต. นั้นประการหนึ่ง และการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. อีกประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ในปัญหาของการใช้ดุลพินิจในทั้ง 2 ลักษณะนี้ เป็นการยากที่จะมีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นการสั่งการหรือเรื่องใดเป็นการเสนอขึ้นไป ทั้งนี้เพราะหากไม่มีการเสนอขึ้นไป ก็คงไม่มีการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. แต่ก็มีบางประเด็นเช่นกัน เป็นลักษณะนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนราชการส่วนกลางเช่นนี้ ทางอำเภอหรือจังหวัดก็ต้องสั่งการมายังท้องถิ่น หรือเป็นคำสั่งจากทางจังหวัด ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. กับข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานสังกัดส่วนท้องถิ่นและที่ทำงานใน อ.บ.ต. ต่อปัญหาว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต. และต่อปัญหาในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	ประเด็นปัญหาเพื่อทำการเปรียบเทียบ						
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา				ในการร่างแผนพัฒนา อ.บ.ต. และงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมาและต้องยืนยันไปจนถึงผู้ว่าฯ มาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	24	-	70.5	5.4	19.7	78.7	2
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	3.6	31.9	59.4	5.1	15.1	78.4	7.9

ตารางเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดระหว่างแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นข้อบังคับ อ.บ.ต.

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ที่เสนอมา			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ปานกลาง) (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	82.2	-	14.3	3.5
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	72.7	15.8	2.2	9.4

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด หากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของนายอำเภอตามกฎหมายในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	ให้ความคิดเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม.47) (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการผู้บริหาร อ.บ.ต. มาชี้แจงให้ข้อมูลตรวจสอบ (ม. 90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ตั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	13.6	29.8	13.2	24.4	10.1	10.1	8.1
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	8.8	35.8	13.9	27.7	5.1	4.4	10.9

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด หากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย ในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ชั่วคราว ตามคำขอ (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีมีความขัดแย้งกันข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอ (ม. 87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้ออก (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	15.1	25.5	14.3	5.8	2.7	31.7	9.3
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	7.2	17.3	13.7	4.3	2.2	38.8	21.6

จากการพิจารณาตารางสรุปเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในด้านของการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. นั้น ร้อยละ 70.5 ของแบบ

สอบถามของส่วนท้องถิ่นกลับระบุว่าไม่มีปัญหาดังกล่าว ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ทางส่วนท้องถิ่นน่าจะระบุว่ามีปัญหา แต่เมื่อสรุปผลการวิจัยได้ออกมาเช่นนี้ จึงทำให้เห็นว่าดุลพินิจและอำนาจผูกพันในข้อนี้ของทางนายอำเภอไม่มีปัญหา (กรณีจังหวัดสงขลา) แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ก็ยังมีข้าราชการอีกร้อยละ 31.9 ที่ระบุว่าเป็นปัญหาอยู่ กล่าวคือ ทางอำเภอเข้าไปแทรกแซงในเรื่องดังกล่าว โดยมากจากข้อสรุปแบบสอบถามจะพบว่า มักเป็นกรณีที่ให้ อ.บ.ต. แก้ไขให้ถูกต้องตามหลักการเสนอข้อบังคับ ยิ่งโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณ ปัญหาดังกล่าวจึงมีความละเอียดมากขึ้น สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับ ดูแล อ.บ.ต. ทั้งนี้เพราะกฎหมายดังกล่าวได้ออกใช้มาเป็นระยะเวลาเกือบ 10 ปีแล้ว และได้เห็นการเปลี่ยนแปลงของบทบาทท้องถิ่นตลอดมา เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น ประกอบทั้งจากการที่มีรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาภายหลัง พ.ร.บ. ดังกล่าว แต่โดยศักดิ์หรือสถานะนั้นถือเป็นกฎหมายแม่บทของการปกครองประเทศสูงสุด ดังนั้นในหลายส่วนที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายภายในลำดับรอง (Organic law) กฎหมายลูกเหล่านี้ต้องมีการปรับปรุง มิฉะนั้นแล้วบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็จะไม่สัมฤทธิ์ไปได้ โดยเฉพาะในด้านปัญหาโครงสร้างของการบริหาร อ.บ.ต. ที่จากแบบสอบถามในทั้ง 2 ส่วน พบว่ามีความเห็นสอดคล้องกันถึงความพยายามที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน โดยให้มีหน้าที่ในฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายสมาชิก อ.บ.ต. ก็ให้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมิให้มีการก้าวก่าย หรือใช้อำนาจลงมติถอดถอนกันได้ โดยเหตุดังกล่าวนี้ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารมีเอกภาพ และมีความมั่นคงในการอยู่ในตำแหน่งได้อย่างต่อเนื่อง ครบวาระ โดยไม่ต้องกังวลถึงเสียงสนับสนุนในสภา เช่นเดียวกับรูปแบบในการบริหารเทศบาลในอนาคตที่จะให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน หรือรูปแบบของกรุงเทพมหานครนั่นเอง อันเป็นการจำลองรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential system) มิใช่ในระบบรัฐสภาอย่างเช่นในปัจจุบัน ซึ่งแท้ที่จริงแล้วสมาชิก อ.บ.ต. จากผลการวิจัยก็ได้ข้อสรุปว่า อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารแทบทั้งสิ้น จึงมิได้มีประโยชน์ในแง่ของการที่จะคานอำนาจหรือตรวจสอบได้ อย่างไรก็แล้วแต่ แม้จะมีแนวคิดที่จะให้เลือกผู้บริหารในการปกครองท้องถิ่นโดยตรง เสียงของสมาชิก อ.บ.ต. ก็ยังเป็นเรื่องที่จำเป็นในการเป็นผู้ออกข้อบังคับ หรือแผนพัฒนาตำบล อันเป็นอีกมิติหนึ่งที่แม้จะถอดถอนฝ่ายบริหาร (ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) ไม่ได้ ก็ยังสามารถควบคุมโดยการผ่านหรือไม่ผ่านข้อบังคับ ซึ่งถือเป็นเรื่องจำเป็นของฝ่ายบริหารในการทำงานได้ โดยจากผลการวิจัย พบว่า ประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญมากกว่าในประเด็นเรื่องชื่อที่จะมีการเปลี่ยนเรียกกันเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสียอีก อย่างไรก็แล้วแต่ ผู้วิจัยเห็นด้วยในหลักการที่จะให้

ผู้บริหารของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในทุกๆ ระดับ ทั้งนี้เพื่อขจัดปัญหารากฐานอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันของส่วนภูมิภาค (อำเภอ) (จังหวัด) ในการกำกับดูแลในหลายประเด็น ที่ถึงแม้กรณีจังหวัดสงขลาจะดูไม่เป็นปัญหานัก แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่ยังเป็นปัญหาอยู่ให้หมดไป แต่ก็ควรมีรายงานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งศึกษาโดยภาพรวมถึงโครงสร้างการปกครองประเทศ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ถึงความเหมาะสม และความเป็นเอกภาพภายใต้การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ที่เป็นรัฐเดี่ยว ว่าจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องออกแบบอย่างไร เพราะปัจจุบันนี้ความเป็นนิติบุคคลของ อ.บ.ต. เองในการที่จะบริหารจัดการ และเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หาประโยชน์ในทรัพย์สินของ อ.บ.ต. ก็มีอยู่ไม่น้อย หากแต่ยังขาดการริเริ่ม ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปในประเด็นที่เกี่ยวกับภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง ว่าควรจะมีการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ป้องกันการรั่วไหล และคิดภาษีใหม่ๆ ให้กับท้องถิ่นเพื่อที่จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ นอกเหนือจากการต่อรองกับส่วนกลางในด้านสัดส่วนที่ยังไม่มีความเป็นธรรมในการจัดสรร (ภาษีล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ทั้งนี้เพราะเมื่อท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง ก็จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร และลดการพึ่งพาอันจะเป็นการแทรกแซงจากราชการส่วนภูมิภาคได้อีกทางหนึ่ง ส่วนในประเด็นด้านที่มีการสอบถามถึงการตีกลับของทางอำเภอในงบประมาณต่างๆ จนต้องให้ผู้ว่าฯ เข้ามาชี้ขาด (ตามกฎหมาย) พบว่า กรณีดังกล่าวในจังหวัดสงขลา ระบุตรงกันทั้ง 2 ส่วน ของแบบสอบถามว่า ไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นสูงถึงร้อยละ 78 จึงน่าจะเป็นที่พอใจได้ว่ากลไกการตรวจสอบดังกล่าวของนายอำเภอในข้อนี้ ที่ถึงแม้จะมีตัวเลขระบุว่าเป็นปัญหาตามตารางที่สรุปเปรียบเทียบมาบ้าง ก็เห็นได้ว่าสามารถที่จะคลี่คลายกันเองในระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอ จะด้วยการยืนยันไป 2 ใน 3 ของ อ.บ.ต. หรือการเข้ามาไกล่เกลี่ยของนายอำเภอ อย่างไรก็ตาม ก็เห็นได้ว่า เป็นการระบุถึงทิศทางว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านนี้มีน้อย ซึ่งจากแบบสอบถามส่วนหนึ่งก็มีการสะท้อนมาว่า บางครั้งระบบหรือกลไกกฎหมาย ระเบียบออกแบบมาดีแล้ว แต่ก็ติดขัดที่ตัวบุคคล ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เป็นนายอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. หรือแม้กระทั่งประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ก็ตาม จึงใคร่ที่จะตั้งไว้เป็นข้อสังเกตประการหนึ่งในการทำวิจัย กล่าวสำหรับในด้านของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งใช้ดุลพินิจดังกล่าวเช่นกัน ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. พบว่า ปัญหาดังกล่าวที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าไปแทรกแซง ร้อยละ 82.2 ของส่วนท้องถิ่น และร้อยละ 72.7 ของส่วนราชการ ระบุว่าไม่มีเกิดขึ้น ซึ่งก็ตรงกันกับข้อสรุปของการวิจัยที่พบว่า โดยมากแล้วบทบาทของจังหวัดจะเป็นบทบาทที่เข้ามาไกล่เกลี่ย ประนีประนอมความขัดแย้งหรือข้อพิพาทของอำเภอกับ อ.บ.ต. มากกว่า ทั้งนี้อาจเป็นการร้องเรียนพฤติกรรมของอำเภอไปยังจังหวัด ให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนก็เป็นได้ หรืออาจเป็นกรณีนำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาลปกครอง เพื่อให้

เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเหล่านั้น ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้ามขั้นตอน ปราศจากอำนาจ และสั่งไปโดยขาดเหตุผลในทางปกครอง และอำเภอใจของราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ) ดังนั้นในประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในประเด็นดังกล่าวนี้ของผู้ว่าราการจังหวัด จึงไม่สู้จะเป็นปัญหานัก และปัญหาดังกล่าวหากจะมีการสังเกตจากรายงานวิจัยก็จะพบว่า มักจะเกิดกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายมากกว่าข้อบังคับทั่วไป คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ดังนั้นในประเด็นดังกล่าวนี้จึงสมควรที่จะต้องวางระเบียบกระทรวงมหาดไทย ถึงความเหมาะสม (ขอบข่าย) ของการพิจารณา กำกับ ดูแลของอำเภอว่าควรจะอยู่ที่โครงการในเรื่องใดบ้าง และวงเงินในการที่จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับควรเป็นเท่าใดๆ ไว้โดยชัดเจน นอกจากนี้ก็ควรจะได้มีส่งเสริมบทบาทการทำงานของสภา อ.บ.ต. ให้โดดเด่นยิ่งขึ้น โดยให้อำนาจในการพิจารณาร่างข้อบังคับในเรื่องใด ที่จะจบขั้นตอนเดียวได้ที่สภา นอกเหนือจากเรื่องต่างๆ ที่ควรเพิ่มอำนาจให้สภาในการพิจารณาเองได้ เช่น พวกคำร้อง คำขอ ข้อหารือ ทั้งนี้เพื่อลดภาระงานของราชการส่วนภูมิภาคลง และเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร อันถือเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้รวมถึงเรื่องการจัดการบุคลากร อัตรากำลังที่จะมีความผูกโยงกับลำดับชั้นของ อ.บ.ต. ด้วย สมควรมีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้กับ อ.บ.ต. โดยสภา อ.บ.ต. เป็นผู้พิจารณากรอบอัตรากำลัง แต่ในด้านการบริหารจัดการก็เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมีปลัด อ.บ.ต. เป็นผู้ควบคุมอยู่แล้ว อันจะทำให้มีเอกภาพในการบริหารภายใน อ.บ.ต. ได้ แทนที่ของการที่จะส่งให้กับคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของ อ.บ.ต. (ก.อ.บ.ต.) ทำการพิจารณาไปในทุกๆ เรื่อง โดยจะต้องมีการระบุเรื่องในการบริหารงานบุคคลว่าเรื่องใดไปสู่ ก.อ.บ.ต. เรื่องใดยุติได้ที่ระดับจังหวัด ส่วนการฟ้องร้องยังศาลปกครองก็เป็นกรณีส่วนตัวของแต่ละบุคคลๆ ไป สอดคล้องกันกับหลักการดังกล่าวนี้ ก็จะลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอได้ในประเด็นของการเรียกเจ้าหน้าที่ อ.บ.ต. ปลัด อ.บ.ต. หรือประธานบริหาร อ.บ.ต. คณะผู้บริหาร อ.บ.ต. มาชี้แจง ทำรายงานหรือเรียกเอกสารมาตรวจสอบลงได้ เพราะมีการระบุว่าดุลพินิจดังกล่าวเป็นปัญหาอยู่บ้าง แม้จะไม่สูงมากนัก ร้อยละ 24.4 ของส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 27.7 ของราชการ แต่ปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอจะไปสูงอยู่ที่ ร้อยละ 29.8 ของราชการส่วนท้องถิ่น และร้อยละ 35.8 ของแบบสอบถามข้าราชการที่ระบุเรื่องดุลพินิจในการอนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายที่เป็นปัญหา โดยมีการระบุถึงการที่อำเภอต้องการให้มีการให้แบ่งงบส่วนหนึ่งของ อ.บ.ต. เงินอุดหนุนมาสนับสนุนทางอำเภอ และโดยมากหากจะสังเกตจากการวิจัยก็จะพบปัญหาดังกล่าวนี้ ใน อ.บ.ต. ชั้น 1– ชั้น 3 แทบทั้งสิ้น เพราะมีรายได้ค่อนข้างมาก จึงได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากในอนาคตมีการกระจายตัวเงินที่เพิ่มมากขึ้นๆ ทุกปี ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตัวปัญหาดังกล่าวหากมิได้เร่งแก้ไขก็จะเป็นปัญหาในอนาคตขึ้นได้สะสมไปอีก

ตอนที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดปัตตานี

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณา ร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าว โดยอาศัยจาก แบบสอบถาม ทั้งปลายเปิดและปิด การสัมภาษณ์ และสังเกตควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบ สอบถามออกเป็น 2 แบบ หนึ่ง ในส่วนแบบสอบถามที่ถามข้าราชการทั้งในส่วนภูมิภาค และ ข้าราชการที่สังกัดในส่วนท้องถิ่น จำนวน 100 ชุด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการ ทั้งที่ทำงานรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นในระดับ จังหวัด และที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. สอง แบบสอบถามที่ถามนักการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และสมาชิก อ.บ.ต. โดยมีแบบสอบถามที่ใช้เก็บข้อมูลส่วนนี้ อีก 100 ชุด เช่นกัน

โดยข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 19.6 เป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา ร้อยละ 50 อายุ 31-40 ปี ซึ่งถือเป็นกลุ่มใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามมาและอยู่ในระดับปฏิบัติการย่อมจะทำ ให้รับรู้ปัญหาการใช้ดุลพินิจในระหว่างราชการทั้งสองส่วนได้ดี ร้อยละ 19.6 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 10.7 อายุ 51-60 ปี โดยร้อยละ 83.9 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามเป็นผู้ชาย ร้อยละ 16.1 เป็น เพศหญิง โดยในด้านของระดับการศึกษา พบว่า ร้อยละ 1.8 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา / อาชีวะ ร้อยละ 80.4 ซึ่งเป็นส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จึงเป็นผู้ที่มีพื้นฐานทางการศึกษาอยู่ใน ระดับที่พอสมควรร้อยละ 16.1 จบการศึกษาระดับปริญญาโท ร้อยละ 1.8 ระบุว่ากำลังศึกษาต่ออยู่มี ทั้งในระดับการศึกษานอกโรงเรียน และในระดับปริญญาตรี โดยก่อนหน้าที่จะมารับราชการนั้น ร้อยละ 30.4 ระบุว่ายังศึกษาอยู่ ร้อยละ 10.7 ค้าขาย ร้อยละ 5.4 ทำอาชีพเกษตรกรรม / ประมง ร้อยละ 35.7 ทำงานในภาคเอกชน ซึ่งก็เป็นจำนวนที่มีไม่น้อย ดังนั้นจากประสบการณ์ใน ภาคเอกชนดังกล่าว จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้ามาทำงานในวงราชการ ร้อยละ 17.9 ระบุว่า รับจ้างทั่วไป โดยเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาเดิม ร้อยละ 1.8 อยู่กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 3.6 ภาคกลาง (รวมถึงตะวันตก) ร้อยละ 94.6 เป็นภาคใต้ ในส่วนดังกล่าวนี้ก็จะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งเป็นตัวเสริม ให้การตอบข้อคำถามต่างๆ ของผู้ตอบคำถามเป็นไปด้วยแม่นยำ และน่าจะเชื่อถือได้ ทั้งนี้เพราะ ผู้ตอบแบบสอบถามมีพื้นฐานอยู่ในภาคเดียวกัน และย่อมทราบถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ตลอดจนด้านภูมิศาสตร์ต่างๆ ของภาคใต้เป็นอย่างดี และได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัด ปัตตานี โดยเฉลี่ยแล้วร้อยละ 10.7 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 3.6 เกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 1.8

เกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 8.9 เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 16.1 ระบุว่าอาศัยอยู่ในจังหวัดปัตตานีไม่ต่อเนื่อง แต่ก็มีถึงร้อยละ 58.9 ที่ระบุว่าอยู่ในจังหวัดนี้ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี อย่างไรก็แล้วแต่ โดยเหตุที่มีภูมิหลังเป็นคนในภูมิภาคดังกล่าว จึงน่าจะไม่เป็นปัญหาในการให้ข้อมูล ทั้งนี้เพราะจากการเก็บข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ก็พบว่าส่วนใหญ่ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามเป็นมุสลิมทั้งสิ้น จึงมีภูมิหลังที่ใกล้เคียงกัน ย่อมจะเข้าใจและสื่อสารกันได้ โดยมีทั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตอบแบบสอบถามมา และร้อยละ 14.3 เป็นนายอำเภอ ร้อยละ 75 เป็นปลัด อ.บ.ต. ซึ่งก็เป็นตัวเลขที่น่าพอใจว่า ปลัด อ.บ.ต. ซึ่งทำงานเป็นเหมือนกับสะพานในการเชื่อมต่อระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นข้าราชการกลุ่มใหญ่ที่สุดที่ตอบแบบสอบถามมา จึงทำให้จะได้ข้อมูลในเชิงลึกของการวิจัย ร้อยละ 7.1 เป็นปลัดอำเภอ ร้อยละ 1.8 เป็นข้าราชการที่สังกัด ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. เอง โดยระยะเวลาการทำงาน (การรับราชการ) ร้อยละ 51.8 ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ร้อยละ 19.6 เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 7.1 เกินกว่า 15-20 ปี ร้อยละ 10.7 เกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 7.1 เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 3.6 ระบุว่าอายุการรับราชการไม่ต่อเนื่อง มีการเข้าๆ ออกๆ อย่างไรก็แล้วแต่แม้จะมีตัวเลขของผู้ที่รับราชการต่ำกว่าจนถึง 5 ปี พอสมควร แต่เมื่อนำตัวเลขของผู้ที่รับราชการเกินกว่า 5 ปี จนถึง 25 ปี ขึ้นไปมารวมกัน ก็มีจำนวนไม่น้อยจึงมิได้มีผลต่อการตอบแบบสอบถามเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะมีการกระจายตัวของข้อมูลสม่ำเสมอ โดยร้อยละ 1.8 สังกัดอยู่กับราชการส่วนกลาง ร้อยละ 23.2 สังกัดอยู่ในราชการส่วนภูมิภาค ร้อยละ 75 สังกัดอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น ในประเด็นของการอบรมซึ่งถือเป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้กับ อ.บ.ต. นั้น ร้อยละ 82.1 ให้ความสำคัญกับกฎหมายและการทำงานของอ.บ.ต. ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ ซึ่งมีการระบุว่าเป็นปัญหามาก และจากประเด็นของความต้องการให้จัดอบรมเรื่องดังกล่าวนี้เองจึงเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญได้ว่า ปัญหาอันเกิดจากการใช้กฎหมายการใช้ดุลพินิจในระหว่างกันของราชการทั้งสอง มีปัญหาสมควรที่จะได้รับการแก้ไขและให้การอบรมเพิ่มเติมร้อยละ 8.9 ให้ฝึกอาชีพ ร้อยละ 3.6 ให้จัดอบรมด้านการวางผังเมือง ซึ่งก็ถือเป็นด้านที่จำเป็นมากเช่นกัน เช่นเดียวกับร้อยละ 28.6 ที่มีการระบุให้จัดอบรมในด้านงบประมาณ การจัดทำการนำเสนอ ทั้งนี้เพราะมีการตีกลับมาของทางอำเภอให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เนืองๆ เกี่ยวกับการจัดการบริหารและจัดทำงบประมาณนั้น ย่อมมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ อ.บ.ต. มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายและย่อมจะโยงไปถึงการหาประโยชน์กับทรัพย์สินของ อ.บ.ต.ที่มีอยู่แล้ว อันเป็นการเพิ่มรายได้ให้ อ.บ.ต. และลดการพึ่งพาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการจัดวางผังเมืองให้เหมาะสม และหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ดินของ อ.บ.ต. นั่นเอง ในภาวะที่จะมีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นที่มากขึ้น ดังที่ได้ระบุไปในกรณีของจังหวัดสงขลา ร้อยละ 10.7 เห็นว่าควรจัดอบรมทุกเรื่องเป็นการเร่งด่วน เพราะ อ.บ.ต. ยังขาดความรู้เหล่านั้นอยู่มาก

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในหน้าที่ว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

หน้าที่ของสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อ.บ.ต.	37.5
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เรื่องทั่วไป)	16.1
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ- จ่าย)	32.1
4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล	**66.1**
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม	21.4
6. อื่นๆ	5.4

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

หน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล	**89.3**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบล และข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	23.2
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	23.2
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย	17.9
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสมัยสามัญและวิสามัญ	16.1
6. อื่นๆ	5.4

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีจำนวนของข้าราชการที่ระบุหน้าที่ของสมาชิก อ.บ.ต. สูงถึงร้อยละ 66.1 ว่าควรทำหน้าที่ในการควบคุมคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ จะพบว่าในความเป็นจริงแล้วสมาชิก อ.บ.ต. ในหลายๆ อ.บ.ต. มักจะมาจากทีมที่สมัครรับเลือกตั้งทีมเดียวกับฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) จึงทำให้โอกาสที่จะ

ควบคุมพวกเดียวกันเองลดน้อยลงไป ในสภาพการณ์บางแห่งของบางอ.บ.ต. ก็มีระบุว่ามีการควบคุมกันมากเกินไป เข้าลักษณะเป็นการเล่นการเมืองที่คล้ายกับรูปแบบรัฐสภา ในระดับประเทศกล่าวคือมีฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล จึงทำให้ยากแก่การบริหารและการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากในอนาคตถ้ามีการจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงในตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. (ส่วนชื่อเรียกนั้นจะเป็นอย่างไรก็ตาม) ก็จะทำให้อำนาจการบริหารที่ได้รับจากการเลือกตั้งโดยตรง ของผู้บริหารมีอำนาจมากขึ้น นั่นหมายถึงมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของ อ.บ.ต. ให้มี 2 ส่วนที่แยกออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาดระหว่างสภา อ.บ.ต. กับฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในเทศบาลนครโดยตรงนั่นเอง ก็จะทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามไปด้วย และจะลดปัญหาการกระทบกระทั่งที่ อ.บ.ต. จะต้องทำตามแผนพัฒนาตำบลอันจะต้องสอดคล้องและอยู่ภายใต้แผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด ทำให้มีปัญหาการบริหารงานของนายอำเภอกับผู้ว่าราชการจังหวัดต่อ อ.บ.ต. ลงให้หมดไป อันเป็นการลดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวให้น้อยลง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นใช้อำนาจของตนผ่าน อ.บ.ต. ในการพัฒนา (ตามแนวทางของความจำเป็นแต่ละ อ.บ.ต. เป็นสำคัญ) ได้

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของ อ.บ.ต. ว่าบทบาทใดควรต้องทำมากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

บทบาทของ อ.บ.ต. ที่ควรทำมากที่สุดในความเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก	33.9
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	33.9
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	19.6
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	21.4
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	**41.1**
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	**41.1**
7. ดุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	23.2
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย	23.2
9. อื่นๆ	21.4

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการถึงว่าหาก อ.บ.ต. เลือกได้ที่จะทำงานใดก่อน งานใดควรเป็นงานที่เลือกทำก่อน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

งานใดที่ อ.บ.ต. เลือกได้ควรจะเลือกที่จะทำก่อนงานอื่นๆ ตามความเห็นของข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เกษตรกรรม	21.4
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง	8.9
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	8.9
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	3.6
5. ให้มีส่งเสริมกลุ่มเกษตร และกิจการสหกรณ์	16.1
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	10.7
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	**76.8**
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน	5.4
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	3.6
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม	5.4
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	7.1
12. อื่นๆ	3.6

จากตารางดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบาทของ อ.บ.ต. เองกับความต้องการในการพัฒนาตำบลของอำเภอและจังหวัดมักจะไม่ตรงกัน กล่าวคือ อ.บ.ต. จะมุ่งในการพัฒนา สิ่งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทางต่างๆ ขุดสระบ่อน้ำ ซึ่งก็เป็นเรื่องที่จำเป็น แต่ในด้านของราชการมีสูงถึงร้อยละ 41.1 เท่าๆ กัน เน้นให้มีการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และดูแลกิจการสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ซึ่งเป็นด้านสังคมมิใช่การพัฒนา อ.บ.ต. อย่างไรก็แล้ว แต่ก็มีการตั้งข้อสังเกตถึงว่ามีการหาประโยชน์ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กระทำ ในความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า ตัวเลขที่จะสร้างรายรับให้กับ อ.บ.ต. อันจะส่งผลถึงความเจริญมั่นคงและมั่งคั่งของ อ.บ.ต. ปัจจุบันยังให้ความสำคัญน้อยมาก และขาดการส่งเสริมแม้ในแบบสอบถามข้าราชการเองก็มองข้าม มิได้ระบุถึงว่าเป็นงานที่สำคัญ นั่นคือ การหาประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต. การจัดให้มีตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ จะนำมาซึ่งรายได้ และทำให้ท้องถิ่น (มีกำลังที่จะจัดการและบริหารภายในเองได้) ก็จะเป็นการเสริมความแข็งแกร่ง และลดการขอเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ทำให้มี

ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกิดขึ้นได้ ต่อประเด็นที่เป็นความเห็นว่า ข้าราชการเห็นด้วยหรือไม่ที่จะเปลี่ยนชื่อเรียกประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. แล้วให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ร้อยละ 76.8 เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าจะได้ทราบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และผู้บริหารรู้สึกผูกพันต่อประชาชนที่เลือกตน (โดยตรง) มากกว่าที่จะผูกพัน (เกรงใจ) สมาชิก อ.บ.ต. ที่สนับสนุนให้ได้รับตำแหน่ง นอกจากนั้นก็สอดคล้องกับที่ผู้วิจัยได้เสนอไปว่าจะทำให้บรรยากาศการเล่นการเมืองในสภา อ.บ.ต.หมดไป ไม่มีฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาลเกิดขึ้น มีเพียงร้อยละ 16.1 ไม่เห็นด้วย เห็นว่ารูปแบบเดิมดีอยู่แล้ว เพราะเป็นทิศทางที่มีอำเภอกับจังหวัดเป็นผู้กำกับ แต่ก็มีร้อยละ 7.1 เห็นว่าชื่อไม่สำคัญ แต่สำคัญที่ต้องให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมากกว่า

ความคิดเห็นของข้าราชการว่ารายได้ใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม	32.1
2. รายได้จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	5.4
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	**57.1**
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	**33.9**
5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ	1.8
6. อื่นๆ	-

จากตารางจะเห็นได้ว่าเป็นดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไป (กรณีจังหวัดสงขลา) แล้วถึงปัญหาในอีกด้านหนึ่งของการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันว่า ตราบใดที่ราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ยังต้องรอรับเงินอุดหนุน (ซึ่งแบ่งให้ตามชั้นของ อ.บ.ต.) หรือได้รับสัดส่วนในการแบ่ง การจัดสรรการเก็บภาษีให้น้อยอยู่ โอกาสที่ อ.บ.ต. จะเข้มแข็งก็จะมีน้อยตามไปด้วย เพราะการรับเงินจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ก็คือการรับคำสั่งที่เป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่การกำกับดูแล แม้ถึงว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 จะให้มีการทบทวนทุก 5 ปี และมีสัดส่วนการแบ่งที่เป็นธรรมก็ตาม จึงสมควรที่ อ.บ.ต. จะต้องคิดหารายได้เองใหม่ๆ และปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีฐานที่กว้างมากขึ้นครอบคลุมอันจะทำให้รายได้มากขึ้น ลดการพึ่งพาลดไปได้

ความคิดเห็นของข้าราชการ โดยภาพรวม รายได้ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ในข้อใดน่าจะทำรายได้มากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	**30.4**
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม. 74)	21.4
3. ภาษีป้าย (ม. 74)	7.1
4. อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม. 74)	5.4
5. ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์ และล้อเลื่อน (ม. 75)	17.9
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	8.9
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ขายสุรา (ม. 76)	10.7
8. อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายประมง (ม. 77)	5.4
9. ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายที่ดิน	10.7
10. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม. 80)	23.2
11. ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามกฎหมายกำหนด	5.4
12. อื่นๆ	8.9

ความคิดเห็นของข้าราชการว่ารายจ่ายในข้อใดของ อ.บ.ต. น่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต. จังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานส่วนตำบล	12.5
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	3.6
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	14.3
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ	3.6
5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	3.6
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	1.8
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	**66.1**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	1.8
9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุนหน่วยงานต่างๆ	7.1
10. รายจ่ายอื่นๆ ตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	3.6
11. อื่น ๆ	1.8

ตารางแสดงความคิดเห็นข้าราชการว่าบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชน ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

บทบาทที่ควรส่งเสริมประชาชนในการตรวจสอบ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	17.9
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	17.9
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	16.1
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	**41.1**
5. ยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถามผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของ อ.บ.ต.	12.5
6. อื่นๆ	12.5

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ข้อใดได้ผลดีมากที่สุด

ประเภทการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. การตั้งกระทู้ถาม	18.2
2. การยื่นญัตติ	5.5
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	29.1
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	16.4
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	12.7
6. การควบคุมจากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด	**32.7**
7. อื่นๆ	7.3

จากตารางเป็นที่น่าสังเกตว่ามีข้าราชการระบุเป็นจำนวนร้อยละ ซึ่งไม่มากนักกับมาตราการในการตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติ การอภิปรายในสภา อ.บ.ต. ซึ่งถือเป็นมาตรการขั้นพื้นฐาน ที่จะควบคุมกันเองในฝ่ายการเมืองโดยที่มีกฎหมายระบุไว้ แต่น้ำหนักของการควบคุมข้าราชการ ซึ่งก็

เป็นผู้ใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน กับให้ที่การควบคุมจากนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 32.7 ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาให้ท้องถิ่น มีความเติบโตในด้านของการกระจายอำนาจ ในลักษณะของการกำกับดูแลส่งเสริม มิใช่ควบคุมดังนั้น ถ้าสภาพการณ์ยังเป็นความเข้าใจเช่นนี้ จึงควรที่จะต้องหาทางแก้ไข ทั้งนี้ เพราะการควบคุมโดยอำเภอหรือจังหวัด จะเป็นที่มาแห่งปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ในระหว่างสองส่วนราชการ ที่จะนำไปสู่ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามอำเภอใจ ข้ามขั้นตอน ปราศจากอำนาจได้ จึงสมควรส่งเสริมบทบาทดังกล่าวนี้ กับภาคประชาชน ในด้านของการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. ให้มีมากขึ้น มากกว่าร้อยละ 16.4 ซึ่งก็จะเป็นการสอดคล้องกันกับความคิดเห็นของข้าราชการเองที่ว่า เห็นด้วย ร้อยละ 89.1 ที่จะให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่ง (อำนาจดังกล่าวนี้ควรจะอยู่ที่ฝ่ายการเมืองด้วยกันหรือประชาชนผู้เลือกตั้ง มิใช่อยู่ที่อำเภอหรือจังหวัด) ร้อยละ 10.9 ไม่เห็นด้วย

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

การใช้ดุลพินิจของ (นายอำเภอ) ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	**56.4**
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง	**34.5**
3. มีบ่อยครั้ง	7.3
4. อื่นๆ	1.8

จากตารางดังกล่าวข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบข้อปัญหาดังกล่าวนี้ จากแบบสอบถามของข้าราชการในจังหวัดสงขลาจะพบว่า มีความแตกต่างกัน นั้นหมายถึง สภาพการณ์ดังกล่าว ในกรณีของจังหวัดปัตตานี มีระดับความเข้มข้น (รุนแรง) ของปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจมากกว่า ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ามีการระบุว่า ไม่มีปัญหา ร้อยละ 56.4 แต่ตัวเลขของมีบ่อยครั้ง และมีบ้างเป็นบางครั้งก็สูงถึงร้อยละ 41.8 ซึ่งเป็นตัวเลขที่น่าเป็นห่วง ว่าจะมีปัญหาดังกล่าวอยู่มาก โดยจากการสัมภาษณ์พูดคุยก็พบว่า ปัญหาที่เกิดคือ มีการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้เพราะมีการเรียกเงินอุดหนุนให้ อ.บ.ต. ทำการสนับสนุน โครงการต่างๆ ของอำเภอ จากงบของ อ.บ.ต. อันเป็นเรื่องที่นอกเหนือจากหน้าที่ควรทำต้องทำของอ.บ.ต. แต่ในขณะเดียวกันก็มีการระบุว่า เพราะเหตุที่ร่างข้อบังคับนั้นจัดทำไม่

ถูกต้อง ผิดพลาดเล็กๆ น้อยๆ จึงต้องให้ไม่ผ่านและกลับไปแก้ไข โดยมีข้อเสนอแนะว่าควรจัดทำเป็นคู่มือหรือจอบรมวิธีการเสนอหรือแนวทาง เกณฑ์ที่ทางอำเภอใช้พิจารณาข้อบังคับของ อ.บ.ต. ให้ชัดเจนเพื่อให้ อ.บ.ต. ถือเป็นแนวปฏิบัติ และทางอำเภอเองก็จะได้ โปร่งใส ตรวจสอบได้ถึงเหตุผล ของคำสั่งในทางปกครอง ที่ไม่อนุมัติร่างข้อบังคับนั้น ๆว่าเป็นเพราะเหตุใด ซึ่งปัจจุบันมักจะแก้ไขโดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ของผู้ปฏิบัติงานไปต่อรองกับอำเภอเสมอๆ นอกจากนี้ ก็ควรที่ส่วนกลางจะจัดสรรในส่วนของงบประมาณให้เป็นที่เพียงพอกับส่วนภูมิภาค (บ้าง) เพื่อที่จะไม่ไปของบ ฯ จาก อ.บ.ต. อันเป็นผลกระทบถึงดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ และควรจะกำหนดระยะเวลาและวิธีพิจารณา ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างหลักประกัน ให้กับท้องถิ่นได้ถึงว่าจะไม่มีการแทรกแซงจากอำเภอได้ หากมีการแทรกแซงเกิดขึ้นก็จะเป็นเรื่องที่ผิดระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือข้ามขั้นตอนการพิจารณา ทำให้ขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เมื่อมีดุลพินิจออกมา ไม่ผ่านร่างข้อบังคับ ดังกล่าว ก็จะนำไปสู่ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุนำไปสู่คดีปกครอง ศาลปกครอง ได้ในที่สุด และต่อข้อคำถามเดียวกันนี้ แต่เปลี่ยนจากนายอำเภอเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด มีการระบุว่า ร้อยละ 89.1 ไม่มีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ ทั้งนี้เพราะกระบวนการต่างๆ มักจะจบลงที่อำเภอได้ ทั้งในแง่ของการต่อรองกันหรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกันในการแก้ไขปัญหา และมาจากเหตุผลตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ให้สภา อ.บ.ต. ยืนยันว่าจะให้ร่างข้อบังคับ (ที่ไม่เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ- จ่าย) มีผลได้ จำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภา อ.บ.ต. ร่างข้อบังคับดังกล่าวก็ประกาศใช้ได้ จึงไม่ค่อยมีปัญหาขึ้นไปถึงระดับผู้ว่าฯ เท่าใดนัก แต่ก็มีร้อยละ 10.9 ระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้งที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ให้

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบล จำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**83.9**
2. ไม่เห็นด้วย	16.1
3. อื่นๆ	1.8

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี มีหรือไม่ที่นายอำเภอ ไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุด ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาชี้ขาด

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มี	7.1
2. ไม่มี	87.5
3. อื่นๆ	5.4

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย ของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอ นายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	77.8
2. ไม่เห็นด้วย	24.1
3. อื่นๆ	1.9

จากการพิจารณาตารางดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นไว้เกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบังคับ , แผนพัฒนาตำบล, งบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. เป็นประเด็นๆ ไปแต่ก็มีการตอบกลับมา ในแบบสอบถาม ถึงความเห็นดังกล่าวของข้าราชการ ไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก ส่วนใหญ่ก็มีความเห็นว่า ควรให้แผนต่างๆ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาของอำเภอก่อน เพื่อเป็นเอกภาพ ทิศทางเดียวกัน ในการพิจารณาถือเป็นการกลั่นกรองแทนประชาชน ในสภาพที่สภา อ.บ.ต. ยังไม่เข้มแข็ง หากในอนาคตมีความเข้มแข็ง หลังจากที่ผ่านจากสภา อ.บ.ต. ก็ควรแก้ไขกฎหมายให้สามารถมีผล ในทางปฏิบัติได้อันถือเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการกระจายอำนาจปกครองตนเอง (Self government) แต่อย่างไรก็แล้วแต่ก็มีข้อสังเกตว่าควรจะดึงประชาคม หมู่บ้าน เข้าร่วมด้วย เพื่อทราบปัญหาและความต้องการของแต่ละ ๆชุมชน นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า ประชาคมหมู่บ้าน ก็เป็นประชาคมที่สำคัญและใกล้ชิดกับ อ.บ.ต. การติดต่อกันในการ

เสนอแผน หรือข้อบังคับจะมีอยู่เสมอ และทันสมัยทันต่อการพัฒนาที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้มากกว่า ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่ใกล้ชิดกับ อ.บ.ต. (ประชาชน) เป็นต้นว่าความทันต่อเหตุการณ์ โดยเหตุที่เมื่อเป็นแผนพัฒนาอำเภอจึงต้องมีการจัดทำให้แล้วเสร็จ แต่เนิ่นๆ เพื่อนำไปรวบรวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนจังหวัด จึงมีการวางแผนพัฒนาอำเภอกันไว้ ในระยะยาว (2 ปี หรือ 1 ปี กว่าก่อนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน) ซึ่งเมื่อถึงเวลาบังคับใช้แผนพัฒนาอำเภอดังกล่าวก็ล้าสมัย ไม่ทัน และสนองตอบต่อการพัฒนาของ อ.บ.ต. ของชุมชนแล้ว ซึ่งผิดกับการคิดจากฐานรากของประชาคม ที่ติดต่อเสนอแผนต่อ อ.บ.ต. 3-4 เดือน ก่อนจัดทำแผน อ.บ.ต. จึงมีความสมบูรณ์มากกว่า และยังเป็นตัวช่วยกระตุ้น ให้คนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วม อันจะนำไปสู่ความรักและหวงแหน ภูมิใจในชุมชนของตน อันเป็นจุดแข็งของการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งต้องยอมรับว่ามีความแตกต่างกันตามศักยภาพ ของแต่ละ อ.บ.ต. ไป

ส่วนการพิจารณาในแง่ของสถิติการวิจัยในส่วนของการหาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันของคำตอบในแต่ละข้อของคำถามที่มีอยู่ในแบบสอบถาม (Crosstabulation) ถึงความเกี่ยวโยงกันนั้น ผู้วิจัยจะหยิบยกมาเฉพาะที่เป็นความเกี่ยวโยงของข้อคำถาม คำตอบที่น่าสนใจเท่านั้น โดยแสดงผลเป็นตารางเปรียบเทียบเพื่อทำให้เห็นภาพโดยรวมได้โดยง่ายดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ: มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ				
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**63.6**	**36.4**	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	**50**	**32.1**	14.3	3.6
3. อายุ 41-50 ปี	**63.6**	**36.4**	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	**60**	**40**	-	-
เพศ				
1. ชาย	**56.5**	37	4.3	2.2
2. หญิง	**55.6**	22.2	22.2	-
การศึกษา				
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	**100**	-	-
2. ปริญญาตรี	**55.6**	33.3	8.9	2.2
3. ปริญญาโท	**62.5**	37.5	-	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	**100**	-	-	-
ตำแหน่ง				
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	**100**	-	-	-
2. นายอำเภอ	**57.1**	**42.9**	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	**52.4**	35.7	9.5	2.4
4. ปลัดอำเภอ	75	25	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	**100**	-	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	**51.7**	37.9	10.3	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**81.8**	9.1	9.1	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	**50**	**50**	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	40	**60**	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	**50**	**50**	-	-
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	**50**	-	-	50
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**45.5**	**45.5**	9.1	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**42.9**	28.6	14.3	14.3
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**50**	**50**	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**50**	37.5	12.5	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**55.6**	33.3	11.1	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	**78.6**	21.4	-	-
สังกัด				
1. ราชการส่วนกลาง	**100**	-	-	-
2. ราชการส่วนภูมิภาค	**66.7**	33.3	-	-
3. ราชการส่วนท้องถิ่น	**52.4**	35.7	9.5	2.4

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ใช้อำนาจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันกับอำเภอและเสนอขึ้นมา)

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ			
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ				
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**90.9**	9.1	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	**85.7**	14.3	-	-
3. อายุ 41-50 ปี	**90**	10	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	**100**	-	-	-
เพศ				
1. ชาย	**91.3**	8.7	-	-
2. หญิง	**77.8**	22.2	-	-
การศึกษา				
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**100**	-	-	-
2. ปริญญาตรี	**88.9**	11.1	-	-
3. ปริญญาโท	**87.5**	12.5	-	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	**100**	-	-	-
ตำแหน่ง				
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	**100**	-	-	-
2. นายอำเภอ	**87.5**	12.5	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	**87.8**	12.2	-	-
4. ปลัดอำเภอ	**100**	-	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	**100**	-	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	**89.7**	10.3	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**90**	10	-	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	**100**	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	**83.3**	16.7	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	**100**	-	-	-
6. อื่น (ไม่ต่อเนื่อง)	**50**	**50**	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**81.8**	18.2	-	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**100**	-	-	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**83.3**	16.7	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**87.5**	12.5	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**100**	-	-	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	**84.6**	15.4	-	-
สังกัด				
1. ราชการส่วนกลาง	-	**100**	-	-
2. ราชการส่วนภูมิภาค	**92.3**	7.7	-	-
3. ราชการส่วนท้องถิ่น	**90.2**	9.8	-	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัด ของข้าราชการ ต่อความเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ		
	ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	90.9	9.1	-
2. อายุ 31-40 ปี	78.6	21.4	3.6
3. อายุ 41-50 ปี	90.9	9.1	-
4. อายุ 51-60 ปี	83.3	16.7	-
เพศ			
1. ชาย	83	17	2.1
2. หญิง	88.9	11.1	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	100	-	-
2. ปริญญาตรี	82.2	17.8	2.2
3. ปริญญาโท	88.9	11.1	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	100	-	-
2. นายอำเภอ	87.5	12.5	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	81	19	2.4
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	100	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	82.8	17.2	3.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	72.7	27.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	75	25	-
6. อื่น (ไม่ต่อเนื่อง)	100	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	72.7	27.3	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	75	25	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	100	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	87.5	12.5	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	88.9	11.1	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	85.7	14.3	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนกลาง	-	100	-
2. ราชการส่วนภูมิภาค	92.3	7.7	-
3. ราชการส่วนท้องถิ่น	83.3	16.7	2.4

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อความคิดเห็นของข้าราชการถึงว่าในการร่างแผนพัฒนาตำบล หรือ ข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ		
	ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่านมีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	9.1	81.8	9.1
2. อายุ 31-40 ปี	3.6	89.3	7.1
3. อายุ 41-50 ปี	18.2	81.8	-
4. อายุ 51-60 ปี	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	8.5	85.1	6.4
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	100	-
2. ปริญญาตรี	6.7	86.7	6.7
3. ปริญญาโท	11.1	88.9	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	-	100	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	100	-
2. นายอำเภอ	12.5	87.5	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	4.8	88.1	7.1
4. ปลัดอำเภอ	25	75	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	-	100	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	6.9	89.7	3.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	9.1	90.9	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	100	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	16.7	83.3	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	-	100	-
6. อื่น (ไม่ต่อเนื่อง)	-	-	100
จำนวนเรื่องที่คิดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	9.1	90.9	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	-	75	25
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	12.5	87.5	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	11.1	88.9	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	7.1	85.7	7.1
สังกัด			
1. ราชการส่วนกลาง	-	100	-
2. ราชการส่วนภูมิภาค	15.4	84.6	-
3. ราชการส่วนท้องถิ่น	4.8	88.1	7.1

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อประเด็นว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ว่าต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ		
	ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**44.4**	**55.6**	-
2. อายุ 31-40 ปี	**78.6**	25	3.6
3. อายุ 41-50 ปี	**90.9**	9.1	-
4. อายุ 51-60 ปี	**100**	-	-
เพศ			
1. ชาย	**76.1**	26.1	2.2
2. หญิง	**87.5**	12.5	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**100**	-	-
2. ปริญญาตรี	**74.4**	27.9	**2.3**
3. ปริญญาโท	**100**	-	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	-	**100**	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	**100**	-	-
2. นายอำเภอ	**100**	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	**70**	32.5	2.5
4. ปลัดอำเภอ	**100**	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	**100**	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	**70.4**	33.3	3.7
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**90.9**	9.1	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	**50**	**50**	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	**83.3**	16.7	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	**100**	-	-
6. อื่น (ไม่ต่อเนื่อง)	**100**	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**70**	30	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**62.5**	**37.5**	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**83.3**	33.3	16.7
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**87.5**	12.5	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**88.9**	11.1	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	**76.9**	23.1	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนกลาง	**100**	-	-
2. ราชการส่วนภูมิภาค	**100**	-	-
3. ราชการส่วนท้องถิ่น	**70**	**32.5**	2.5

จากการพิจารณา 5 ตารางสรุปเปรียบเทียบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาคที่มีต่อราชการส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อนำตัวแปรอื่น ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ หรือแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ เข้ามาดูความสัมพันธ์ก็จะเห็นภาพดังกล่าวที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในประเด็นของการที่อำเภอ (นายอำเภอ) ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับท้องถิ่น พบว่า แม้โดยส่วนใหญ่แล้วข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามดังกล่าวนี้ จะระบุว่าไม่มีแต่ข้อสังเกตหนึ่งที่ผู้วิจัยใคร่ที่จะตั้งไว้ก็คือว่า ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามนี้ ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อคำถามดังกล่าว จึงอาจทำให้มีอคติ ปนอยู่ในการตอบแบบสอบถามมาจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำผลการวิจัยดังกล่าวมาเปรียบเทียบเป็นประเด็นๆ ไปกับข้อคำถามในแบบสอบถาม ของส่วนท้องถิ่น อันหมายถึง ผู้ได้รับผลกระทบจากการมีดุลพินิจดังกล่าว แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ในแบบสอบถามข้าราชการนี้ ก็มีผู้ที่ระบุว่า มีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง) ที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่ อ.บ.ต. เสนอขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นร้อยละ 36.4 ของข้าราชการที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมา ร้อยละ 32.1 อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 36.4 อายุ 41-50 ปี ร้อยละ 40 ของผู้ที่มีอายุ 51-60 ปี ซึ่งก็เห็นได้ว่าเป็นผู้ที่รับราชการมานานย่อมจะทราบปัญหาการกระทบกระทั่งดังกล่าวเป็นอย่างดี นอกจากนั้นคิดเป็น 100% ของข้าราชการที่จบมัธยมศึกษา/อาชีวะ ก็ระบุว่ายังมีบ้างในปัญหาดังกล่าวที่น่าสนใจคือ กลุ่มของนายอำเภอเอง ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงอย่างยิ่ง ถึงร้อยละ 42.9 ระบุว่า มีเป็นบางครั้ง ที่พวกตนไม่ผ่านร่างข้อบังคับดังกล่าวให้กับท้องถิ่น โดยให้เหตุผลว่าท้องถิ่นดำเนินการไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามระเบียบวิธีในการออกข้อบังคับไม่เข้าใจกฎหมายหาประโยชน์กันในหมู่คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งเกี่ยวกับ ประเด็นการหาประโยชน์กันนี้ จากการเก็บข้อมูลของ อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลา ก็พบว่า มีการให้ข้อมูลเช่นกันว่า ทางฝ่ายอำเภอ (นายอำเภอ) ก็มีพฤติกรรมไม่แตกต่างกัน ในการเรียกร้องให้ท้องถิ่นตั้งงบประมาณสนับสนุนโครงการของทางอำเภอ (ซึ่งไม่ใช่ภาระกิจของ อ.บ.ต.) และเมื่อไม่ดำเนินการก็จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ นอกจากนี้ก็มีร้อยละ 50 เท่า ๆ กันของผู้ที่ทำงานมาเกินกว่า 15-20 ปี และ เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป ตามลำดับ ก็ระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง ร้อยละ 60 ของผู้ที่ทำงานเกินกว่า 20-25 ปี ระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้งเช่นกัน โดยหากพิจารณาผู้ที่ต้องติดต่องานกับ อ.บ.ต. บ่อย ๆ อันจะทำให้ได้ทราบถึงปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ร้อยละ 50 ของผู้ที่ติดต่องาน เกินกว่า 10-15 เรื่องใน 1 เดือน ก็ระบุว่ายังมีปัญหาอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ จำนวนตัวเลขของผู้ที่ระบุว่ามีบ่อยครั้งพบว่า มีน้อยมากซึ่งก็เป็นเรื่องที่น่ายินดีว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก ต่อข้อคำถามเดียวกันนี้ เมื่อเปลี่ยนระดับจากการสอบถามที่นายอำเภอแต่เปลี่ยนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าตัวปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว ลดน้อยไปมาก หรือแทบจะไม่ปรากฏในกรณีของจังหวัดปัตตานี ยิ่งเมื่อพิจารณาถึงว่า ความบ่อยของการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ โดยผู้ว่าฯ ไม่ผ่านให้ พบว่า ไม่

มีการระบุใด ๆ ทั้งสิ้น ว่ามีบ่อยครั้ง ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่า โดยเหตุกระบวนการตามกฎหมายที่จะต้องเป็นกรณีความขัดแย้งจริง ๆ ของทาง อ.บ.ต. กับ อำเภอ จึงจะเสนอขึ้นมายังผู้ว่าฯ (โดยมากก็จะเป็นเรื่องงบประมาณรายจ่าย มากกว่า) ดังนั้นในร่างข้อบังคับทั่วไป เมื่อมีปัญหาอยู่ที่ระดับอำเภอ นายอำเภอก็มักจะต่อรอง ใช้อำนาจหรือความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ให้ อ.บ.ต. แก้ไขจนผ่านไปได้ นอกจากนี้ หากสภา อ.บ.ต. ต้องการใช้ร่างข้อบังคับดังกล่าวนั้นจริงก็ยืนยันตามกฎหมายไปได้ 2 ใน 3 ของสภา อ.บ.ต. จึงทำให้ปัญหานี้มิได้ขึ้นไปสู่ผู้ว่าฯ นั่นเอง แต่ก็ยังมีข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามที่สังกัดอยู่กับส่วนกลางระบุว่า คิดเป็น 100% ว่ายังมีปัญหานี้บ้าง (ปานกลาง) ในระดับผู้ว่าฯ ต่อข้อคำถามที่ว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับ แผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนใหญ่ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามระบุว่าเห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด และประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีเอกภาพ แต่ก็มีบ้างที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอเหตุผลไปบ้างแล้ว ก่อนหน้านี้ว่า มีการไม่เห็นด้วย และให้เหตุผลว่าแผนพัฒนาของอำเภอไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน ขาดการกระตุ้นการมีส่วนร่วมและฟังเสียงจากประชาคมหมู่บ้าน นายอำเภอมีการโยกย้ายเรื่อย ๆ ขาดความเข้าใจ ทิศทางหรือความต่อเนื่องที่ดำเนินงานมาของ อ.บ.ต. ในท้องถิ่นนั้น ๆ ในประเด็นของการร่างแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่มีการถามถึงว่ามีหรือไม่ที่เป็นความขัดแย้งกันมาก ๆ (อ.บ.ต. ไม่ยอมทางอำเภอ) จนต้องส่งเรื่องมาให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้ชี้ขาด (ซึ่งตามกฎหมายระบุเช่นนั้น) พบว่าความรุนแรงของปัญหา แทบจะไม่มีเลยในกรณีของจังหวัดปัตตานี เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดสงขลา จะพบว่ายังมีอยู่บ้าง ประปราย แต่กรณีของจังหวัดปัตตานี ไม่มีหรือมีน้อยมาก จะเห็นได้ว่าตัวเลขโดยเฉลี่ยจากตารางร้อยละ 80 ขึ้นไป ทั้งสิ้นที่ระบุว่า ไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ในระดับที่ผู้ว่าฯ ต้องลงมาชี้ขาด ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกันกับการถามความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ว่า การพิจารณาแผนพัฒนาตำบลก่อนนำไปใช้ ต้องผ่านอำเภอก่อนเสมอ ส่วนใหญ่ตอบว่า เห็นด้วย ทั้งนี้เพราะเพื่อความเป็นเอกภาพและทิศทางเดียวกันของการพัฒนา แต่ก็ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่าถ้าวันข้างหน้า อ.บ.ต. พัฒนาไปมากกว่านี้ก็อาจให้จบที่สภา อ.บ.ต. แล้วนำไปใช้เลยก็เป็นได้ อย่างไรก็แล้วแต่ ก็มีตัวเลขของผู้ไม่เห็นด้วยอยู่เช่นกัน เช่น ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงานมาเกินกว่า 15-20 ปี และคิดเป็น 100% ของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ ระบุว่าไม่เห็นด้วย นอกจากนี้ก็มีร้อยละ 37.5 ของผู้ที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ใน 1 เดือน เฉลี่ยเกินกว่า 5-10 เรื่อง และร้อยละ 32.5 ของผู้ที่เป็นข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น ไม่เห็นด้วย เช่นกัน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ชุด นั่นคือ เป็นการถามข้อมูลจากทางราชการ ชุดหนึ่ง ส่วนอีกชุดหนึ่งนั้นเป็นการถามข้อมูลจากส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และสมาชิก อ.บ.ต. ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปรียบเทียบถึงปัญหา

การใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันในทั้ง 2 ส่วน ของทั้งราชการส่วนภูมิภาค และผู้ได้รับผลกระทบราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกัน จำนวนอีก 100 ชุด โดยได้ผลการวิจัยที่เป็นภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี แสดงผลเป็นตารางได้ดังนี้

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)	ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
อายุ		**ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต. มากี่ปี**	
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	11.4	1. ต่ำกว่า 5 ปี	**57.1**
2. อายุ 31-40 ปี	**61.4**	2. 5 ปี – 6 ปี	32.9
3. อายุ 41-50 ปี	21.4	3. 6 ปี – 7 ปี	4.3
4. อายุ 51-60 ปี	2.9	4. 7 ปี – 8 ปี	1.4
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	2.9	5. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง)	4.3
เพศ			
1. ชาย	94.3	**ท่านคิดว่าจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นอีกหรือไม่**	
2. หญิง	5.7		
การศึกษา		1. สมัคร	25.7
1. ประถมศึกษา	4.3	2. ไม่สมัคร	**67.1**
2. มัธยมศึกษา / อาชีวะ	**70**	3. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	7.1
3. อนุปริญญา	14	**ใน 1 อาทิตย์ ท่านมาทำงาน อ.บ.ต. เฉลี่ยกี่วัน**	
4. ปริญญาตรี	7.1		
5. ปริญญาโท	1.4	1. ต่ำกว่า 1 วัน	1.4
6. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	2.9	2. 1-3 วัน	**41.4**
ก่อนหน้าที่จะมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ท่านมีอาชีพ		3. 3-5 วัน	31.4
		4. 5-7 วัน	4.3
1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	10	5. มาทุกวัน	14.3
2. เกษตรกร / ประมง	**35.7**	6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	7.1
3. ค้าขาย	30	**หากอยู่ในพื้นที่ชาวบ้านมาพบเฉลี่ยอาทิตย์กี่วัน**	
4. รับเหมาก่อสร้าง	7.1		
5. ข้าราชการ	2.9	1. 1-3 วัน	**31.4**
6. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	14.3	2. 3-5 วัน	18.6
		3. 5-7 วัน	12.9
		4. มาทุกวัน	30
		5. อื่นๆ	7.1

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)	ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
รายได้เฉลี่ยของอาชีพที่ทำอยู่ก่อนมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต.		**ท่านต้องติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเฉลี่ยประมาณเดือนละกี่เรื่อง**	
1. ต่ำกว่า 5,000 บาท	35.7	1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**52.9**
2. 5,000-15,000 บาท	**44.3**	2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	31.4
3. 15.000 – 25 ,000 บาท	17.1	3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	2.9
4. 35,000 – 45,000 บาท	2.9	4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	1.4
หลังจากที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. แล้วมีรายได้ เฉลี่ย เดือนละ		5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	1.4
		6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	10
1. ต่ำกว่า 5,000 บาท	32.9	**ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต.อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารหรือไม่**	
2. 5,000 - 15,000 บาท	**50**		
3. 15,000 – 25,000 บาท	12.9	1. อยู่	**70**
4. 25,000 – 35,000 บาท	1.4	2. ไม่อยู่	28.6
5. อื่นๆ (ไม่แน่นอนของรายได้เพิ่ม – ลด)	2.9	3. อื่นๆ	1.4
อาชีพปัจจุบัน		**อ.บ.ต. ของท่านจัดอยู่ในชั้นใด**	
1. ลูกจ้าง หรือพนักงานในบริษัทเอกชน	7.1	1. อ.บ.ต.ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	-
2. ค้าขาย	**35.7**	2. อ.บ.ต.ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	-
3. เกษตรกรรม / ประมง	24.3	3. อ.บ.ต.ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	5.7
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	14.3	4. อ.บ.ต.ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท)	2.9
5. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	18.6	5. อ.บ.ต.ชั้น 5 (รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	**91.4**
ภูมิลำเนา		**อ.บ.ต. ของท่านอยู่ห่างจากจังหวัดกี่กิโลเมตร**	
1. ภาคกลาง	1.4		
2. ภาคใต้	**97.1**	1. ต่ำกว่า 30 กิโลเมตร	**71.4**
3. ภาคตะวันออก	1.4	2. 30-100 กิโลเมตร	27.1
		3. 200 กิโลเมตรขึ้นไป	1.4

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)	ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
อยู่ในตำบลอันเป็นที่ตั้งของ อ.บ.ต. มาเป็นเวลากี่ปีแล้ว		**การอบรมเรื่องใดที่ท่านคิดว่าจำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ของท่าน**	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	4.3	1. กฎหมายเกี่ยวกับงานของ อ.บ.ต.	**71.4**
2. เกินกว่า 5-15 ปี	7.1	2. การฝึกอาชีพ	7.1
3. เกินกว่า 15-20 ปี	7.1	3. ผังเมือง	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	2.9	4. การจัดทำงบประมาณ	17.1
5. เกินกว่า25 ปีขึ้นไป	**47.1**	5. อื่นๆ (สำคัญทุกเรื่อง)	4.3
6. อื่นๆ	31.4	**เครื่องใช้สำนักงานอุปกรณ์ยานพาหนะในข้อใดที่ท่านเห็นว่าจำเป็นกับ อ.บ.ต. ของท่านมากที่สุด**	
ท่านดำรงตำแหน่งใดใน อ.บ.ต.			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	32.9		
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	15.7	1. ยานพาหนะ	27.1
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	1.4	2. อาคาร (สถานที่)	**35.7**
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	21.4	3. เครื่องคอมพิวเตอร์	15.7
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	**24.3**	4. เครื่องใช้สำนักงาน	11.4
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ)	4.3	5. อื่น ๆ	10
ใน อ.บ.ต. ของท่านมีเจ้าหน้าที่ลูกจ้างกี่คน			
1. ต่ำกว่า 15 คน	**80**		
2. 15-25 คน	4.3		
3. 25-35 คน	1.4		
4. 45-55 คน	1.4		
5. อื่นๆ	12.9		

จากการพิจารณาภูมิหลังดังกล่าวของสมาชิก อ.บ.ต.และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดปัตตานีจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ของสมาชิกที่ตอบแบบสอบถามเป็นคนหนุ่มที่อยู่ในวัยทำงาน คือมีอายุ 31-40 ปี ร้อยละ ถึง 61.4 ส่วนใหญ่ก็ประกอบอาชีพ เกษตรกร /ประมง ร้อยละ 35.7 และมีระดับการศึกษาไม่สูงนัก ร้อยละ 70 จบชั้นมัธยมศึกษา / อาชีวะ นอกจากนี้ก็เป็นที่สังเกตประการหนึ่งว่า หากพิจารณารายได้ก่อนที่จะมาเป็น อ.บ.ต. ร้อยละ 44.3 ระบุว่า 5,000 – 15,000 บาท แต่เมื่อเป็นสมาชิก อ.บ.ต. แล้วก็พบว่า มิได้ทำให้รายได้เพิ่มขึ้น ลดลง ดังที่มีการกล่าวหากันว่ามีการทุจริตในแผนงานโครงการต่างๆ ที่ อ.บ.ต. เสนอไปยังอำเภอ เพื่อขออนุมัติก่อนนำไปใช้ อันส่งผลถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันซึ่งจะได้รายงานผลต่อไปในตอนที่ 2 นอกจากนี้ ร้อยละ 47.1 เป็นผู้ที่อยู่อาศัยในตำบล (ใน อ.บ.ต.) มาเป็นเวลานานเกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป ในส่วนดังกล่าวนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์มากในการให้ข้อมูลถึงสภาพที่เป็นอยู่เดิม และทิศทางการพัฒนา อ.บ.ต. ในอนาคต ร้อยละ 32.9 เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ร้อยละ 15.7 เป็นประธานสภา อ.บ.ต. ร้อยละ 24.3 เป็นสมาชิกสภา อ.บ.ต. จะเห็นได้ว่าข้อมูลในส่วนนี้ เป็นข้อมูลที่มีการกระจายตัวในการสอบถามผู้ดำรงตำแหน่งในหลายๆ สถานะ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการสรุปผลการวิจัยในปัญหาการใช้ดุลพินิจ นอกจากนั้นหากดูถึงความตั้งใจในการทำงาน พบว่าโดยเฉลี่ยแล้วสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามก็เป็นผู้ที่สนใจในการทำงาน ร้อยละ 41.4 มาทำงาน 1-3 วัน ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาดูตัวเลขที่อยู่ในพื้นที่ก็พบว่าร้อยละ 31.4 เช่นเดียวกัน ก็พบปะชาวบ้าน 1-3 วัน จึงทำให้เห็นได้ว่าใน 1 อาทิตย์ (7 วัน) เกือบจะทุกวัน ที่มีการทำงานของสมาชิก อ.บ.ต. แม้จะพึ่งเป็น อ.บ.ต. ร้อยละ 57.1 ต่ำกว่า 5 ปี ก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่า ร้อยละ 70 ของผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่า อยู่ทีมเดียวกันกับฝ่ายบริหาร (ประธานบริหาร อ.บ.ต.) แต่เมื่อมีการสอบถามฝ่ายบริหาร บางครั้ง ก็ให้ข้อมูลว่ามีการเล่นการเมืองกันภายในองค์กร อ.บ.ต. ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับการสอบถามแบบสอบถามข้าราชการว่า ใน อ.บ.ต.มักจะมีการแบ่งเป็นฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล จำลองมา เหมือนกับสภาระดับชาติ แต่เหตุใดตัวเลขร้อยละ 70 จึงระบุว่าอยู่ทีมเดียวกัน กับฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่น่าจะมีปัญหาขัดแย้งกัน จากประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยคิดว่า การรวมตัวกันของสมาชิกในการสมัครรับเลือกตั้ง น่าจะเป็นลักษณะของโครงสร้างหลวมๆ มิได้มีการรวมตัวกัน ผูกพันแบบลักษณะพรรคการเมือง เพราะก็ยังเป็นรูปทีมอยู่ ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่ว่า เมื่อมีข้อถามว่าอยู่ทีมเดียวกันหรือไม่ จึงระบุว่าอยู่แต่การทำงานจริงๆ เป็นไปในลักษณะที่มีการควบคุมจากฝ่ายสมาชิกอยู่ ซึ่งน่าจะเป็นผลดีกับประชาชนในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ร้อยละ 52.9 ระบุว่ามีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค ประมาณเฉลี่ยต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ซึ่งเป็นปริมาณที่ไม่มากนัก ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่า เพราะขนาด (ชั้น) ของ อ.บ.ต. ร้อยละ 91.4 ที่ตอบแบบสอบถามมาเป็น อ.บ.ต. ชั้น 5 ก็เป็นได้ จึงมีการติดต่องานไม่มากนัก แต่อย่างไรก็แล้วแต่

ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน นั้นมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการที่จะมีการติดต่อ เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองได้เช่นกัน และก็พบว่า อ.บ.ต. ส่วนใหญ่ ร้อยละ 71.4 อยู่ใกล้กับจังหวัดปัตตานีทั้งสิ้น จึงอาจมีการประสานงานกันในแบบที่ไม่เป็นทางการก็เป็นได้ (การพูดคุย, การโทรศัพท์, คอมพิวเตอร์ เป็นต้น) และร้อยละ 71.4 ของผู้ตอบแบบสอบถาม ก็ต้องการให้มีการจัดอบรมเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของ อ.บ.ต. อันถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญในปัญหาการใช้ดุลพินิจก็ว่าได้ นอกจากนี้หากจะพิจารณาลงไปในรายละเอียดของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ที่เป็นข้อมูลที่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี ระบุมาก็สามารถแสดงผลเป็นตารางได้ ดังนี้

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
ท่านคิดว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล	27.1
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ ตำบล (ในเรื่องทั่วไป)	21.4
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ – รายจ่าย)	27.1
4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล	**37.1**
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม	21.4
6. อื่นๆ	7.1
ท่านคิดว่าหน้าที่ใดมีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต.ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล	**65.7**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	24.3
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	14.3
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย	12.9
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสามัญ และวิสามัญ	7.1
6. อื่นๆ	5.7

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
ในด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง บทบาทใดที่ท่านคิดว่าต้องทำมากที่สุด	
1. ให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก	12.9
2. รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	**35.7**
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	5.7
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	11.4
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	32.9
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	**35.7**
7. คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	12.9
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย	11.4
9. อื่นๆ	12.9
ท่านคิดว่างานใดที่ท่านจะเลือกทำเป็นอันดับแรกใน อ.บ.ต. ของท่าน	
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	27.1
2. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง	10
3. ให้มีบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	5.7
4. ให้มีบำรุงรักษาสถานที่ ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	5.7
5. ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์	12.9
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	11.4
7. บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	**51.4**
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	2.9
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	2.9
10. อื่นๆ	7.1
ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะเปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน	
1. เห็นด้วย	**92.9**
2. ไม่เห็นด้วย	7.1
3. อื่นๆ	-

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
ท่านคิดว่ารายได้ในข้อใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ของท่าน	
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม	**35.7**
2. รายได้จากทรัพย์สินของอ.บ.ต.	4.3
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรร เก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	37.1
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	**38.6**
5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ ต่างๆ	1.4
6. อื่นๆ	2.9
รายได้ของ อ.บ.ต. ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมข้อใดทำรายได้มากที่สุด	
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	**58.6**
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม. 74)	31.4
3. ภาษีป้าย (ม. 74)	14.3
4. อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม. 74)	2.9
5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (ม. 75)	15.7
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	10
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา (ม. 76)	15.7
8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (ม. 76)	4.3
9. อากรรังนกนางแอ่น (ม. 77)	1.4
10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (ม.77)	1.4
11. อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (ม. 77)	2.9
12. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (ม.77)	2.9
13. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	12.9
14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายปิโตรเลียม (ม. 78)	1.4
15. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม.80)	12.9
16. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามกฎหมายกำหนด (ม. 82)	8.6
17. อื่นๆ	8.6

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
รายจ่ายใดต่อไปนี้ที่ท่านเห็นว่าน่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต.	
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงาน ส่วนตำบล	22.9
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	4.3
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภา อ.บ.ต. ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	12.9
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าพาหนะ	5.7
5. จ่ายค่าวัสดุเช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	8.6
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	2.9
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	**47.1**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	2.9
9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุน หน่วยงานอื่นๆ	15.7
10. รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	5.7
11. อื่นๆ	4.3
ท่านคิดว่าบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต.	
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	24.6
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	**26.1**
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี ของอ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	23.2
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	20.3
5. ยื่นญัตติ หรือกระทู้ถาม ผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้อง	**26.1**
6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ในกรณี อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส	5.8
7. อื่น ๆ	7.2

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
มาตรการใดในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ที่ได้ผลดีที่สุด	
1. การตั้งกระทู้ถาม	32.9
2. การยื่นญัตติ	14.3
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	**34.3**
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	7.1
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	15.7
6. การควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด	17.1
7. อื่นๆ	2.9
ญัตติใดต่อไปนี้มีผลต่อการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	
1. ขอรับรองรายงานการประชุม	25.7
2. ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติในเวลาที่มีการปรึกษารวดเร็ว	8.6
3. ขอแปรญัตติ	**18.6**
4. ขอให้ลงมติ	14.3
5. ขอให้แยกประเด็นพิจารณา หรือแยกประเด็นลงมติ	15.7
6. ขอให้ปิดอภิปราย	5.7
7. ขอให้เปิดอภิปรายต่อไป	15.7
8. ขอให้เลื่อนการประชุม ปรึกษาต่อคราวหน้า	2.9
9. ขอให้พิจารณาโทษสมาชิก อ.บ.ต. ว่าได้กระทำผิดข้อบังคับนี้ในการประชุมครั้งนั้น	7.1
10. ญัตติที่ประธานสภา อ.บ.ต. เห็นควรอนุญาต	7.1
11. อื่นๆ	1.4
ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้	
1. เห็นด้วย	**72.9**
2. ไม่เห็นด้วย	27.1
3. อื่นๆ	1.4

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดปัตตานี	คิดเป็น (ร้อยละ)
ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับ	
1. มี	14.3
2. ไม่มี	**78.6**
3. อื่นๆ	7.1
ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับ	
1. มี	7.2
2. ไม่มี	**84.1**
3. อื่นๆ	8.7
เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด	
1. เห็นด้วย	**75.7**
2. ไม่เห็นด้วย	22.9
3. อื่นๆ	1.4
ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับต่างๆ งบประมาณใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด	
1. มี	11.4
2. ไม่มี	**87.1**
3. อื่นๆ	1.4
เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้	
1. เห็นด้วย	**61.4**
2. ไม่เห็นด้วย	**35.7**
3. อื่นๆ	2.9

จากการพิจารณาในด้านที่เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ที่มีต่อกันของราชการทั้งสองส่วนนี้ เห็นได้ว่าแม้สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. จำนวนร้อยละ 92.9 เกือบจะทั้งหมดให้ความเห็นด้วยกับการเปลี่ยนชื่อเรียกประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เป็น นายก อ.บ.ต. และให้มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนก็ตาม แต่ก็ยังให้ความสำคัญกับบทบาทในการทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารอยู่ เป็นจำนวนที่ไม่น้อย นั่นคือ ร้อยละ 37.1 เห็นว่าควรมีบทบาทในการควบคุมทั้งในด้านของแผนพัฒนาตำบลและนโยบายการพัฒนา อ.บ.ต. เช่นเดียวกับ ร้อยละ 65.7 ก็เห็นว่าการควบคุมคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในการให้ร่างข้อบังคับและแผนให้สอดคล้องกันเป็นสำคัญ จากกรณีดังกล่าวนี้ ถ้ามองในเชิงโครงสร้างจะเห็นได้ว่า หากให้เป็นการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจากประชาชน ก็ย่อมจะทำให้บทบาทดังกล่าวนี้ แยกออกจากกัน นั่นคือ ทางฝ่ายสภา อ.บ.ต. จะกระทำแต่เพียงหน้าที่ (นิติบัญญัติ) เท่านั้นเฉพาะแต่การพิจารณาแผนพัฒนา อ.บ.ต. ร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. และพิจารณางบประมาณรายรับ จ่ายของ อ.บ.ต. เท่านั้น มิได้มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น ปัจจุบันตามที่มีข้อกำหนดไว้ เป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทที่ควรส่งเสริมให้ อ.บ.ต. ดำเนินการมากที่สุดนั้น แม้ผู้ตอบแบบสอบถามจะเน้นไปที่ ร้อยละ 51.4 ให้บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพ ของราษฎร แต่ก็มิได้เน้นไปที่การจัดหารายได้ เข้า อ.บ.ต. เพราะมีการระบุถึงการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต. เพียงร้อยละ 2.9 เท่านั้น หรือในกรณีกิจการที่เป็นเชิงพาณิชย์ เพื่อที่จะทำรายได้เข้า อ.บ.ต. ก็มิได้มีการระบุมา ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วในกรณีของจังหวัดสงขลาว่า การที่จะทำให้ อ.บ.ต. มีความเข้มแข็งอยู่ที่การที่ อ.บ.ต.มีรายได้มากขึ้นๆ ในการจัดสรรใช้จ่ายอันจะเป็นการลดการพึ่งพาจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (เงินอุดหนุน) อันนำมาซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในที่สุด ซึ่งก็จะเห็นได้ว่ามีการระบุถึงร้อยละ 38.6 ว่ามีการได้รับเงินอุดหนุนมาเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. (โดยเฉพาะ อ.บ.ต. ที่อยู่ในชั้น 3 ชั้น 4 ชั้น 5) จะได้รับเงินอุดหนุนเป็นสัดส่วนที่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับ อ.บ.ต. ชั้น 1 ชั้น 2 จึงได้รับผลกระทบในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ ทวีตามไปด้วย แต่อย่างไรก็แล้วแต่ เมื่อถามเจาะจงลงไปว่ามีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับของนายอำเภอหรือไม่ ร้อยละ 78.6 ระบุว่าไม่มีปัญหาดังกล่าว อันเป็นการสอดคล้องกับแบบสอบถามถึงข้าราชการในจังหวัดปัตตานี ในข้อคำถามเดียวกันก็ระบุว่า ไม่เป็นปัญหา จึงน่าจะเป็นการเชื่อได้ว่าระดับความรุนแรงในการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอมีน้อย และยิ่งเป็นการพิจารณาถึงกรณีของข้อคำถามเดียวกัน แต่เปลี่ยนไปที่ผู้ว่าฯ พบว่าร้อยละ 84.1 (ซึ่งมากกว่ากรณีนายอำเภอ) ระบุว่าไม่มีปัญหาทั้งนี้ก็เป็นดังที่ผู้วิจัยได้เคยนำเสนอไปก่อนหน้านี้ แล้วว่าระดับของเรื่องที่จะมาถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นตามกฎหมายหากเป็นข้อบังคับทั่วไป สภา อ.บ.ต. สามารถยืนยัน 2 ใน 3 ของสมาชิก แม้นายอำเภอจะไม่เห็นด้วยก็นำออกมาใช้ได้ ดังนั้นในประเด็นที่ อ.บ.ต. จะขัดแย้งกับผู้ว่าฯ จึงมีได้น้อย ตาม

กลไกของกฎหมาย เว้นไว้แต่กรณีร่างข้อบังคับที่เกี่ยวด้วยงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ที่ต้องนำขึ้นเสนอ ผู้ว่า ชี้ขาด แต่จากข้อมูลที่ได้รับร้อยละ 87.1 ก็ระบุว่า ไม่มีกรณีที่จะเกิดปัญหาเช่นนั้นขึ้น (กรณีจังหวัดปัตตานีมีความรุนแรงแห่งปัญหาน้อยกว่าจังหวัดสงขลา) นอกจากนี้แม้ร้อยละ 75.7 จะเห็นว่าแผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด แต่ก็มองข้ามมิได้ เพราะร้อยละ 35.7 ไม่เห็นด้วยว่าการใช้แผนดังกล่าว รวมทั้งเรื่องงบประมาณจะต้องมาผ่านนายอำเภอให้พิจารณาก่อน ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่ากรณีจังหวัดสงขลา ทั้งที่ระดับความรุนแรงของปัญหาน้อยกว่า เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ ส่วนใหญ่จากการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลได้ว่าเป็นกรณีเกิดปัญหาที่ตัวนายอำเภอเอง (เป็นการเฉพาะตัวๆ ไปมิใช่เกิดจากสภาพโครงสร้าง) ที่มีการออกแบบตามกฎหมายว่าให้ต้องผ่านอำเภอ แต่เกิดจากตัวของนายอำเภอเป็นคนๆ ไป ทั้งนี้เพราะบาง อ.บ.ต. ให้ข้อมูลมาว่าล่าช้ามาก เกือบ 2 เดือน 3 เดือน จึงจะสามารถพิจารณาร่างข้อบังคับ ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนในการนำไปบังคับใช้ให้ต้องล่าช้าออกไปอีก ดังนั้นในแง่โครงสร้างแม้จะให้ผ่านที่ทางอำเภอ ก็มิได้ขัดข้อง แต่จะต้องรวดเร็วในการพิจารณามากกว่าที่เป็นอยู่นี้ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการในการปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 เช่นกัน จึงทำให้การทำงานต่างๆ จะต้องถูกต้องรวดเร็วและเป็นหลักประกัน ได้ว่าจะต้องมีกรอบแห่งการใช้ดุลพินิจว่าจะผ่านหรือไม่ผ่านร่างข้อบังคับ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ (ในกรณีที่มิใช่ร่างข้อบังคับแต่เป็นคำร้อง คำขอ ข้อหารือที่เสนอไป) นอกจากนี้ ก็ต้องมีเหตุผลในคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะได้สามารถนำไปฟ้องร้องเป็นประเด็นยังศาลปกครองได้อีกทางหนึ่งด้วย

โดยนอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ดังกล่าวกับปัจจัยอื่นๆ ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งนี้เพื่อดูความสัมพันธ์กันของข้อมูล (Crosstabulation) ว่าจะให้ผลเหมือน หรือแตกต่างออกไปเช่นไร สามารถที่จะแสดงผลได้ดังนี้

ตารางสรุปการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของสมาชิก อ.บ.ต. จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคใน รอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่ามีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจในการแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) มีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาของ อ.บ.ต. ต่ออำเภอ		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	12.5	75	12.5
2. อายุ 31-40 ปี	14	79.1	7
3. อายุ 41-50 ปี	13.3	86.7	-
4. อายุ 51-60 ปี	50	-	50
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	15.2	77.3	7.6
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	-	100	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	16.3	75.5	8.2
3. อนุปริญญา	10	90	-
4. ปริญญาตรี	20	60	20
5. ปริญญาโท	-	100	-
6. อื่น ๆ (ศึกษาต่อ/นอกระบบ)	-	100	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	20	80	-
2. ค้าขาย	12	84	4
3. เกษตรกรรม/ประมง	5.9	88.2	5.9
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	20	70	10
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	23.1	61.5	15.4
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	100	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	40	40	20
3. เกินกว่า 15-20 ปี	20	60	20
4. เกินกว่า 20-25 ปี	50	50	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	9.1	87.9	3
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	13.6	77.3	9.1
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	8.7	82.6	8.7
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	18.2	72.7	9.1
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	6.7	86.7	6.7
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	29.4	64.7	5.9
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	100	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	21.6	75.7	2.7
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	9.1	81.8	9.1
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	-	100
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	85.7	14.3
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	25	75	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	-	100	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	14.1	78.1	7.8

ตารางสรุปการเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่อง ที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่ามีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการแทรกแซง ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) มีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาของ อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	-	75	25
2. อายุ 31-40 ปี	7.1	85.7	7.1
3. อายุ 41-50 ปี	13.3	80	6.7
4. อายุ 51-60 ปี	-	100	-
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	6.2	84.6	9.2
2. หญิง	25	75	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	-	100	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	8.3	81.3	10.4
3. อนุปริญญา	10	90	-
4. ปริญญาตรี	-	80	20
5. ปริญญาโท	-	100	-
6. อื่น ๆ (ศึกษาต่อ / นอกระบบ)	-	100	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	100	-
2. ค้าขาย	-	92	8
3. เกษตรกรรม/ประมง	-	94.1	5.9
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	20	70	10
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	23.1	61.5	15.4
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	100	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	20	40	40
3. เกินกว่า 15-20 ปี	20	80	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	9.4	84.4	6.3
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	-	90.9	9.1
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	4.3	91.3	4.3
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	-	90.9	9.1
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	7.1	78.6	14.3
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	17.6	76.5	5.9
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	66.7	33.3
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	10.8	83.8	5.4
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	4.8	85.7	9.5
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	-	100
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	85.7	14.3
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	-	100	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	-	100	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	7.9	82.5	9.5

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่อง ที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต.		
	เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนา อำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	87.5	12.5	-
2. อายุ 31-40 ปี	72.1	27.9	-
3. อายุ 41-50 ปี	80	20	-
4. อายุ 51-60 ปี	50	-	50
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	75.8	22.7	1.5
2. หญิง	75	25	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	100	-	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	67.3	30.6	2
3. อนุปริญญา	90	10	-
4. ปริญญาตรี	100	-	-
5. ปริญญาโท	100	-	-
6. อื่น ๆ (ศึกษาต่อ / นอกระบบ)	100	-	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานเอกชน	80	20	-
2. ค้าขาย	80	20	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	76.5	17.6	5.9
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	70	30	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	69.2	30.8	-
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	100	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	80	20	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	60	20	20
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	78.8	21.2	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	68.2	31.8	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	69.6	30.4	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	72.7	18.2	9.1
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	100	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	73.3	26.7	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	82.4	17.6	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	100	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	81.1	18.9	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	77.3	22.7	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	50	50	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	100	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	42.9	42.9	14.3
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	75	25	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	50	50	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	76.6	21.9	1.6

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่อง ที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นในการร่างแผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. ให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. มีหรือไม่ในการร่างข้อบังคับแผนพัฒนา อ.บ.ต. งบประมาณต่างๆ ของอ.บ.ต. ที่นายอำเภอไม่ผ่านให้ อ.บ.ต.และต้องยืนยันไปอีกครั้งจนผู้ว่าห้องข้ามาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	-	100	-
2. อายุ 31-40 ปี	14	83.7	2.3
3. อายุ 41-50 ปี	13.3	86.7	-
4 อายุ 51-60 ปี	-	100	-
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	10.6	87.9	1.5
2. หญิง	25	75	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	-	100	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	14.3	85.7	-
3. อนุปริญญา	-	90	10
4. ปริญญาตรี	20	80	-
5. ปริญญาโท	-	100	-
6. อื่น ๆ (ศึกษาดอ / นอกระบบ)	-	100	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	20	80	-
2. ค้าขาย	12	84	4
3. เกษตรกรรม/ประมง	11.8	88.2	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	10	90	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	7.7	92.3	-
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	100	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	-	100	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	20	80	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	12.1	84.8	3
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	13.6	86.4	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	8.7	87	4.3
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	9.1	90.9	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	26.7	73.3	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	-	100	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	33.3	66.7	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	5.4	91.9	2.7
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	18.2	81.8	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	100	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	14.3	85.7	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	25	75	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	-	50	50
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	10.9	89.1	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่อง ที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแสมอจึงนำไปใช้ได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	50	50	-
2. อายุ 31-40 ปี	67.4	30.2	2.3
3. อายุ 41-50 ปี	60	40	-
4. อายุ 51-60 ปี	-	50	50
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	50	50	-
เพศ			
1. ชาย	63.6	33.3	3
2. หญิง	25	75	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	66.7	33.3	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	65.3	34.7	-
3. อนุปริญญา	70	30	-
4. ปริญญาตรี	40	20	40
5. ปริญญาโท	-	100	-
6. อื่น ๆ (ศึกษาต่อ / นอกระบบ)	-	100	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	80	20	-
2. ค้าขาย	60	36	4
3. เกษตรกรรม/ประมง	58.8	41.2	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	80	20	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	46.2	46.2	7.7
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	66.7	33.3	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	60	40	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	60	40	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	50	50	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	78.8	21.2	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	36.4	54.5	9.1
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	78.3	21.7	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	36.4	45.5	18.2
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	100	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	46.7	53.3	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	70.6	29.4	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	33.3	66.7	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	70.3	24.3	5.4
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	50	50	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	50	50	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	100	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	42.9	57.1	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	75	25	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	100	-	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	59.4	37.5	3.1

จากการพิจารณาตารางเปรียบเทียบสรุปในด้านปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ต่อประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันใน 5 ประเด็น สำคัญๆ จะเห็นได้ว่าโดยภาพรวมแล้วปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของนายอำเภอ (กรณีจังหวัดปัตตานี) ไม่เป็นปัญหาเท่าใดนัก แต่ก็มีร้อยละ 50 ของแบบสอบถาม ในส่วนของท้องถิ่น ผู้ที่มีอายุ 51-60 ปี ระบุว่ามีปัญหาอยู่เช่นกัน เช่นเดียวกับ ผู้ที่มีภูมิลำเนาใน อ.บ.ต. เกินกว่า 20-25 ปี และร้อยละ 40 ของผู้ที่อยู่ใน อ.บ.ต. เกินกว่า 5-15 ปี ซึ่งก็เป็นระยะเวลาที่นานพอควร ย่อมจะเห็นความเปลี่ยนแปลงและเป็นไปของ อ.บ.ต. ในการพัฒนาต่างๆ ก็ระบุว่ายังมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอที่จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. โดยให้เหตุผลว่า ร่างข้อบังคับดังกล่าว บางครั้งเสนอไปไม่สอดคล้องกับแผนหรือโครงการของทางอำเภอ หรือมีการนำเสนอไม่ถูกต้องตามแบบวิธีการในการเสนอข้อบังคับ จึงไม่ได้รับการผ่านให้จากทางอำเภอ แต่ก็มีการระบุเช่นกันว่า บางครั้งมีการเสนออย่างถูกต้องแล้ว แต่เป็นกรณีที่ไม่เสนอตามที่ทางอำเภอต้องการ โดยเฉพาะในกรณีของโครงการที่ทางอำเภอขอให้ อ.บ.ค. สนับสนุน (เป็นในรูปเงินอุดหนุนของ อ.บ.ต.) ที่จะช่วยอำเภอในการพัฒนาท้องที่ กรณีดังกล่าวนี้หากพิจารณาความเป็นเอกภาพของ อ.บ.ต. ในฐานะที่เป็นนิติบุคคล ย่อมมีอำนาจในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินต่างๆ ได้และจัดการภายในต่างๆ เองได้ เช่นกัน จึงทำให้สมาชิก อ.บ.ต. บางส่วนมีความรู้สึกว่า หากมีการพัฒนาในทิศทางที่อำเภอ จังหวัดต้องการก็จะไม่สนองตอบต่อความต้องการของชุมชน หรือประชาคมที่ได้พยายามเสนอแผนพัฒนาตำบลขึ้นไปและต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเมื่อพิจารณาหากเปลี่ยนจากระดับอำเภอมาที่ระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จะพบว่า ผลการวิจัยไม่มีกรณีปัญหาการใช้ดุลพินิจนี้ เกิดขึ้นโดยมีการระบุยืนยันเป็นเปอร์เซนต์ของตัวเลขที่สูงกว่าร้อยละเฉลี่ย 85 ว่าไม่เป็นปัญหาทั้งนี้ก็คงเป็นไปตามที่ผู้วิจัยได้เคยสรุปสาเหตุไปแล้วว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้เรื่องข้อบังคับผ่านไปได้ แม้อำเภอจะไม่เห็นด้วย โดยการยืนยันมติของสภา อ.บ.ต. นั่นเองและกรณีดังกล่าว เมื่อมีข้อคำถามถึงกรณีแผนพัฒนาตำบล จำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดหรือไม่ก็มีโดยเฉลี่ยของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่าควรมีความสอดคล้องเห็นด้วย ซึ่งต่อประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นประเด็นหนึ่งก็คือ ความต้องการให้แผนพัฒนาตำบลหรือแผนพัฒนาอำเภอ จังหวัด สอดคล้องกัน แต่ต้องมิใช่เป็นการสั่งการจากระดับสูงลงมาระดับล่างอันจะก่อปัญหาดุลพินิจขึ้นได้ (Top-down) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า โดยภาพรวมแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นมักจะระบุว่าเห็นด้วยที่จะให้มีแผนทั้งสองระดับไปด้วยกัน (ตำบล, อำเภอ) แต่ต้องมีกลไกที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ได้มีช่องทางในการเสนอ ซึ่งจากประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดถึงการสร้างดุลยภาพ และการออกแบบให้กลไกการนำเสนอของท้องถิ่น และการชี้นำการพัฒนาของราชการส่วนภูมิภาคไปด้วยกันให้ได้ ซึ่งจะส่งผลดี

ระยะยาว และลดปัญหาการใช้ดุลพินิจอันเป็นการกระทบกระทั่งกันได้ นั่นคือท้องถิ่น ประชาคมได้มีส่วนร่วมนั่นเอง (Bottom up) อย่างไรก็แล้วแต่ หากพิจารณา โดยละเอียดก็จะพบว่ายังมีถึงร้อยละ 50 เท่าๆ กันของผู้ที่ตอบแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นที่ติดต่องานกับส่วนภูมิภาคเกินกว่า 10-15 เรื่อง และ อ.บ.ต. ในชั้น 4 ที่ระบุว่าไม่เห็นด้วย และไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้มีการสอดคล้องกันโดยให้เหตุผลถึงความแตกต่างทางความต้องการและภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจในการพัฒนาที่ไม่เหมือนกัน ส่วนในประเด็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันของทางอำเภอและ อ.บ.ต. ที่ผู้ว่าจะต้องเข้ามาชี้ขาด (เรื่องงบประมาณ รายรับ – รายจ่าย) กรณีดังกล่าวนี้ในจังหวัดปัตตานีจะเห็นได้ว่าไม่มีการระบุว่าเป็นปัญหา และไม่มีกรณีที่ผู้ว่า ฯ จะต้องเข้ามาเป็นตัวการในการไกล่เกลี่ย ดังกล่าวซึ่งแตกต่างกัน เมื่อเทียบกับปัจจัยและประเด็นดังกล่าว เช่นกันกับ อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลา ส่วนในประเด็นสุดท้าย คือเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือแผนพัฒนา อ.บ.ต. นั้นจะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอที่จะนำไปใช้ ในประเด็นนี้จะเห็นได้ชัดเจนถึงความเชื่อมโยง ในความคิดเห็นของแบบสอบถาม ส่วนท้องถิ่นนี้ ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้แล้วว่า โดยหลักการสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร จะเห็นด้วยว่าทั้งแผนพัฒนาตำบลกับอำเภอ และจังหวัดต้องไปด้วยกัน ทิศทางเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพ และภาพรวมของประเทศ แต่ไม่ต้องการให้มีการที่จะต้องมาขออนุมัติ อนุญาตจากทางฝ่ายอำเภอก่อน จะเห็นได้ว่าจากผลการวิจัย ในประเด็นดังกล่าวนี้มีความคิดเห็นที่แตกต่างและไม่เห็นด้วยอยู่มาก เช่น ร้อยละ 50 เท่า ๆ กันของผู้ที่มีอายุในช่วง ต่ำกว่า 30 ปีลงมาที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อายุ 50-60 ปี และอายุ 61 ปีขึ้นไป ก็ไม่เห็นด้วย คิดเป็น 100% เท่าๆกัน ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโท (ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีความรู้พอสมควร) และผู้ที่กำลังศึกษาต่อหรืออยู่นอกระบบ ก็ไม่เห็นด้วยที่จะให้อำเภอเป็นผู้พิจารณาก่อนนำไปใช้ นอกจากนั้นในปัจจัยที่เป็นตัวแปรอื่นๆ ก็จะเห็นได้ว่า ไม่ว่านำไปเทียบหาความสัมพันธ์ (crosstabulation) กับปัจจัยใดของท้องถิ่น ก็จะพบผู้ไม่เห็นด้วยทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นต่อด้านภูมิลำเนาอาชีพ ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับส่วนภูมิภาค และชั้นของ อ.บ.ต. ดังนั้นในประเด็นดังกล่าวนี้ จึงชี้ให้เห็นได้ชัดถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันที่ก่อปัญหาขึ้นโดยเฉพาะในระดับของอำเภอ (นายอำเภอ) ซึ่งต้องมีการเผชิญหน้ากับท้องถิ่น ทั้งในรูปของแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนา อ.บ.ต. ข้อบังคับและเรื่องงบประมาณรายรับ – รายจ่าย อยู่เสมอ

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่าผู้วิจัยได้ แบ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาคที่ใช้กับ อ.บ.ต. ออกเป็น 2 ลักษณะ นั่นคือในส่วนที่ 1 เป็นกรณีการใช้ดุลพินิจ และ

อำนาจผูกพันกับเรื่องที่ อ.บ.ต. ได้เสนอขึ้นไป นั่นประการหนึ่ง อีกดุลพินิจก็คือ ในส่วนที่ 2 นี้เป็นกรณีที่ราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ) (จังหวัด) ได้มีการสั่งการลงมาโดยมิได้มีการเสนอเรื่องขึ้นไปจาก อ.บ.ต. ในลักษณะคำร้อง คำขอ ข้อหารือ ร่างข้อบังคับ แต่เป็นการสั่งการลงมาเองและ อ.บ.ต. ได้รับผลกระทบดังกล่าวในส่วนของแบบสอบถามก็ได้แบ่งออกเป็น 2 ชุด คือสอบถามปัญหาดังกล่าวนี้ กับข้าราชการ และสอบถามจากส่วนท้องถิ่น (สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร) ในตอนต้นนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงแบบสอบถามที่ได้จากการเก็บข้อมูลของข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักงานจังหวัด และที่เป็นข้าราชการที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. โดยจะกล่าวถึงก่อน และจะไม่กล่าวถึงภูมิหลังซ้ำอีก ไม่ว่าจะเป็นในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพก่อนมารับราชการ ระยะเวลาที่รับราชการอยู่อื่นๆ โดยในตอนต้นนี้คงจะกล่าวถึงเฉพาะในประเด็นที่เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน จากการสั่งการมายัง อ.บ.ต. โดยแสดงผลเป็นตารางได้ดังนี้

ท่านมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่องานกับ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะติดต่อเองหรือแจ้งให้ทราบ, สั่งการไปยัง อ.บ.ต. เฉลี่ยเดือนละประมาณกี่เรื่อง	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**19.6**
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	14.3
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	10.7
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	14.3
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	16.1
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	25
มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ต้องไปตรวจเยี่ยม อ.บ.ต. ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี	
1. บ่อย	12.5
2. ปานกลาง	25
3. ไม่บ่อย	-
4. ทำงานอยู่ที่ อ.บ.ต. นั้นอยู่แล้ว	**57.1**
5. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	5.4

เห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ อ.บ.ต. เป็นสำคัญ เช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน รวมถึงการรับคน / ให้ออกต้องผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. เห็นด้วย	**42.9**
2. ไม่เห็นด้วย	**48.2**
3. อื่นๆ	8.9
เห็นด้วยหรือไม่กับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดสรร งบประมาณ อุดหนุน ให้กับท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี	
1. เห็นด้วย	**89.3**
2. ไม่เห็นด้วย	8.9
3. อื่นๆ	1.8
รายได้ต่อไปนี้รายได้ของ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการ (ส่วนกลาง) จัดเก็บแล้วจัดสรรแบ่งให้ อ.บ.ต. ตามสัดส่วน ข้อใดที่ท่านคิดว่าแบ่งให้ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) น้อยเกินไปอยู่	
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิ	7.1
2. อากรรังนกนางแอ่น	1.8
3. ค่าภาคหลวง	3.6
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	5.4
5. ค่าประทานบัตรใบอนุญาต	3.6
6. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่/น้ำมัน)	8.9
7. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน	**30.4**
8. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	16.1
9. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	**30.4**
10. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	14.3
11. อื่นๆ	7.1

บทบาทใดของนายอำเภอในการกำกับดูแล (การใช้ดุลพินิจ) กับ อ.บ.ต. หากใช้มากเกินไปจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71)	5.4
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	**53.6**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47)	12.5
4. มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง มาให้ข้อมูลเอกสาร สอบสวนรายงานตรวจสอบได้ (ม. 90)	16.1
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91)	8.9
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91)	7.1
7. อื่นๆ	5.4
บทบาทใดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลใช้ดุลพินิจถ้ามากเกินไปจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล	
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอ อ.บ.ต. (ม.72)	16.7
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ม. 87)	18.5
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้เลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (12(7) อนุโลม ม. 47)	3.7
4. สั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต.	5.6
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีสภา อ.บ.ต. มีมติให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	3.7
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ	**33.3**
7. อื่นๆ	20.4
เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆมาชี้แจง สอบสวน รายงาน เอกสารต่างๆมาตรวจสอบได้	
1. เห็นด้วย	**80.4**
2. ไม่เห็นด้วย	16.1
3. อื่นๆ	3.6

จากการพิจารณาผลการวิจัยดังกล่าวใน 8 ประเด็น ที่มีการแสดงให้เห็นถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และราชการส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบ จะเห็นได้ว่า จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องาน หรือสั่งการไปยัง อ.บ.ต. พบว่ามีปริมาณที่ไม่มากนัก ร้อยละ 19.6 ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ซึ่งก็มีข้อสรุปประการหนึ่งว่า โอกาสที่จะมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งการลงมาน่าจะน้อยตามไปด้วย ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกันกับ ร้อยละ 57.1 ที่มีการระบุว่า ทำงานอยู่ที่ อ.บ.ต. จึงไม่ได้ไปตรวจเยี่ยม อ.บ.ต. บ่อยหรือไม่บ่อย (ปลัด อ.บ.ต.) อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อถามถึงปัญหาเรื่องกรอบอัตรากำลังที่สัมพันธ์กันกับรายได้ของอ.บ.ต. ทั้งที่ในบางครั้ง อ.บ.ต. ชั้น 5 ซึ่งเป็น อ.บ.ต. เล็ก รายได้น้อย ก็มีความจำเป็นจะต้องการคนมาก ก็เป็นได้แต่ในส่วนดังกล่าวนี้ กลับได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ทั้งนี้รวมถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคลในการรับคนเข้าหรือออกด้วยที่ต้องกระทำผ่านราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นร้อยละ 48.2 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาจึงไม่เห็นด้วย[13] ร้อยละ 89.3 เห็นด้วยให้มีการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นสัดส่วนของภาษีที่มีการระบุว่า ยังจัดสรรให้กับท้องถิ่นไม่เป็นธรรมอยู่ ร้อยละ 30.4 เท่าๆ กัน ระบุภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์ และล้อเลื่อน และภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ตามลำดับ จึงต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการพึ่งพิง

---

[13] เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวสถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครองได้เคยทำวิจัยและสรุปปัญหาในการบริหารงานอ.บ.ต. ว่ามีส่วนสำคัญ 4 ด้าน (1) ด้านการจัดโครงสร้างระบบงาน (2) ด้านบริหารงานคลังและงบประมาณ (3) ด้านการบริหารพัสดุ (4) ด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในประเด็น

1. ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควรและยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน

2. ลูกจ้างชั่วคราวมักกระจัดกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่ อ.บ.ต.

3. ขาดแคลนบุคลากรตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงิน และบัญชี

4. บางหน่วยงานไม่มีนโยบายให้ข้าราชการในสังกัดไปช่วยปฏิบัติงาน ใน อ.บ.ต. ทำให้ อ.บ.ต. ไม่ได้ข้าราชการไปช่วยปฏิบัติตามที่ประสงค์

5. ส่วนราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเองอยู่แล้ว ทั้งยังขาดความรู้ความเข้าใจในงาน อ.บ.ต. ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

6. และเมื่อส่วนราชการเหล่านั้นถอนตัวออกไป และแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลเข้าไปแทนที่ ก็ต้องเรียนรู้งาน มีโอกาสผิดพลาดได้อีก อ้างใน สถาบันดำรงราชานุภาพ 2540 **"รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานของ อ.บ.ต."** กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

จากส่วนกลาง และปัญหาการใช้ดุลพินิจ ดังที่ได้กล่าวแล้วในกรณี อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลา จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก ทั้งนี้ เพราะหาก อ.บ.ต. มีรายได้ที่มากขึ้น นั่นคือก็จะทำให้ระบบการจัดการงบประมาณที่ดีขึ้น แต่ อ.บ.ต. จะต้องมีรากฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ ในการรวบรวมและจัดเก็บเพื่อป้องกันรายได้ที่รั่วไหล และอิสระที่จะคิดเก็บภาษีอากรในประเภทภาษีใหม่ ๆ ได้ที่จะไม่ไปซ้ำซ้อนกับส่วนกลาง หรือมีปัญหากระทบกับราชการส่วนภูมิภาคทั้งนี้ เพราะร้อยละ 53.6 ระบุตรงกันว่าปัญหาที่มีอยู่ คือ การที่นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติ ข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่ายของ อ.บ.ต. นั่นเอง จึงมีการขัดแย้งเกิดขึ้นได้ และภาพอีกมิติหนึ่งของนายอำเภอ ยิ่งเด่นชัดขึ้น เมื่อร้อยละ 33.3 ระบุถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในระดับผู้ว่า ฯ ที่มีการยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ จึงทำให้เห็นได้ว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่า ฯ ในส่วนดังกล่าวนี้ จะมีขึ้นหรือจะรุนแรงหรือไม่นายอำเภอเป็นผู้มีบทบาทในการนำเสนอเรื่องขึ้นไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่โดยรวมแล้ว ข้าราชการกลุ่มที่ตอบแบบสอบถามมานี้ก็ร้อยละ 80.4 เห็นด้วยกับอำนาจของนายอำเภอที่สามารถเรียกสมาชิก อ.บ.ต. คณะผู้บริหารฯ เจ้าหน้าที่ต่างๆ ของ อ.บ.ต. มาชี้แจง มาสอบสวน เรียกเอกสารหรือทำรายงาน ตรวจสอบได้อยู่ เพราะถือว่าอำนาจ ดังกล่าวเป็นการกำกับดูแล อ.บ.ต.

นอกจากนี้หากพิจารณาความสัมพันธ์ (Crosstabulation) ในด้านที่เป็นปัจจัยตัวแปรอันส่งผลกระทบกับปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน ในการสั่งการมายัง อ.บ.ต. ของอำเภอ (นายอำเภอ) และจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ในประเด็นสำคัญๆ ซึ่งก็สามารถแสดงผลได้ดังนี้

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาค ใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากใช้ดุลพินิจใดมากไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับ บัญชามิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของข้าราชการ: บทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากใช้ดุลพินิจใดมากไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.13 อนุโลม ม.47) (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาสอบสวน รายงาน เรียกเอกสารตรวจสอบ (ม.90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. (ม.91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะ หรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ (ม.91) (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	9.1	72.7	-	18.2	9.1	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	3.6	53.6	7.1	21.4	7.1	7.1	7.1
3. อายุ 41-50 ปี	-	54.5	27.3	9.1	9.1	18.2	
4. อายุ 51-60 ปี	16.7	16.7	33.3	-	16.7	-	16.7
เพศ							
1. ชาย	6.4	57.4	14.9	14.9	6.4	4.3	6.4
2. หญิง	-	33.3	-	22.2	22.2	22.2	22.6
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา อาชีวะ	-	100	-	-	-	-	-
2. ปริญญาตรี	6.7	53.3	8.9	17.8	8.9	6.7	4.4
3. ปริญญาโท	-	44.4	33.3	11.1	11.1	11.1	11.1
4. อื่นๆ (กำลังศึกษา การศึกษานอกระบบ)	-	100	-	-	-	-	-
ตำแหน่ง							
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	100	-	-	-	-
2. นายอำเภอ	12.5	12.5	37.5	12.5	12.5	-	12.5
3. ปลัด อ.บ.ต.	4.8	64.3	2.4	19	7.1	4.8	4.8
4. ปลัดอำเภอ	-	50	50	-	-	-	-
5. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	-	-	-	-	-	100	-
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	6.9	62.1	-	24.1	6.9	6.9	3.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	-	54.5	9.1	9.1	18.2	9.1	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	50	50	-	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	33.3	33.3	16.7	16.7	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	25	25	25	-	-	-	25
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	-	50	-	-	-	-	50
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	-	63.6	-	9.1	9.1	18.2	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	12.5	62.5	-	12.5	25	-	16.7
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	16.7	50	16.7	33.3	-	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	75	25	-	-	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	11.1	44.4	22.2	11.1	11.1	-	
6. อื่นๆ	-	35.7	14.3	21.4	7.1	7.1	14.3
สังกัด							
1. ส่วนกลาง	-	100	-	-	-	-	-
2. ส่วนภูมิภาค	7.7	23.1	46.2	7.7	15.4	7.7	7.7
3. ส่วนท้องถิ่น	4.8	61.9	2.4	19	7.1	7.1	4.8

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาค ใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลใช้ดุลพินิจ หากใช้มากไปในข้อใด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของข้าราชการ: บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลใช้ดุลพินิจ หากใช้มากไปในข้อใด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ตามคำขอของ อ.บ.ต. (ม.72) (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งของนายอำเภอกับ อ.บ.ต. (ร่างงบประมาณรายจ่าย (ม.87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 12 อนุโลม 47) (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการ อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต.มีมติ (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**30**	10	-	-	-	**30**	**30**
2. อายุ 31-40 ปี	14.8	**29.6**	3.7	11.1	-	**29.6**	14.8
3. อายุ 41-50 ปี	18.2	9.1	9.1	-	9.1	**36.4**	18.2
4. อายุ 51-60 ปี	-	-	-	-	16.7	**50**	33.3
เพศ							
1. ชาย	15.2	15.2	4.3	4.3	4.3	**37**	21.7
2. หญิง	25	**37.5**	-	12.5	-	12.5	12.5
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	-	-	-	-	-	100
2. ปริญญาตรี	16.3	23.3	2.3	7	2.3	**32.6**	18.6
3. ปริญญาโท	22.2	-	11.1	-	11.1	**33.3**	22.2
4. อื่นๆ (กำลังศึกษา / การศึกษานอกระบบ)	-	-	-	-	-	**100**	-
ตำแหน่ง							
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-	-	-	**100**	-
2. นายอำเภอ	12.5	-	12.5	-	12.5	**37.5**	25
3. ปลัด อ.บ.ต.	17.5	25	2.5	7.5	-	**30**	20
4. ปลัดอำเภอ	25	-	-	-	-	**50**	25
5. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	-	-	-	-	**100**	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	22.2	**25.9**	-	7.4	3.7	22.2	22.2
2. เกินกว่า 5-15 ปี	9.1	9.1	-	-	-	**63.6**	18.2
3. เกินกว่า 15-20 ปี	25	25	25	-	-	-	25
4. เกินกว่า 20-25 ปี	16.7	-	16.7	-	16.7	**50**	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	-	-	-	-	-	**50**	-
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	-	**50**	-	50	-	-	-
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	10	-	-	10	-	**50**	30
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**50**	-	-	12.5	12.5	12.5	12.5
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	33.3	16.7	-	-	**50**	16.7
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	37.5	25	-	-	-	12.5	25
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	11.1	-	11.1	-	**55.6**	22.2
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	7.7	**38.5**	7.7	-	7.7	23.1	15.4
สังกัด							
1. ส่วนกลาง	-	-	-	-	-	**100**	-
2. ส่วนภูมิภาค	15.4	-	7.7	-	**7.7**	**46.2**	23.1
3. ส่วนท้องถิ่น	17.5	25	2.5	7.5	2.5	**27.5**	20

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาค ใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อความเห็นที่ว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอจะมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวนเรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของข้าราชการ		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอจะมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	72.7	18.2	9.1
2. อายุ 31-40 ปี	75	21.4	3.6
3. อายุ 41-50 ปี	90.9	9.1	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	76.6	19.1	4.3
2. หญิง	100	-	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	100	-	-
2. ปริญญาตรี	75.6	20	4.4
3. ปริญญาโท	100	-	-
4. อื่นๆ (กำลังศึกษา / การศึกษานอกระบบ)	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	100	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	73.8	21.4	4.8
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	100	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	75.9	17.2	6.9
2. เกินกว่า 5-15 ปี	90.9	9.1	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	50	50	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	50	50	-
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	72.7	18.2	9.1
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	87.5	12.5	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	83.3	16.7	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	75	25	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	77.8	11.1	11.1
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	85.7	14.3	-
สังกัด			
1. ส่วนกลาง	100	-	-
2. ส่วนภูมิภาค	100	-	-
3. ส่วนท้องถิ่น	73.8	21.4	4.8

จากการพิจารณาตารางสรุปเปรียบเทียบ ในด้านความสัมพันธ์ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมากับปัจจัยที่เป็นตัวแปรในด้านภูมิหลังต่างๆ จะเห็นได้ว่าต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. นั้นพบว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันส่วนใหญ่แล้ว มีการระบุว่า เป็นเรื่องการที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเป็นผู้พิจารณางบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. ซึ่งจากเหตุผลที่ฝ่ายข้าราชการเองให้มา ก็มักเป็นกรณีที่ระบุว่า อ.บ.ต. ดำเนินการไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ในการจัดทำงบประมาณ ก็ขาดการพิจารณาร่วมกันไปกับแผนพัฒนา อ.บ.ต. และแผนพัฒนาตำบลที่จะต้องมีการออกแบบให้สอดคล้องกันกับแผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ไม่ผ่านร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่ายให้ จะเห็นได้ว่าบทบาทดังกล่าวนี้ข้าราชการระบุมาว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจมากกว่า บทบาทอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกัน ในความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า ตามกฎหมายแล้วอำนาจในการชี้ขาดตาม ม. 87 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ยังเปิดช่องให้นำปัญหาดังกล่าวนี้ให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้ชี้ขาดอีกครั้งหนึ่งได้ อย่างไรก็แล้วแต่จะพบว่าแม้มีการระบุว่าเป็นปัญหาในข้อดังกล่าว แต่เมื่อดูว่ามีกรณีที่ผู้ว่าฯ เข้าไปชี้ขาดหรือไม่ก็จะพบว่า ในกรณีจังหวัดปัตตานี ไม่ปรากฏกรณีดังกล่าวเท่าใดนัก นั่นคือ ทางอำเภอสามารถที่จะทำความตกลงกับ อ.บ.ต. ให้กลับไปดำเนินการแก้ไขแล้วจึงผ่านข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวให้ แต่อย่างไรก็แล้วแต่ในเรื่องที่สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ในการกำหนดในหมวด เงินต่างๆ เป็นต้น ว่ามีการแจงรายละเอียดออกไปว่า หมวดเงินในงบประมาณ หมวดใดที่ทางอำเภอพิจารณาได้ หมวดใดควรให้เป็นเอกสิทธิ แต่ อ.บ.ต. (ตามที่เสนอมา) และหากทางอำเภอไม่ผ่านให้ ก็ควรจะต้องมีเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง เช่นนั้น ประกอบด้วยเสมอ เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจที่จะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้บทบาทอื่นๆ ของนายอำเภอก็มีการระบุถึงการสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่มาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งได้อยู่ประปรายเช่นกัน ควบคู่ไปกับบทบาทการเสนอผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. หรือปลดคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. แต่ไม่มากนัก ต่อข้อคำถามเดียวกันนี้ กรณีของผู้ว่าฯ จะพบว่าส่วนใหญ่ บทบาทที่เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจมีการระบุถึงมากที่สุด อยู่บทบาทเด่นๆ เพียงบทบาทเดียวนั่นคือ ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 อย่างไรก็แล้วแต่ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาก็ยังเห็นด้วยที่จะให้นายอำเภอมีอำนาจ (กำกับดูแล) อ.บ.ต. ในลักษณะของการเรียก อ.บ.ต. มาชี้แจงทำรายงาน เรียกเอกสาร สอบสวนตรวจสอบได้อยู่โดยเฉลี่ย แล้วมีผู้เห็นด้วยกว่า ร้อยละ 70 โดยให้เหตุผลว่าทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทนประชาชนและมิให้ อ.บ.ต. มีอำนาจมากโดยมิได้มีการตรวจสอบ ทั้งนี้เพราะกลไกที่จะดึงประชาชนมาตรวจสอบ (เข้าชื่อถอดถอนต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ) ยังทำงานได้ไม่เต็มที่นัก

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในตอนต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ร้อยละต่างๆของทัศนคติข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการทั้งที่ทำงานรับผิดชอบส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัดและที่ทำงานใน อ.บ.ต. ต่อประเด็น ปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันของอำเภอและจังหวัดในการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. ทำให้ได้รับผลกระทบดังกล่าว นอกจากนั้นก็ได้นำเสนอความสัมพันธ์กันของข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการเหล่านั้น ถัดจากนี้ไปเป็นการแสดงผลการวิจัยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งสามารถแสดงผลการวิจัยเป็นตารางโดยสรุปได้ดังนี้

มีบ่อยแค่ไหนที่ส่วนภูมิภาคอันได้แก่ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล / นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมาเยี่ยม อ.บ.ต. ของท่าน	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. บ่อย	10
2. ปานกลาง	40
3. ไม่บ่อยๆ	**47.1**
4. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	2.9
ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ของ อ.บ.ต. เช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน หรือ อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน เป็นต้น รวมถึงในการรับคนเข้าทำงาน /ให้ออก ต้องทำโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน	
1. เห็นด้วย	45.7
2. ไม่เห็นด้วย	**51.4**
3. อื่นๆ	2.9
จำนวนเงินที่ อ.บ.ต. ของท่านได้รับงบประมาณอุดหนุนมาใช้จัดสรรปีหนึ่งจากส่วนกลางประมาณเท่าใด	
1. ต่ำกว่า 5 แสนบาท	7.1
2. 5 แสน – 1 ล้านบาท	18.6
3. 1 ถึง 3 ล้านบาท	**70**
4. 3-5 ล้านบาท	-
5. 5-10 ล้านบาท	1.4
6. อื่นๆ	2.9

รายได้ในข้อใดต่อไปนี้ที่เป็นรายได้ของ อ.บ.ต. ที่มีการจัดสรรให้ และ อ.บ.ต. คิดว่ายังน้อยอยู่ (ไม่เป็นธรรม)	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ	8.6
2. อากรรังนกนางแอ่น	1.4
3. ค่าภาคหลวง	4.3
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	2.9
5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย น้ำบาดาล	2.9
6. ค่าประทานบัตร ใบอนุญาต	1.4
7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	2.9
8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่ / น้ำมัน)	5.7
9. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	**42.9**
10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	**27.1**
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	20
12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	5.7
11. อื่นๆ	5.7
บทบาทของนายอำเภอในข้อใดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71)	18.6
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	**41.4**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47)	8.6
4. มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน ทำรายงานตรวจสอบได้	20
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้	11.4
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91)	4.3
7. อื่นๆ	4.3

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว ตามคำขอ อ.บ.ต. (ม.72)	16.2
2. เป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้ง อ.บ.ต. กับทางอำเภอในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย (ม. 87)	23.5
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้เลือกตั้งพ้นจากตำแน่ง (12(7) อนุโลม ม. 47)	7.4
4. สั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต.	2.9
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีสภา อ.บ.ต. มีมติให้พ้นจากตำแหน่งใน อ.บ.ต.	1.5
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ	**48.5**
7. อื่นๆ	10.3
เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้	
1. เห็นด้วย	**67.1**
2. ไม่เห็นด้วย	30
3. อื่นๆ	2.9

จากการพิจารณาตารางข้างต้น ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันโดยที่ฝ่ายท้องถิ่น เป็นผู้ระบุปัญหาดังกล่าวมา จะเห็นได้ว่า ราชการส่วนภูมิภาคจากแบบสอบถาม ได้คำตอบว่า ไม่บ่อยนัก (ร้อยละ 47.1) ที่จะไปเยี่ยมราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ซึ่งในจุดนี้ก็เป็นที่สรุปได้เบื้องต้นว่า การใช้ดุลพินิจที่ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตไว้ว่า อาจกระทำโดยวาจา หรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่มาตรวจเยี่ยมก็น่าจะน้อยตามไปด้วย เพราะมิได้มีการติดต่อกันบ่อยนัก แต่ก็มองข้ามมิได้เพราะก็มีการระบุร้อยละ 40 เช่นกันว่ามาเยี่ยมปานกลาง ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นนี้ ซึ่งเป็นสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. มีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย เมื่อระบุถึงการบริหารงานบุคคล ซึ่งต้องมีบางส่วนขึ้นต่อส่วนราชการระดับจังหวัด (ภูมิภาค) นั่นคือร้อยละ 51.4 (ไม่เห็นด้วย) ร้อยละ 45.7 (เห็นด้วย) ในกรณีดังกล่าวนี้สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณากระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลมาสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น

เช่นเดียวกับการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีกฎหมายรองรับ โดยอาจมีการระบุวงงานหรือตำแหน่งรวมทั้งบทลงโทษ และการให้ผลตอบแทน ขั้นต่างๆที่ผู้บริหารระดับท้องถิ่น (อ.บ.ต.) สามารถกระทำได้และกรณีใดที่ไม่สามารถกระทำได้ไว้โดยชัดเจน เพื่อลดปัญหาการแทรกแซง ในการใช้ดุลพินิจในข้อนี้ ซึ่งก็จะมีประเด็นไปผูกโยงกับเรื่องเงินอุดหนุนว่า หากท้องถิ่นยังรับเงินอุดหนุนมาก หรือเป็นส่วนใหญ่ของรายรับ ก็จะทำให้มีความเกรงใจราชการส่วนภูมิภาค ในการบริหารจัดการได้ (จะเห็นได้ว่าร้อยละ 70 รับเงินอุดหนุนอยู่ที่ 1-3 ล้านบาทต่อปี) โดยเป็น อ.บ.ต. ชั้น 3 ชั้น 4 ชั้น 5 ในจังหวัดปัตตานี ในด้านของภาษีอากรที่ได้รับจากการจัดสรร (โดยมีส่วนแบ่งไม่เป็นธรรม) อันถือเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการใช้ดุลพินิจด้วยนั้น มีการระบุถึง ร้อยละ 42.9 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ร้อยละ 27.1 ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ซึ่งก็เป็นประเด็นภาษีเดียวกันกับกรณีของ อ.บ.ต. ในจังหวัดสงขลาที่มีการระบุถึงปัญหาดังกล่าวมา โดยผู้วิจัยได้นำเสนอทางออกไปบ้างแล้ว จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก ถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เพราะ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[14] กับกฎหมายรัฐธรรมนูญ (มาตรา 284) ก็ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระและได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่เป็นธรรมอยู่แล้ว ในด้านของบทบาทของนายอำเภอมีการระบุตรงกันหากจะดูเปรียบเทียบในทั้งแบบสอบถามข้าราชการและของท้องถิ่นว่ามีปัญหาในด้านการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่ อ.บ.ต. (ร้อยละ 41.4 ระบุว่าเป็นปัญหา) เช่นเดียวกันกับร้อยละ 48.5 ที่ระบุว่าปัญหาของผู้ว่าฯ ในการใช้ดุลพินิจอยู่ที่การยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ แต่ก็มีผู้เห็นว่าควรคงอำนาจของนายอำเภอตามมาตรา 90 ไว้ ถึงร้อยละ 67.1

ส่วนในด้านการดูความสัมพันธ์กันของข้อมูล (Crosstabulation) ในแบบสอบถามของราชการ ส่วนท้องถิ่น (สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) ในประเด็นการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันนั้นสามารถ แสดงผลโดยเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านภูมิหลังอันเป็นตัวแปรที่สำคัญๆ ได้ดังนี้

---

[14]มาตรา 29 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้นให้มีการกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่มีภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งจำนวนเรื่องใดที่ติดต่องานรับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาค มาเฉลี่ยใน 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อบทบาทใดของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานมากที่สุดต่อ อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของ อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. บทบาทใดของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานมากที่สุดต่อ อ.บ.ต.						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกและคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เข้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจงตรวจสอบได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ สั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะ/บางคนออกจากตำแหน่งได้ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. อายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมา	-	75	12.5	-	-	-	12.5
2. อายุ 31-40 ปี	23.3	34.9	7	20.9	14	4.7	2.3
3. อายุ 41-50 ปี	20	40	-	33.3	13.3	6.7	6.7
4. อายุ 51-60 ปี	-	100	-	-	--	-	-
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	-	100	-	-	-	-
เพศ							
1. ชาย	15.6	21.9	7.8	3.1	1.6	50	10.9
2. หญิง	25	50	-	-	-	25	-
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	66.7	33.3	33.3	-	33.3	33.3	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	18.4	42.9	6.1	20.4	10.2	2	6.1
3. อนุปริญญา	10	50	-	10	20	10	-
4. ปริญญาตรี	-	40	40	20	-	-	-
5. ปริญญาโท	-	-	-	100	-	-	-
6. อื่น ๆ	50	-	-	50	-	-	-
อาชีพ							
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	20	40	-	20	40	-	-
2. ค้าขาย	16	52	-	20	8	8	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	5.9	41.2	23.5	23.5	5.9	5.9	11.8
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	10	30	10	10	30	-	10
5. อื่น ๆ (รับจ้าง)	46.2	30.8	7.7	23.1	-	-	-
ภูมิลำเนา							
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	33.3	-	33.3	33.3	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	-	60	20	-	-	-	20
3. เกินกว่า 15-20 ปี	40	60	-	20	20	20	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-	-	-	-	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	18.2	27.3	6.1	27.3	15.2	6.1	6.1
6. อื่น ๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	22.7	50	13.6	13.6	4.5	-	-
ตำแหน่ง							
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	17.4	43.5	8.7	13	8.7	4.3	8.7
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	9.1	45.5	18.2	18.2	9.1	-	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-	-	-	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	13.3	40	6.7	13.3	26.7	6.7	6.7
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	29.4	29.4	5.9	35.3	-	-	-
6. อื่น ๆ	-	66.7	-	33.3	-	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	18.9	43.2	10.8	18.9	8.1	5.4	2.7
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	22.7	36.4	4.5	22.7	22.7	4.5	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	-	50	-	-	-	50
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	-	-	100	-	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	-	-	-	-	-	100
6. อื่นๆ	14.3	71.4	-	14.3	-	-	-
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	-	50	25	25	-	-	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	-	50	-	-	-	-	50
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	20.3	40.6	7.8	20.3	12.5	4.7	3.1

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่มีภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ติดต่องาน รับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาคมาเฉลี่ยใน 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อบทบาทใดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานมากที่สุด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของ อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต.						
	บทบาทใดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานมากที่สุดต่อ อ.บ.ต.						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภามีมติ (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. อายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมา	25	25	-	-	-	37.5	12.5
2. อายุ 31-40 ปี	16.7	23.8	2.4	2.4	-	54.8	7.1
3. อายุ 41-50 ปี	14.3	21.4	21.4	7.1	7.1	50	7.1
4. อายุ 51-60 ปี	-	50	-	-	-	-	50
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	-	50	-	-	-	50
เพศ							
1. ชาย	19.7	43.9	9.1	18.2	9.1	4.5	4.5
2. หญิง	-	-	-	50	50	-	-
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	14.9	23.4	4.3	2.1	-	53.2	8.5
3. อนุปริญญา	20	30	-	-	-	30	20
4. ปริญญาตรี	-	20	40	-	-	40	-
5. ปริญญาโท	-	-	-	-	-	100	-
6. อื่น ๆ	50	-	-	-	-	50	-
อาชีพ							
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	40	20	-	-	40	-
2. ค้าขาย	29.2	16.7	-	4.2	-	45.8	4.2
3. เกษตรกรรม/ประมง	12.5	25	25	6.3	6.3	43.8	18.8
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	20	20	-	-	-	60	-
5. อื่น ๆ (รับจ้าง)	-	30.8	-	-	-	53.8	23.1
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี							
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	-	-	-	-	100	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	40	20	-	-	-	40	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	40	20	20	20	20	20	40
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	50	-	-	-	50	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	12.5	12.5	9.4	-	-	50	15.6
6. อื่น ๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	14.3	42.9	4.8	4.8	-	47.6	-
ตำแหน่ง							
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	31.8	36.4	-	-	-	27.3	9.1
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	9.1	27.3	18.2	-	-	54.5	9.1
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-	-	-	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	7.1	21.4	-	-	-	71.4	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	-	5.9	11.8	-	-	64.7	17.6
6. อื่น ๆ	33.3	-	-	33.3	-	-	33.3
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	18.9	27	10.8	2.7	2.7	40.5	13.5
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	15	25	5	-	-	5.5	5
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	-	-	-	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	-	-	-	-	100	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	-	-	-	-	100	-
6. อื่นๆ	14.3	14.3	-	14.3	-	42.9	14.3
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	25	25	25	-	-	25	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	50	-	-	-	-	50	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	14.5	24.2	6.5	3.2	1.6	46.8	11.3

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่มีภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่คิดต่องาน รับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาคมาเฉลี่ยใน 1 เดือน ต่อชั้นของ อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน รายงาน เอกสารใดๆ ตรวจสอบได้

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน รายงาน เอกสารใดๆ ตรวจสอบได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุต่ำกว่า 30 ปี ลงมา	75	25	-
2. อายุ 31-40 ปี	62.8	32.6	4.7
3. อายุ 41-50 ปี	73.3	26.7	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	50	50	-
เพศ			
1. ชาย	66.7	30.3	3
2. หญิง	75	25	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	100	-	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	63.3	34.7	2
3. อนุปริญญา	80	20	-
4. ปริญญาตรี	60	20	20
5. ปริญญาโท	-	100	-
6. อื่น ๆ	100	-	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	100	-	-
2. ค้าขาย	68	28	4
3. เกษตรกรรม/ประมง	52.9	47.1	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	90	10	-
5. อื่น ๆ (รับจ้าง)	53.8	38.5	7.7
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	33.3	66.7	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	80	20	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	80	20	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	50	-	50
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	63.6	36.4	-
6. อื่น ๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	72.7	22.7	4.5
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ บ ต	69.6	30.4	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	63.6	27.3	9.1
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	100	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	66.7	33.3	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	58.8	35.3	5.9
6. อื่น ๆ	100	-	-
จำนวนเรื่องที่คิดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	70.3	24.3	5.4
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	59.1	40.9	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	100	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	85.7	14.3	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	100	-	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	50	50	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	65.6	31.3	3.1

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจใน 3 ปัญหาหลัก ในด้านที่ราชการส่วนภูมิภาค จะสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. ในกรณีบทบาทของนายอำเภอ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และอำนาจในการเรียกเอกสาร ทำรายงาน สอบสวน และเข้าตรวจสอบ อ.บ.ต. ได้ ของอำเภอนั้น ต่อปัจจัยที่เป็นภูมิหลัง ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ว่าจะให้ผลคงเดิมหรือเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ พบว่า ต่อกรณีของนายอำเภอนั้น ยังมีผลคงเดิมไม่ว่าจะพิจารณาในด้านของอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภูมิลำเนา ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค และชั้นของ อ.บ.ต. ก็ยังคงระบุส่วนใหญ่เหมือนเดิม คืออำนาจในการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายเป็นปัญหาโดยเฉลี่ยมากที่สุด แต่ก็มีประปรายเช่นกันที่ระบุว่าเกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจในเรื่องอื่นๆ เช่น ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 46.2 ของสมาชิก อ.บ.ต. ที่มีอาชีพรับจ้าง ระบุว่ามีปัญหาดุลพินิจในกรณีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ส่วนร้อยละ 40 ของสมาชิก อ.บ.ต. ที่เป็นลูกจ้างหรือพนักงาน บริษัทเอกชนด้วยนั้น และผู้ที่มีภูมิลำเนาในตำบลต่ำกว่า จนถึง 5 ปี ร้อยละ 33.3 ระบุว่ามีปัญหาดุลพินิจในกรณีเป็นผู้เสนอผู้ว่าฯ ในการสั่งยุบอ.บ.ต. แต่ก็เป็นเปอร์เซ็นต์ไม่มากนัก เมื่อเทียบกับปัญหาดุลพินิจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย (อ.บ.ต.) ในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดผลก็ยังเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉลี่ยแล้วคงเดิมแม้ว่าจะนำปัจจัยอันเป็นภูมิหลังที่แตกต่างกัน ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. มาเทียบเคียง ก็ยังระบุตรงกันว่า การยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอเป็นปัญหาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดมากที่สุด กรณีดังกล่าวนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายจังหวัด ก็ทราบดีอยู่ว่าบทบาทดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นบทบาทที่ก่อปัญหาเชิงการใช้ดุลพินิจได้มากอยู่เช่นกัน หากมิได้ระมัดระวัง และตรวจสอบให้รอบคอบก่อนเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวนี้ หากในอนาคตมีการแบ่งแยกอำนาจในการบริหาร อ.บ.ต. โดยให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน น่าจะทำให้ข้อกังวลดังกล่าวนี้หมดไปได้ ทั้งนี้เพราะจะมีการแบ่งแยกการทำงานกันโดยชัดเจนระหว่างสภา อ.บ.ต. กับฝ่ายบริหารทำให้จังหวัดจะต้องลดบทบาทในการเข้ามาแทรกแซง และใช้ดุลพินิจให้ลดน้อยลงตามไปด้วย เพื่อสอดรับกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่ท้องถิ่นจะต้องสามารถมีเอกภาพในการบริหารงานและการจัดการภายในได้อย่างมีอิสระพอสมควร ทั้งปัญหาในด้านการเงิน การบริหารงานบุคคล และการคลังสาธารณะ อันจะตอบสนองต่อความต้องการโดยแท้ของประชาชนนั่นเอง

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล (เสนอเรื่องขึ้นไป) และปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีการ (สั่งการ) ลงไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

จะเห็นได้ว่า ผู้วิจัยวางแนวทางในการทำวิจัยครั้งนี้อยู่ที่ปัญหาใน 2 ดุลพินิจ ในสองลักษณะดังกล่าว นั่นคือ เป็นการเสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต. นั้นประการหนึ่ง และการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. อีกประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ในปัญหาของการใช้ดุลพินิจในทั้ง 2 ลักษณะนี้ เป็นการยากที่จะมีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นการสั่งการหรือเรื่องใดเป็นการเสนอขึ้นไป ทั้งนี้เพราะหากไม่มีการเสนอขึ้นไป ก็คงไม่มีการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. แต่ก็มีบางประเด็นเช่นกัน เป็นลักษณะนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนราชการส่วนกลางเช่นนี้ ทางอำเภอหรือจังหวัดก็ต้องสั่งการมายังท้องถิ่น หรือเป็นคำสั่งจากทางจังหวัด ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. กับข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานสังกัดส่วนท้องถิ่น และที่ทำงานใน อ.บ.ต. ต่อปัญหาว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต. และต่อปัญหาในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	ประเด็นปัญหาเพื่อทำการเปรียบเทียบ						
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา				ในการร่างแผนพัฒนา อ.บ.ต. และงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมาและต้องยืนยันไปจนถึงผู้ว่าฯ มาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	14.3	-	**78.6**	7.1	11.4	**87.1**	1.4
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	7.3	34.5	**56.4**	1.8	7.1	**87.5**	5.4

ตารางเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดระหว่างแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นข้อบังคับ อ.บ.ต.

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ที่เสนอมา			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ปานกลาง) (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	84.1	-	7.2	8.7
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	89.1	10.9	-	-

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุดหากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของนายอำเภอตามกฎหมายในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	ให้ความคิดเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ม. 13 อนุโลม ม.47 (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการผู้บริหาร อ.บ.ต. มาชี้แจงให้ข้อมูลตรวจสอบ (ม. 90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ตั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	18.6	41.4	8.6	20	11.4	4.3	4.3
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	5.4	53.6	12.5	16.1	8.9	7.1	5.4

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด หากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย ในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ชั่วคราวตามคำขอ (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีมีความขัดแย้งกันข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอ (ม. 87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้ออก (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	16.2	23.5	7.4	2.9	1.5	48.5	10.3
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	16.7	18.5	3.7	5.6	3.7	33.3	20.4

จากการพิจารณาตารางเปรียบเทียบในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในกรณีของจังหวัดปัตตานีจะเห็นได้ว่า ในปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่มีการเสนอขึ้นมาของ อ.บ.ต. แบบสอบถามในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นที่ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ สมาชิกสภา อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่าไม่มีปัญหาดังกล่าว สูงมากถึงร้อยละ 78.6 ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อมูลดังกล่าวน่าเชื่อถือทั้งนี้เพราะผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว แต่ก็มีการระบุว่าไม่มีปัญหา จึงน่าจะเชื่อถือได้สอดคล้องกันกับ ร้อยละ 56.4 ของแบบสอบถามข้าราชการ (ส่วนภูมิภาค) ซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นเองก็ระบุว่าไม่มีปัญหากรณีไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. แม้จะเป็นตัวเลขที่เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนท้องถิ่นแล้วจะต่ำกว่าก็เป็นธรรมดา ทั้งนี้เพราะผู้ตอบแบบสอบถามมีส่วนได้ส่วนเสียในข้อคำตอบ แต่จุดที่น่าสังเกตก็คือมีถึงร้อยละ 34.5 ของแบบสอบถาม ในส่วนนี้ที่ระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง เช่นกัน ที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับดังกล่าวให้กับ อ.บ.ต. ซึ่งน่าจะรับฟังได้ทั้งนี้เพราะเป็นการให้ข้อมูลในทางลบกับตน ซึ่งโดยปกติมักจะมีอคติปนอยู่น่าจะไม่มีตัวเลขออกมาเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยจะต้องสรุปถึงว่าข้อบังคับดังกล่าวเป็นเรื่องใด และควรจะดำเนินการแก้ไขอย่างไรต่อไป ส่วนในประเด็นของการที่มีความขัดแย้งกันในร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อ.บ.ต. และทางอำเภอ จนต้องส่งกลับไป อ.บ.ต. อีกครั้ง และในที่สุดต้องให้ผู้ว่าฯ ลงมาชี้ขาด เห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวในจังหวัดปัตตานีมีการตอบแบบสอบถามมาทั้งสองส่วนว่าไม่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เป็นร้อยละกว่า 80 ซึ่ง

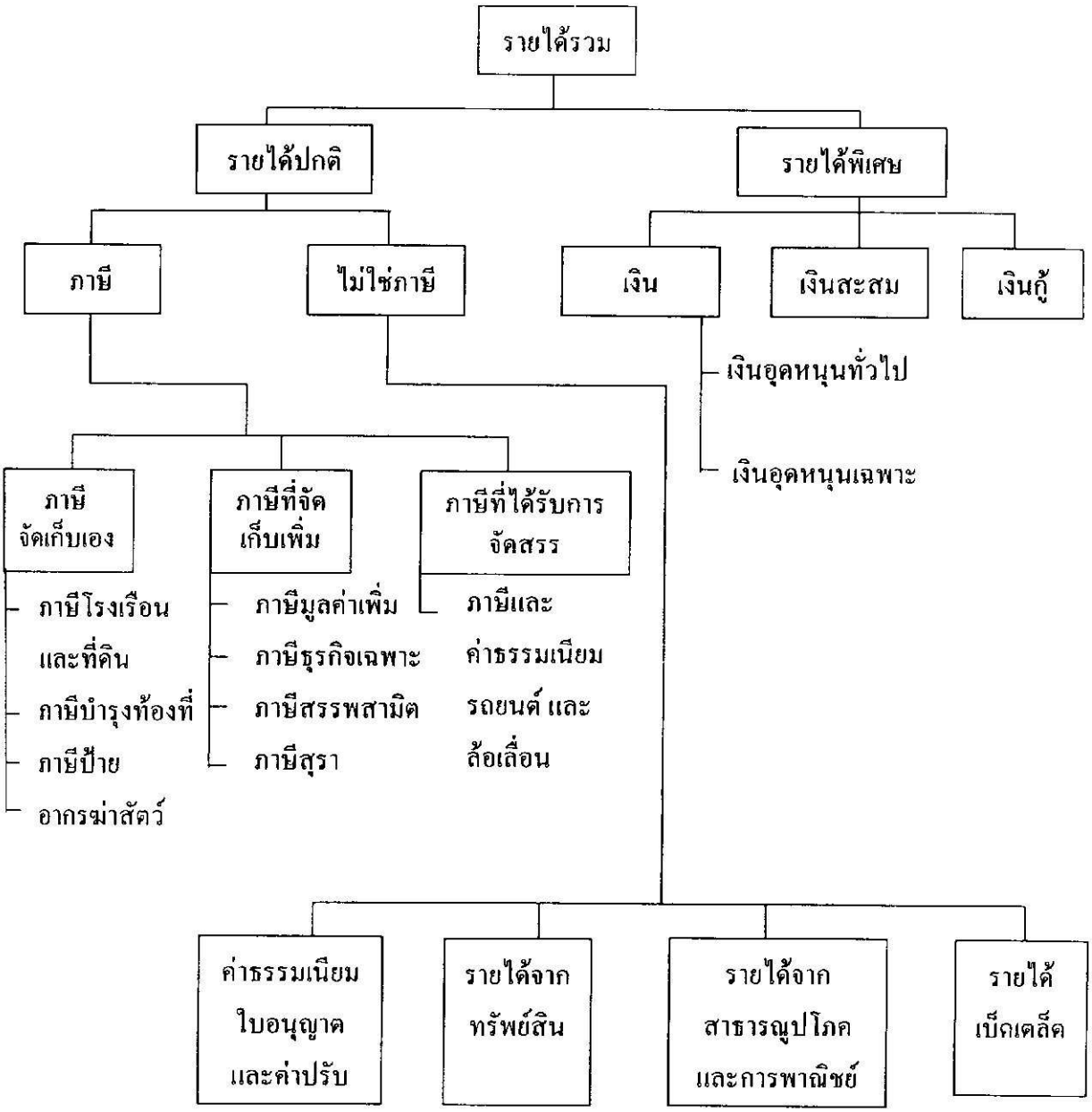
สูงมาก แสดงการยืนยันว่าไม่เป็นปัญหากรณีที่จะต้องส่งเรื่องถึง ผู้ว่าฯ ทั้งนี้เพราะมีการใช้รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ หรือทางอำเภอส่งรายละเอียดกับไปยัง อ.บ.ต.ว่าผิดพลาดอย่างไร โดยมากจากการสัมภาษณ์ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ก็ระบุตรงกันว่าการดำเนินการแก้ไขตามที่อำเภอแนะนำมา แต่อย่างไรก็แล้วแต่ผู้วิจัยเห็นว่าโดยหลักการควรจะต้องวางระบบการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองในกรณีที่จะไม่อนุมัติตาม คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ร่างข้อบังคับต่างๆ ให้ทาง อ.บ.ต. ทราบ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งจะเป็นการสร้างแนวปฏิบัติและวิธีการพิจารณาร่างข้อบังคับต่างๆ ให้ทางอำเภอถือปฏิบัติและเป็นแนวทางให้ อ.บ.ต. ทราบอุปสรรคหรือข้อขัดข้อง ข้อบกพร่องในการนำเสนอ ร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ของตน นอกเหนือจากเป็นการสร้างหลักประกันให้กับ อ.บ.ต. ที่ได้รับการพิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อหารือ คำร้อง คำขอ โดยความชอบด้วยกฎหมาย เป็นดุลพินิจซึ่งไม่อำเภอใจ ข้ามขั้นตอน หรือปราศจากอำนาจและจะเป็นการส่งเสริมบทบาทให้กับอำเภอในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ทำให้ลดความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการลงในการพิจารณาทั้งนี้ เพราะการใช้ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการย่อมไม่มีหลักประกัน หากมีการเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบ หรือเวลา สถานการณ์เปลี่ยนไป ก็จะก่อปัญหาการใช้ดุลพินิจขึ้นได้อีก สำหรับกรณีปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวนี้ในระดับของผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่ามีปัญหาน้อยมากเมื่อเทียบกับอำเภอ (นายอำเภอ) โดยมีการระบุทั้ง 2 แบบของแบบสอบถาม (ราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค) กว่าร้อยละ 80 ยืนยันว่า ไม่มีปัญหาในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. ทั้งนี้ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่าส่วนใหญ่จะจบลงได้ที่ระดับอำเภอ สำหรับบทบาทที่มีการระบุว่านายอำเภอหากใช้มากไปก็จะเป็นบทบาทในการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่กำกับดูแลได้แก่ ร้อยละ 41.4 ของราชการส่วนท้องถิ่น และร้อยละ 56.6 ของแบบสอบถามข้าราชการที่ตอบมา ระบุตรงกันว่าเป็นบทบาทในการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายให้แก่ อ.บ.ต. ซึ่งในจุดนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไข ปัญหาไปบ้างแล้วว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีระเบียบวิธีพิจารณาที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอน หรือหลักเกณฑ์ เป็นกรณีๆ ไปว่า ร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายในแบบใดที่จะไม่อนุมัติ และไม่อนุมัติเพราะไม่เข้าตามหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดของทางอำเภออย่างไร ส่วนในข้อที่อนุมัติก็ต้องมีหลักเกณฑ์ประกอบดุลพินิจเช่นกันว่า อย่างไรอนุมัติได้ อย่างไรจะไม่อนุมัติ นอกจากนี้สมควรจะมีการแยกหมวดของเงินที่มีการนำเสนอในร่างงบประมาณออกให้ชัดเจน ถึงว่าขอบข่ายหรืออำนาจของนายอำเภอจะดูได้ ในหมวดใดได้บ้างหมวดใดไม่สามารถที่จะดูได้ หมวดใดต้องให้ผ่านหมวดใด เป็นดุลพินิจที่จะพิจารณาให้ผ่านหรือไม่ผ่านได้ พร้อมทั้งมีเหตุผลประกอบ และให้สิทธิในการอุทธรณ์ เพื่อขอทราบเหตุผลในหลักเกณฑ์การสั่งเช่นนั้น ของทางอำเภอได้ในทุกกรณี เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านการ

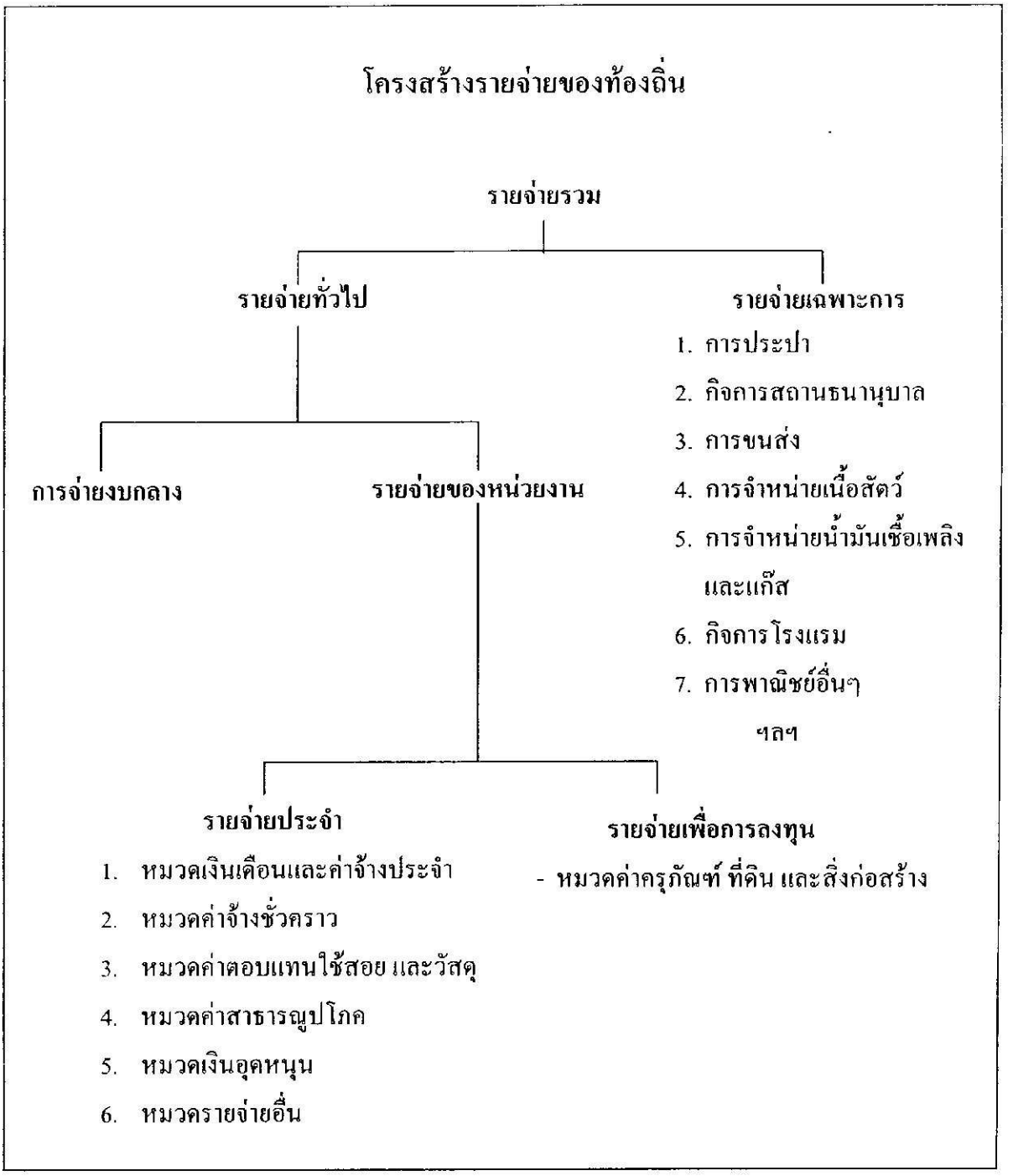
คลังที่จะมีอำนาจในการจัดสรรงบในการพัฒนาตำบล อ.บ.ต. ควรมีอิสระดังกล่าวได้ ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะการดูเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ว่ามีการเสนอที่ผิดแบบระเบียบวิธีการในการเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ไม่ควรที่จะก้าวล่วงไปถึงการลงไปในรายละเอียดเพื่อดูความเหมาะสม ของแต่ละ ๆโครงการที่เสนอมา ทั้งนี้เพราะการกระทำดังกล่าวก็จะกลายเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาองค์กรปกครองท้องถิ่นไป อันขัดกับหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะจากการสัมภาษณ์พูดคุยกับส่วนราชการท้องถิ่นก็มีการให้ข้อมูล เช่นกันว่า มีการหาประโยชน์หรือขอเงินอุดหนุน สนับสนุนโครงการของทางอำเภอจากนายอำเภอเช่นกัน หาก อ.บ.ต. ไม่สนับสนุน โดยอ้างว่าอยู่นอกพื้นที่หรือนอกภารกิจก็จะไม่ผ่านงบประมาณ รายจ่าย โดยรวมให้ในระยะยาวแล้วปัญหาดังกล่าว ควรจะแก้โดยมีการพิจารณาถึงเงินอันเป็นรายรับที่สำคัญและเป็นหลักของ อ.บ.ต. ว่ามีอยู่อย่างไร พอเพียงหรือไม่ โดยรัฐบาลกลางจะต้องพยายามลดการให้เงินอุดหนุนกับ อ.บ.ต. ลง และปรับปรุงในด้านสัดส่วนของการจัดสรรภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่จะแบ่งให้กับ อ.บ.ต. ให้มากขึ้นเพื่อให้ อ.บ.ต. มีรายได้ที่มากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์โดยตรง และลดปัญหาการจัดการ รายจ่ายในงบประมาณของ อ.บ.ต. ลงไปได้ ทั้งนี้เพราะจากการเก็บข้อมูลในการวิจัย ครั้งนี้ก็จะเห็นได้ว่า มีการระบุว่า ภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อน[15] ภาษีสรรพสามิตภาษีสุรา และภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีที่ท้องถิ่นเอง ยังได้รับการจัดสรรให้ยังไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ก็ควรเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ได้มีการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมใหม่ๆ ที่จะเป็นรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น เป็นต้นว่า ภาษีที่เกิดจากการค้า การลงทุนหรือภูมิปัญญาของท้องถิ่นเอง ภาษีการท่องเที่ยว เป็นต้น ก็จะช่วยลดปัญหาการใช้ดุลพินิจ ดังกล่าวและลดการพึ่งพาจากส่วนกลางลงไปได้ ในระดับหนึ่งทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นเองก็มีรายจ่ายที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับซึ่งส่วนใหญ่ได้จากเงินอุดหนุน

---

[15] เกี่ยวกับภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนนั้น มีข้อควรพิจารณาอยู่ที่กฎหมายหลายฉบับทั้ง พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522 (ม. 41) พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (ม. 85 (3)) พ.ร.บ. ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ม. 5 ทวิ นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรให้กับกรุงเทพมหานคร และในต่างจังหวัด จังหวัดจะเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้ ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจ ฯ ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละจังหวัด ปัจจุบัน อ.บ.จ. ได้ร้อยละ 20 เทศบาลได้รับร้อยละ 70 โดยมีหลักเกณฑ์การจัดสรรในระหว่างเทศบาลดังนี้ 1. จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละเทศบาลเป็นฐานไว้ก่อน 2. เทศบาลเดิมได้รับเพิ่มขึ้นให้ได้รับเท่าปีที่ผ่านมา 3. เทศบาลเดิมได้รับลดลงให้ได้รับลดลงไม่เกิน ร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมา 4. เทศบาลใหม่ได้รับเพิ่มขึ้น ให้ได้รับเพิ่มขึ้นไม่เกิน ร้อยละ 10 ของปีที่ผ่านมา 5. เทศบาลใหม่ได้รับลดลง ให้ได้รับเท่าปีที่ผ่านมา 6. หากมีเงินคงเหลือ จัดสรรให้เทศบาลเดิมที่ได้รับลดลงตามสัดส่วนที่ลดลง 7. หากจัดสรรแล้วเงินไม่เพียงพอให้หักลดจากเทศบาลเดิมที่ได้รับเงินเท่าปีที่ผ่านมา ส่วน อ.บ.ต. ร้อยละ 10 ทั้งนี้จากตามจำนวนประชากรแต่ละ อ.บ.ต.

โครงสร้างรายรับของท้องถิ่น





นอกจากนี้แล้วในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันสำหรับในประเด็นสุดท้ายก็คือในกรณีบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายซึ่งจากแบบสอบถามแม้จะระบุว่าไม่มีปัญหาในการใช้ดุลพินิจในระดับของผู้ว่าฯ เท่ากับระดับของนายอำเภอก็ตาม แต่เมื่อมีการเจาะจงลงไปก็พบว่าร้อยละ 48.5 ของส่วนท้องถิ่นและร้อยละ 33.3 ของข้าราชการ (ส่วนภูมิภาค) ระบุว่าเป็นปัญหากรณีดุลพินิจที่จะสั่งยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นเสนอ

เรื่องมาจากทางอำเภอก่อนนั้นเอง หากพิจารณาเห็นว่าการดำเนินการของ อ.บ.ต. สมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เป็นไปในลักษณะที่ไม่เหมาะสม และไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีสิทธิที่จะเสนอให้ผู้ว่าฯ ใช้อำนาจดังกล่าวได้ ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ ผู้วิจัยใคร่ที่จะเสนอแนะว่าควรอย่างยิ่งที่จะต้องออกกฎหมายในระดับรองจากตัว พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบทกฎหมายดังกล่าวในการที่จะให้รายละเอียด ให้ชัดเจนถึงว่ากรณีใดที่จะยุบสภา อ.บ.ต. ได้ หรือกรณีใดไม่สามารถที่จะกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นกรอบในการวางแนวกำกับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด มิใช่จะระบุแต่เพียงกรณีที่ อ.บ.ต. ดำเนินการไม่เหมาะสม นำมาซึ่งความเสื่อมเสีย ทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในตำบล ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือ อ.บ.ต. กระทำการโดยไม่ชอบกฎหมาย โดยมิได้มีความชัดเจนถึงคำสั่งยุบเช่นนั้นว่าที่มาหรือเหตุผลประกอบคำสั่งเป็นอย่างไร โดยอ้างแต่เพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อ.บ.ต. หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (ม. 91) จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและสร้างอุปสรรคให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มิได้ขยายตัวไปตามภาวะ และความต้องการแห่งการเจริญเติบโตของชุมชนโดยรวม

ตอนที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพัทลุง

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าว โดยอาศัยจากแบบสอบถามทั้งปลายเปิดและปิด การสัมภาษณ์ และสังเกตควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบสอบถาม ออกเป็น 2 แบบ หนึ่งในส่วนแบบสอบถามที่ถามข้าราชการทั้งในส่วนภูมิภาค และข้าราชการในส่วนท้องถิ่น จำนวน 100 ชุด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการทั้งที่ทำงานรับผิดชอบ ส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. สอง แบบสอบถามที่ถามนักการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และสมาชิก อ.บ.ต. โดยมีแบบสอบถามที่ใช้เก็บข้อมูล ส่วนนี้ 100 ชุด เช่นกัน และสามารถแสดงผลเป็นตารางโดยสรุปได้ดังนี้

แบบสำรวจสถานภาพส่วนตัวและปัจจัยอันเป็นภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม	คิดเป็น (ร้อยละ)
อายุ	
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	15.1
2. อายุ 31-40 ปี	**62.3**
3. อายุ 41-50 ปี	20.8
4. อายุ 51-60 ปี	1.9
เพศ	
1. ชาย	**79.2**
2. หญิง	20.8
ระดับการศึกษา	
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	1.9
2. ปริญญาตรี	**84.9**
3. ปริญญาโท	11.3
4. อื่นๆ (กำลังศึกษาต่อ, การศึกษานอกระบบ)	1.9
ก่อนหน้าที่จะมารับราชการประกอบอาชีพ	
1. ศึกษาอยู่	35.8
2. ค้าขาย	1.9
3. เกษตรกรรม/ประมง	7.5
4. งานเอกชน	**39.5**
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	15.1

แบบสำรวจสถานภาพส่วนตัวและปัจจัยอันเป็นภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม	คิดเป็น (ร้อยละ)
ท่านเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคใด	
1. กรุงเทพมหานคร	1.9
2. ภาคใต้	**98.1**
ท่านได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดพัทลุงเป็นเวลากี่ปี	
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	15.1
2. เกินกว่า 5-15 ปี	13.2
3. เกินกว่า 20-25 ปี	3.8
4. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	**45.3**
5. อื่น ๆ (อาศัยอยู่ไม่ต่อเนื่อง)	22.6
ปัจจุบันเป็นข้าราชการในตำแหน่งใด	
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	1.9
2. นายอำเภอ	7.5
3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	**75.5**
4. ปลัดอำเภอ	13.2
5. ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	1.9
ปัจจุบันท่านรับราชการมาเป็นเวลากี่ปี	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	34
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**52.8**
3. เกินกว่า 15-20 ปี	1.9
4. เกินกว่า 20-25 ปี	7.5
6. อื่นๆ	3.8
ปัจจุบันเป็นข้าราชการสังกัดอยู่ส่วนใดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	
1. ส่วนภูมิภาค	22.6
2. ส่วนท้องถิ่น	**75.5**
3. อื่นๆ	1.9
การอบรมในเรื่องใดที่ท่านคิดว่าจำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่าน	
1. กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต.	**79.2**
2. ระเบียบวิธีการในการปฏิบัติราชการ	13.2
3. ฝึกอาชีพ	1.9
4. การจัดทำงบประมาณประจำปี	3.8
5. อื่น (ควรเน้นจัดอบรมทุกๆ เรื่อง)	1.9

จากการพิจารณาปัจจัยอันเป็นภูมิหลังของข้าราชการในจังหวัดพัทลุงที่ตอบแบบสอบถามมาในเบื้องต้น จะพบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 62.3 อายุ 31-40 ปี อยู่ในวัยทำงาน และเป็นเพศชาย ร้อยละ 79.2 จบการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 84.9

ที่สำคัญข้าราชการเหล่านี้ ถึงร้อยละ 39.6 เคยมีประสบการณ์ในการทำงาน ภาคเอกชนก่อนที่จะมาเป็นข้าราชการ ดังนั้นในส่วนประสบการณ์ ดังกล่าวนี้ก็น่าที่จะมีประโยชน์ได้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ร้อยละ 98.1 ซึ่งเกือบจะทั้งหมดเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคใต้ จึงทำให้เห็นได้ว่า ปัญหาในการสื่อสารการทำความเข้าใจในความแตกต่างของวัฒนธรรมในการบริหารย่อมจะมีน้อยตามลงไปด้วย ทั้งนี้เพราะเป็นคนที่มีพื้นเพเดียวกัน และได้อยู่อาศัยในจังหวัดพัทลุง มาเป็นเวลานาน เกินกว่า 25 ปี ร้อยละ 45.3 โดยส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 75.5 ทั้งนี้เพราะจำนวนของฐานข้อมูลที่จะเก็บในส่วนนี้มีมากกว่า ข้าราชการกลุ่มอื่น จึงไม่เป็นเรื่องที่แปลกออกไป ความสำคัญอยู่ที่จะต้องมีการกระจายแบบสอบถามออกไปและเก็บรวบรวมได้จากกลุ่มของข้าราชการที่มีอยู่ในทุกส่วนอย่างครบถ้วน ทั้งในส่วนของปลัดอำเภอ นายอำเภอ และผู้ว่าฯ ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าจากผลการวิจัยก็ได้ข้อมูล ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ครบถ้วน โดยร้อยละ 52.8 ทำงานรับราชการมาเกินกว่า 5-15 ปี ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติราชการมาเป็นเวลานานพอสมควรจึงมีความเข้าใจในระเบียบวิธีปฏิบัติราชการเป็นอย่างดี อันจะเป็นประโยชน์ในกรณีที่ตอบแบบสอบถามให้ข้อมูลในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจระหว่างราชการทั้งสองส่วน แม้ส่วนใหญ่จะสังกัดอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 75.5 ก็ตาม แต่ก็มีอีกส่วน ร้อยละ 22.6 ที่สังกัดอยู่กับราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ตามปกติแล้ว ในการสุ่มมีฐานข้อมูล น้อยกว่า (จำนวน) โดยเรื่องที่มีความต้องการให้ฝึกอบรม ร้อยละ 79.2 เน้นที่กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต. จึงเห็นได้ว่าความไม่รู้และความไม่เข้าใจดังกล่าวของสมาชิก อ.บ.ต. ในส่วนนี้ สมมติฐานเบื้องต้นก็คือจะทำให้นำไปสู่ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันได้

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในหน้าที่ว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

หน้าที่ของสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อ.บ.ต.	**39.5**
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เรื่องทั่วไป)	17
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ- จ่าย)	34
4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล	**56.6**
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม	18.9
6. อื่นๆ	11.3

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

หน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล	**79.2**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบล และข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	20.8
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	13.2
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย	15.1
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสมัยสามัญและวิสามัญ	11.3
6. อื่นๆ	11.3

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของ อ.บ.ต. ว่าบทบาทใดรต้องทำมากที่สุด (ตอบได้มากกว่า

1 ข้อ)

บทบาทของ อ.บ.ต. ที่ควรทำมากที่สุดในความเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีการรักษาทางน้ำและทางบก	34
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	22.6
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	11.3
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	11.3
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	**26.4**
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	**34**
7. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย	11.3
9. อื่นๆ	17

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการถึงว่าหาก อ.บ.ต. เลือกได้ที่จะทำงานใดก่อน งานใดควรเป็นงานที่เลือกทำก่อน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

งานใดที่ อ.บ.ต. เลือกได้ควรจะเลือกที่จะทำก่อนงานอื่นๆ ตามความเห็นของข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เกษตรกรรม	**58.5**
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง	11.3
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	7.5
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	11.3
5. ให้มีส่งเสริมกลุ่มเกษตร และกิจการสหกรณ์	7.5
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	5.7
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	**60.4**
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน	3.8
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	3.8
10. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม	3.8
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	3.8
12. อื่นๆ	5.7

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้เปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. แล้วให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ความคิดเห็นของข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**94.3**
2. ไม่เห็นด้วย	1.9
3. อื่นๆ	3.8

ความคิดเห็นของข้าราชการว่ารายได้ใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม	24.5
2. รายได้จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	3.8
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	**60.4**
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	**39.6**
5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ	1.9
6. อื่นๆ	3.8

ความคิดเห็นของข้าราชการ โดยภาพรวม รายได้ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ในข้อใดน่าจะทำรายได้มากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	**32.1**
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม. 74)	15.1
3. ภาษีป้าย (ม. 74)	3.8
4. อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม. 74)	-
5. ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์ และล้อเลื่อน (ม. 75)	15.1
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	13.2
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาติ ขายสุรา (ม. 76)	5.7
8. อากรรังนกอีแอ่น (ม. 77)	13.2
9. ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายที่ดิน	15.1
10. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม. 80)	13.2
11. ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามกฎหมายกำหนด	1.9
12. อื่น	11.3

ความคิดเห็นของข้าราชการว่ารายจ่ายในข้อใดของ อ.บ.ต. น่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต. จังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานส่วนตำบล	11.3
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	5.7
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	34
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ	-
5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	-
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	1.9
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	**52.8**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	-
9. จ่ายเป็นที่อุดหนุน หน่วยงานต่างๆ	3.8
10. รายจ่ายอื่นๆ ตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	-
11. อื่น ๆ	5.7

ตารางแสดงความคิดเห็นข้าราชการบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชน ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

บทบาทที่ควรส่งเสริมประชาชนในการตรวจสอบ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	**30.2**
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	15.1
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	22.6
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	**35.8**
5. ยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถามผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของ อ.บ.ต.	17
6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ในกรณี อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส	1.9
7. อื่นๆ	3.8

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ข้อใดได้ผลดีมากที่สุด

ประเภทการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. การตั้งกระทู้ถาม	17
2. การยื่นญัตติ	7.5
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	**28.3**
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	22.6
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	3.8
6. การควบคุมจากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด	20.8
7. อื่นๆ	7.5

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้

เห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**83**
2. ไม่เห็นด้วย	15.1
3. อื่นๆ	1.9

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล (อ.บ.ต.) โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

การใช้ดุลพินิจของ (นายอำเภอ) ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	**67.9**
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง	20.8
3. มีบ่อยครั้ง	3.8
4. อื่นๆ	7.5

มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	86.8
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง)	9.4
3. มีบ่อยครั้ง	1.9
4. อื่นๆ	1.9

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบล จำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	75.5
2. ไม่เห็นด้วย	20.8
3. อื่นๆ	3.8

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง มีหรือไม่ที่นายอำเภอ ไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุด ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาชี้ขาด

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มี	7.5
2. ไม่มี	90.6
3. อื่นๆ	1.9

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย ของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอ นายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	77.4
2. ไม่เห็นด้วย	20.8
3. อื่นๆ	1.9

จากการพิจารณาตารางในด้านของการเปรียบเทียบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในประเด็นที่เป็นรายละเอียดแห่งปัญหาจะพบว่า ร้อยละ 39.5 ของแบบสอบถามที่ถามข้าราชการให้ความสำคัญกับหน้าที่ของ อ.บ.ต. ในการเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อ.บ.ต. และร้อยละ 56.6 เน้นไปที่การควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามนโยบาย เช่นเดียวกับ ร้อยละ 79.2 ที่ระบุว่าหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด คือการบริหารงานของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามแผนและข้อบังคับของตำบล ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวนี้ หากจะพิจารณาโดยละเอียดก็จะต้องดูถึงที่มาของแผนพัฒนา อ.บ.ต. หรือข้อบังคับรวมทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. ด้วยว่ามีที่มาอย่างไร ดังนั้น การที่กลุ่มข้าราชการให้ความสำคัญกับการดำเนินการดังกล่าวของ อ.บ.ต. อยู่ในร้อยละที่มากเช่นนี้ ก็เป็นการย้ำถึงว่า ภารกิจต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในการดำเนินการ การเสนอแผน การปฏิบัติตามโครงการต่างๆ จะต้องทำตามแผนพัฒนาซึ่งผ่านความเห็นชอบจากราชการส่วนภูมิภาคนั้นเอง ส่วนในด้านของบทบาทของ อ.บ.ต. ว่าควรต้องทำในบทบาทใดมากที่สุด จากการเปรียบเทียบจะพบว่าในเรื่องดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของ จังหวัดสงขลาหรือปัตตานี ก็มีการระบุเช่นเดียวกับจังหวัดพัทลุงว่าควรเน้นที่การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (ร้อยละ 34) นอกจากนั้นก็เป็นด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ร้อยละ 26.4 อย่างไรก็แล้วแต่จากการเก็บข้อมูลในภาคสนามก็มีการให้ข้อมูลมาเช่นกันว่า บทบาทในการส่งเสริมการศึกษานั้น อ.บ.ต. ไม่สามารถที่จะทำได้อย่างเต็มที่ ทั้งที่มีการนำ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้แล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะโอกาสที่ อ.บ.ต.จะควบคุมหรือบริหารการจัดการหลักสูตร ก็ถูกมองว่ายังเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความเป็นจริง ทั้งนี้ เพราะความรู้ความสามารถของ อ.บ.ต. ยังไม่มีศักยภาพในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็แล้วแต่ในอนาคตหากมีศักยภาพดังกล่าว ก็สมควรอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมให้ อ.บ.ต. ได้เข้ามามีบทบาทดังกล่าวนี้ได้

เพื่อให้สอดรับกับการปกครองท้องถิ่นที่ ท้องถิ่นเองควรจะมีสิทธิในการจัดการสิ่งที่เป็นการบริการสาธารณะ ขั้นพื้นฐานทั้งหมด ในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ (ตัวอย่างให้กับท้องถิ่นอื่นๆ) อ.บ.จ. หรือเทศบาลก็ตามสิ่งเหล่านี้จะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน และเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุดที่สำคัญ เมื่อท้องถิ่นเปิดขยายงานที่ท้องถิ่น (อ.บ.ต. ตามกฎหมายที่ให้อำนาจต้องทำหรือควรจัดให้มี) ให้มากขึ้นในงานหลายๆ ด้านมิใช่เน้นแต่การสร้างถนน ขุดสระ บ่อน้ำ แต่เพียงอย่างเดียว ก็จะเป็นการปูทางไปสู่การหารายได้ ในรูปของภาษีอากร ค่าธรรมเนียมพิเศษ รูปแบบใหม่ๆ ให้กับท้องถิ่น เพื่อลดปัญหาการได้รับเงินอุดหนุนไม่พอเพียงและไม่ได้รับความเป็นธรรม จากการแบ่งสรรสัดส่วนของภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ในระยะยาวก็จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้และเข้มแข็งขึ้น แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าในส่วนของกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การจัดให้มีตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต. เหล่านี้ มักถูกมองข้ามและเป็นงานระดับหลังๆ ที่จะเลือกดำเนินการผิดกับร้อยละ 58.5 ที่เน้นไปที่การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เกษตรกรรม หรือร้อยละ 60.4 เน้นไปที่การส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร โดยที่มิได้มีโครงสร้างหรือสิ่งรองรับ จึงเป็นแต่เพียงแนวคิดที่มิได้ดำเนินการและส่งเสริมอย่างจริงจังจึงไม่สัมฤทธิ์ผล เกี่ยวกับ ประเด็นที่เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของ อ.บ.ต. นั้น ร้อยละ 94.3 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาส่วนใหญ่ เห็นด้วยโดยเฉพาะการจัดให้ผู้นำระดับท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมากกว่าการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนชื่อเรียกจากประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. ทั้งนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวเป็นไปได้จริง ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน แทนที่ของการคำนึงถึงเสียงในสภา อ.บ.ต. ในขณะเดียวกัน ก็จะทำให้การทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ในการร่างข้อบังคับต่างๆ ขึ้นใช้บังคับ ในตำบลของสมาชิก อ.บ.ต. จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งนี้เพราะการดำเนินการร่างข้อบังคับ มิจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารอีกและเมื่อเป็นเช่นนี้ ก็สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องทบทวนถึงบทบาททั้งของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค) ที่จะมีโครงสร้างหรือการประสานงานอย่างไรกับท้องถิ่นในอนาคต ในด้านของรายได้ของ อ.บ.ต. มีการระบุว่าได้รับหลักๆ มาจากร้อยละ 60.4 ภาษีที่มีการจัดเก็บ และร้อยละ 39.6 รายได้จากเงินอุดหนุน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นได้ชัดว่า ปัญหาที่ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ 2 ประการ เกี่ยวกับปัญหาทางการคลังท้องถิ่นที่นำไปสู่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจก็คือ **สัดส่วนการแบ่งสรรภาษีให้กับท้องถิ่น และเงินอุดหนุนที่ได้รับยังไม่เพียงพอ** ใน 2 ประเด็นดังกล่าวจึงสมควรมีการแก้ไขทั้งนี้เพื่อที่จะได้ส่งผลให้มีการกระทบกระทั่งกันน้อยลงระหว่าง อ.บ.ต. กับอำเภอ ในกรณีร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย อ.บ.ต. ซึ่งพบว่ามีผลสรุปงานวิจัย ทั้งในจังหวัดสงขลา ปัตตานีและพัทลุง ชัดเจนว่า เรื่องดังกล่าวเกิดปัญหามากที่สุด อันเนื่อง

มาจากการมีรายได้ที่จำกัดของ อ.บ.ต.นั่นเอง นอกจากนี้แล้วในรายละเอียดของภาษีบางตัวก็สมควรมีการแก้ไขด้วย เช่นกัน เป็นต้นว่า หลักการประเมินต่ำ ไม่ชัดเจน (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน) มียกเว้นภาษีให้กับเจ้าของที่ดินมากเกินไป อัตราภาษีต่ำ (ล้าสมัย) ทั้งนี้รวมถึงบทลงโทษด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ก็มีการกำหนดให้ลดหย่อนมากเกินไป ภาษีป้ายมีปัญหาที่ระบบฐานข้อมูลในการจัดเก็บจัดเก็บได้ไม่ครบถ้วน ตกสำรวจ นอกจากนี้ยังมีการระบุว่าภาษีบางตัวซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่ จึงสมควรที่จะได้รวมกันในการจัดเก็บเป็นภาษีเดียวกัน โดยยึดฐานภาษีคือ มูลค่าที่ดินเป็นหลักในการคำนวณภาษีเพิ่มอัตราภาษีป้าย ปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรภาษีหลักๆ ที่ยังเป็นปัญหาอยู่ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ปรับปรุงอัตราสูงสุด ที่กำหนดสำหรับค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยมีพื้นฐานอยู่ที่ท้องถิ่นจากต้องขยายแหล่งรายได้ให้กว้างขวางขึ้น ศึกษาถึงหลักการเก็บภาษี ภาระภาษีที่เหมาะสมกับชุมชนในแต่ละ อ.บ.ต. ไป เช่น ภาษีการพัฒนาซึ่งเรียกเก็บ จากทรัพย์สินของประชาชนที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาท้องถิ่น ภาษีสาธารณูปโภค ค่าโทรศัพท์ ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า โดยอาจเรียกเก็บค่าชดเชยจากรัฐวิสาหกิจที่ได้รับบริการจากท้องถิ่น อันถือเป็นการเพิ่ม แหล่งรายได้ใหม่ๆ ได้อีกทางนอกจากนี้ก็เป็นการหักหรือแบ่งภาษีเพิ่มมาจาก ภาษียาสูบ สลากกินแบ่ง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติในรูปค่าธรรมเนียมต่างๆ เมื่อจัดการในด้านรายได้ ได้เช่นนี้แล้วก็ลดรายจ่ายในงานที่สามารถให้เอกชนดำเนินการได้ (ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ) ที่พยายามดำเนินการอยู่ โดยดึงภาคเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น ภายใต้การกำกับของ อ.บ.ต. เอง อันจะส่งผลให้ไม่ต้องเพิ่มขยายหน่วยงาน และกำลังคน เพื่อทำโครงการเฉพาะกิจโครงการใดโครงการหนึ่งแล้วเลิกไป แต่หน่วยงาน และกำลังคนยังคงอยู่ตลอดไป ซึ่งก็เป็นการสร้างปัญหาระยะยาว ให้กับ อ.บ.ต. ส่วนในประเด็นอื่นๆ ผู้วิจัยได้นำเสนอไปบ้างแล้ว ในจังหวัดก่อนหน้านี้ จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาลงไปในรายละเอียด ของปัจจัยที่เป็นภูมิหลังของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาค ใน 1 เดือน และสังกัด เพื่อที่จะหาความสัมพันธ์กัน (Crosstabulation) ของข้อมูลในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ก็สามารถแสดงผลเป็นตารางสรุปความสัมพันธ์ดังกล่าว ได้ดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ			
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้องบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ				
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**62.5**	37.5	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	**63.5**	21.2	6.1	9.1
3. อายุ 41-50 ปี	**81.8**	9.1	-	9.1
4. อายุ 51-60 ปี	**100**	-	-	-
เพศ				
1. ชาย	**69**	21.4	2.4	7.1
2. หญิง	**63.6**	18.2	9.1	9.1
การศึกษา				
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**100**	-	-	-
2. ปริญญาตรี	**71.1**	20	2.2	6.7
3. ปริญญาโท	**33.3**	**33.3**	16.7	16.7
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	**100**	-	-	-
ตำแหน่ง				
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	**100**	-	-	-
2. นายอำเภอ	**50**	25	-	25
3. ปลัด อ.บ.ต.	**70**	20	5	5
4. ปลัดอำเภอ	**57.1**	28.6	-	14.3
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	**100**	-	-	-
จำนวนปีรับราชการ				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	**66.7**	22.2	5.6	5.6
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**67.9**	21.4	3.6	7.1
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	**100**	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	**75**	-	-	25
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	**100**	-	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**57.1**	42.9	-	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**77.8**	22.2	-	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**88.9**	-	-	11.1
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**37.5**	25	12.5	25
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**72.7**	18.2	-	9.1
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	**66.7**	22.2	11.1	-
สังกัด				
1. ราชการส่วนภูมิภาค	**58.3**	25	-	16.7
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	**70**	20	5	5
3. อื่นๆ	**100**	-	-	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ใช้อำนาจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันกับอำเภอและเสนอขึ้นมา)

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ			
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ				
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	75	12.5	12.5	-
2. อายุ 31-40 ปี	84.8	12.1	-	3
3. อายุ 41-50 ปี	100	-	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-	-
เพศ				
1. ชาย	85.7	9.5	2.4	2.4
2. หญิง	90.9	9.1	-	-
การศึกษา				
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	100	-	-	-
2. ปริญญาตรี	86.7	8.9	2.2	2.2
3. ปริญญาโท	83.3	16.7	-	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	100	-	-	-
ตำแหน่ง				
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	100	-	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	82.5	12.5	2.5	2.5
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	100	-	-	-
จำนวนปีรับราชการ				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	72.2	16.7	5.6	5.6
2. เกินกว่า 5-15 ปี	92.9	7.1	-	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	85.7	-	14.3	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	100	-	-	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	100	-	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	75	25	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	90.9	9.1	-	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	66.7	22.2	-	11.1
สังกัด				
1. ราชการส่วนภูมิภาค	100	-	-	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	82.5	12.5	2.5	2.5
3. อื่นๆ	100	-	-	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัด ของข้าราชการ ต่อความเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**62.5**	37.5	-
2. อายุ 31-40 ปี	**75.8**	18.2	6.1
3. อายุ 41-50 ปี	**81.8**	18.2	6.1
4. อายุ 51-60 ปี	**100**	-	-
เพศ			
1. ชาย	**71.4**	23.8	4.8
2. หญิง	**90.9**	9.1	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**100**	-	-
2. ปริญญาตรี	**73.3**	22.2	4.4
3. ปริญญาโท	**83.3**	16.7	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	**100**	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	**100**	-	-
2. นายอำเภอ	**100**	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	**70**	27.5	2.5
4. ปลัดอำเภอ	**85.7**	-	14.3
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	**100**	-	-
จำนวนปีรับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	**55.6**	**38.9**	5.6
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**82.1**	14.3	3.6
3. เกินกว่า 15-20 ปี	**100**	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	**100**	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	**100**	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**71.4**	28.6	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**88.9**	11.1	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**77.8**	22.2	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**62.5**	25	12.5
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**81.8**	9.1	9.1
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	**66.7**	33.3	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	**91.7**	-	8.3
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	**70**	27.5	2.5
3. อื่นๆ	**100**	-	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อความคิดเห็นของข้าราชการถึงว่าในการร่างแผนพัฒนาตำบล หรือ ข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่านมีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	12.5	87.5	-
2. อายุ 31-40 ปี	9.1	87.9	3
3. อายุ 41-50 ปี	-	100	-
4. อายุ 51-60 ปี	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	9.5	88.1	2.4
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	100	-
2. ปริญญาตรี	6.7	91.1	2.2
3. ปริญญาโท	16.7	83.3	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	-	100	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	100	-
2. นายอำเภอ	-	100	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	10	87.5	2.5
4. ปลัดอำเภอ	-	100	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	-	100	-
จำนวนปีรับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	5.6	88.9	5.6
2. เกินกว่า 5-15 ปี	10.7	89.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	100	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	-	100	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	14.3	85.7	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	-	100	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	100	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	9.1	90.9	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	22.2	66.7	11.1
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	-	100	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	10	87.5	2.5
3. อื่นๆ	-	100	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อประเด็นว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ว่าต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ		
	ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	75	25	-
2. อายุ 31-40 ปี	75.8	21.2	3
3. อายุ 41-50 ปี	81.8	18.2	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	73.8	23.8	2.4
2. หญิง	90.9	9.1	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	100	-	-
2. ปริญญาตรี	77.8	20	2.2
3. ปริญญาโท	66.7	33.3	-
4. อื่น ๆ (กำลังศึกษาต่อ)	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	100	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	70	27.5	2.5
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	100	-	-
จำนวนปีรับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	61.1	33.3	5.6
2. เกินกว่า 5-15 ปี	82.1	17.9	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	42.9	57.1	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	88.9	11.1	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	88.9	11.1	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	75	12.5	12.5
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	55.6	44.4	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	100	-	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	70	27.5	2.5
3. อื่นๆ	100	-	-

จะเห็นได้ว่าจากตารางสรุปเปรียบเทียบในประเด็น ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ทั้ง 5 ประเด็น สำคัญๆ ได้ว่าในกรณีของจังหวัดพัทลุงนั้นมีการระบุว่า ไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากนัก (ในแบบสอบถามเฉพาะส่วนของข้าราชการ) เมื่อเปรียบเทียบกับในกรณีของจังหวัดสงขลา และปัตตานี ซึ่งข้อสังเกตประการหนึ่งที่พบก็คือ ในกรณีของ อ.บ.ต. ที่มีรายได้มาก และมีลำดับชั้น 1 ถึง 3 ก็จะได้รับผลกระทบและมีการระบุว่ามีปัญหาในบทบาทของนายอำเภอซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายมากกว่า ใน อ.บ.ต. ที่อยู่ชั้น 4-5 ที่พบมากในจังหวัดพัทลุง และปัตตานี ซึ่งจากตารางเปรียบเทียบสรุป ก็จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ ระบุว่าไม่มีปัญหาจากการแทรกแซง ไม่ผ่านข้อบังคับของนายอำเภอกว่าร้อยละ 60 โดยเหตุผลที่ให้ก็ลักษณะเดียวกันกับกรณีของจังหวัดก่อนหน้านี้ว่า หากมีปัญหาก็จะใช้วิธีพูดคุยกัน หรือดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ตามที่อำเภอ (นายอำเภอแนะนำ) เสมอจึงไม่ก่อปัญหาขึ้น และภาพดังกล่าวยิ่งชัดเจนขึ้นเมื่อนำปัจจัยที่ส่งผลในตัวแปรต่างๆ ไปเทียบกับในประเด็นคำถามเดียวกัน แต่เป็นการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ จะพบว่าส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. สังกัด ระบุตรงกันว่ากรณีของพัทลุงดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีปัญหาที่จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ ซึ่งโดยมากแล้ว เหตุผลหนึ่งที่ให้มา ก็จะระบุว่าทุกเรื่องสามารถประนีประนอมและยุติกันได้ที่ระดับนายอำเภอ แม้จะมีกฎหมายระบุว่า หากเป็นเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายในกรณีเกิดความขัดแย้งส่งให้ผู้ว่าชี้ขาดก็ตาม ในเรื่องของแผนพัฒนาตำบล จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ จังหวัดหรือไม่ ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้ตอบแบบสอบถาม (ข้าราชการ) ก็ระบุว่า เห็นด้วยที่จะต้องสอดคล้องกันโดยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันมีเอกภาพในการพัฒนา และเป็นระบบภาพรวมของประเทศ ไม่ซ้ำซ้อน แต่อย่างไรก็แล้วแต่จำเป็นที่จะต้องศึกษาในประเด็นดังกล่าวนี้ ควบคู่ไปกับแบบสอบถามของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพราะข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ถือได้ว่า มีส่วนได้เสียในข้อคำถาม ดังกล่าว จึงสมควรรับฟังประกอบไว้เท่านั้น เพื่อเปรียบเทียบอีกครั้งหนึ่ง ในด้านของความเห็นที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่ ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเสมอก่อนนำไปใช้ หากพิจารณาดูเปรียบเทียบกับกรณีของจังหวัดสงขลา และปัตตานี ก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าแม้จะมีผลการวิจัย ในลักษณะที่ส่วนใหญ่ตรงกัน (เห็นด้วย) แต่กรณีของจังหวัดพัทลุงนั้นค่อนข้างจะไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยเลย จะมีบ้างก็เพียงประปรายในกรณี ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่ทำงานต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ซึ่งก็ถือได้ว่ามีอายุการทำงานไม่นานนัก และร้อยละ 57.1 ของผู้ที่ต้องติดต่องานกับ อ.บ.ต. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง กับร้อยละ 44.4 ของผู้ที่ระบุได้ไม่แน่นอนว่า ติดต่องานกับ อ.บ.ต. สม่ำเสมอแค่ไหน อันจะส่งผลถึงการรับรู้ในปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และทราบปัญหา การปฏิบัติงานทั้งในส่วนของ อ.บ.ต. และอำเภอ แต่อย่างไรก็แล้วแต่จากการเก็บข้อมูลในเชิงลึก เป็นการสัมภาษณ์ก็ได้ประเด็น

เช่นเดียวกันกับในจังหวัดก่อนหน้านี้ ก็คือ เห็นด้วยที่จะให้แผนพัฒนาตำบล หรือ อ.บ.ต. สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ จังหวัด ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว แต่ไม่เห็นด้วยหรือมีข้อกังวลว่า เมื่อปล่อยให้มีการพิจารณาของทางอำเภอ (นายอำเภอ) ก็มักจะมีบ่อยครั้งที่ทางอำเภอ ขอให้ อ.บ.ต. สนับสนุนในโครงการ หรือแผนการ งบประมาณ ของทางอำเภอที่ยังขาดตกบกพร่องอยู่ จึงจะให้การอนุมัติ ข้อบังคับ หรือแผนของ อ.บ.ต. เป็นการตอบแทนกัน ทำให้ระบบการกำกับดูแล ดังกล่าวซึ่งออกแบบมาดีอยู่แล้ว ต้องเสียหาย ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีการวางเกณฑ์ไปว่า เรื่องใดที่ทางอำเภอจะพิจารณาได้ ไม่ได้ และมีเหตุผลประกอบในการสั่งการไปเช่นนั้น พร้อมทั้งอาจทำในรูปของคณะกรรมการอำเภอที่ตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาแผนของ อ.บ.ต. ข้อบังคับ หรืองบประมาณของ อ.บ.ต. เป็นคณะฯ แทนที่ ของการที่ไปผูกโยงยึดติดไว้กับตำแหน่ง นายอำเภอเท่านั้น ก็จะเป็นการโปร่งใส และสร้างหลักประกันให้กับท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ก็ควรให้ดูเฉพาะในเชิงนโยบาย อันเป็นภาพรวมของการพัฒนา อ.บ.ต. เท่านั้น ไม่สมควรที่จะให้อำเภอ (นายอำเภอ) สามารถที่จะลงไปในรายละเอียดของโครงการ ในลักษณะของการล้วงลูกได้ อันนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกินขอบเขต เพราะอาจมีการยกเลิก แผนของท้องถิ่นก็เป็นได้ โดยอ้างว่าอยู่นอก ขอบวัตถุประสงค์ ของ อ.บ.ต. ทำให้เป็นปัญหาในทางเทคนิคและทางปฏิบัติเกิดปัญหาขึ้นอยู่เนื่องๆ นอกจากนี้ในระยะแรกของ อ.บ.ต. สมควรที่จะได้มีการจัดอบรมในเรื่องที่เกี่ยวกับประเด็นที่เป็นปัญหาทั้งการจัดทำแผน การเสนอข้อบังคับ การจัดทำงบประมาณฯ เพื่อให้ อ.บ.ต. มีแนวทางหรือคู่มือในการปฏิบัติงาน โดยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ที่จะมีการกำหนดขึ้นจะต้องเป็นเครื่องช่วยส่งเสริมบทบาทของ อ.บ.ต. และต้องวางเกณฑ์ กรอบ ควบคุมดุลพินิจของนายอำเภออีกชั้นหนึ่งด้วย ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่าในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถาม ออกเป็น 2 ชุด นั่นคือเป็นการถามข้อมูลจากทางราชการชุดหนึ่ง ส่วนอีกชุดหนึ่งนั้น เป็นการถามข้อมูลจากส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และสมาชิก อ.บ.ต. ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปรียบเทียบ ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันในทั้ง 2 ส่วน ทั้งของราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ได้รับผลกระทบ จำนวนอีก 100 ชุด โดยผลการวิจัยที่เป็นภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง แสดงผลเป็นตารางได้ดังนี้

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)	ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. อายุ		**6. ท่านคิดว่าจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นอีกหรือไม่**	
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	**59.2**	1. สมัคร	26.8
2. อายุ 31-40 ปี	28.2	2. ไม่สมัคร	**63.4**
3. อายุ 41-50 ปี	8.5	3. อื่น (ไม่แน่นอน)	9.9
4. อายุ 51-60 ปี	-	**7. ใน 1 อาทิตย์ ท่านมาทำงาน อ.บ.ต. เฉลี่ยกี่วัน**	
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	4.2	1. ต่ำกว่า 1 วัน	1.4
2. เพศ		2. 1-3 วัน	38
1. ชาย	**95.8**	3. 3-5 วัน	**22.5**
2. หญิง	4.2	4. 5-7 วัน	14.1
3. การศึกษา		5. มาทุกวัน	19.7
1. ประถมศึกษา	14.1	6. อื่นๆ	4.2
2. มัธยมศึกษา อาชีวะ	**66.2**	**8. หากอยู่ในพื้นที่ชาวบ้านมาพบเฉลี่ยอาทิตย์ละกี่วัน**	
3. อนุปริญญา	8.5	1. ต่ำกว่า 1 วัน	4.2
4. ปริญญาตรี	9.9	2. 1-3 วัน	**25.4**
5. ปริญญาโท	1.4	3. 3-5 วัน	23.9
6. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	-	4. 5-7 วัน	**25.4**
4. ก่อนหน้าที่จะมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ท่านมีอาชีพ		5. มาทุกวัน	15.5
1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	8.5	6. อื่นๆ	5.6
2. เกษตรกร ประมง	**56.3**	**9. รายได้เฉลี่ยของอาชีพที่ทำอยู่ก่อนมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต.**	
3. ค้าขาย	9.9	1. ต่ำกว่า 5,000 บาท	31
4. รับเหมาก่อสร้าง	5.6	2. 5,000-15,000 บาท	**53.5**
5. ข้าราชการ	2.8	3. 15,000 – 25,000 บาท	8.5
6. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	16.9	4. 25,000- 35,000 บาท	5.6
5. ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต. มากี่ปี		5. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	1.4
1. ต่ำกว่า 5 ปี	**46.5**		
2. 5 ปี – 6 ปี	39.4		
3. 6 ปี – 7 ปี	5.6		
4. 7 ปี – 8 ปี	2.8		
5. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง)	5.6		

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
10. หลังจากที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. แล้ว มีรายได้ เฉลี่ย เดือนละ	
1. ต่ำกว่า 5,000 บาท	25.4
2. 5,000 - 15,000 บาท	**60.4**
3. 15,000 – 25,000 บาท	8.5
4. 25,000 – 35,000 บาท	4.2
5. อื่นๆ (ไม่แน่นอนของรายได้ (เพิ่ม – ลด)	1.4
11. อาชีพปัจจุบัน	
1. ลูกจ้าง หรือพนักงานในบริษัทเอกชน	1.4
2. ค้าขาย	16.9
3. เกษตรกรรม / ประมง	**53.5**
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	22.5
5. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	5.6
12. ภูมิลำเนา	
1. ภาคกลาง	-
2. ภาคใต้	**100**
3. ภาคตะวันออก	-
13. ท่านต้องติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเฉลี่ยประมาณเดือนละกี่เรื่อง	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**45.1**
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**36.1**
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	2.8
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	7
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	1.4
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	7

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
14. ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต.อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารหรือไม่	
1. อยู่	**84.5**
2. ไม่อยู่	12.7
3. อื่นๆ	2.8
15. อ.บ.ต. ของท่านจัดอยู่ในชั้นใด	
1. อ.บ.ต.ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	-
2. อ.บ.ต.ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	-
3. อ.บ.ต.ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	-
4. อ.บ.ต.ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท)	18.3
5. อ.บ.ต.ชั้น 5 (รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	**81.7**
16. อ.บ.ต.อยู่ห่างจากจังหวัดกี่กิโลเมตร	
1. ต่ำกว่า 30 กิโลเมตร	**47.9**
2. 30-100 กิโลเมตร	**50.7**
3. 150-200 กิโลเมตร	1.4
17. ท่านอยู่ในตำบลอันเป็นที่ตั้งของ อ.บ.ต. มาเป็นเวลากี่ปีแล้ว	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	5.6
2. เกินกว่า 5-15 ปี	21.1
3. เกินกว่า 15-20 ปี	5.6
4. เกินกว่า 20-25 ปี	2.8
5. เกินกว่า25 ปีขึ้นไป	**53.5**
6. อื่นๆ	11.3
18. ท่านดำรงตำแหน่งใดใน อ.บ.ต.	
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	**39.4**
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	2.8
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	14.1
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	**40.8**
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ)	2.8

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)	ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
19. ใน อ.บ.ต. ของท่านมีเจ้าหน้าที่ลูกจ้างกี่คน		**21. เครื่องใช้สำนักงานอุปกรณ์ยานพาหนะในข้อใดที่ท่านเห็นว่าจำเป็นกับ อ.บ.ต. ของท่านมากที่สุด**	
1. ต่ำกว่า 15 คน	9.3	1. ยานพาหนะ	18.3
2. 15-25 คน	4.2	2. อาคาร (สถานที่)	19.7
3. 25-35 คน	2.8	3. เครื่องคอมพิวเตอร์	22.5
4. 45-55 คน	-	4. เครื่องใช้สำนักงาน	33.8
5. อื่นๆ	-	5. อื่น ๆ	5.6
20. การอบรมเรื่องใดที่ท่านคิดว่าจำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ของท่าน			
1. กฎหมายเกี่ยวกับงานของ อ.บ.ต.	69		
2. การฝึกอาชีพ	4.2		
3. ผังเมือง	1.4		
4. การจัดทำงบประมาณ	23.9		
5. อื่นๆ (สำคัญทุกเรื่อง)	1.4		

จากการพิจารณาในส่วนของแบบสอบถามที่ถามราชการส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. นี้ เพื่อทำการเปรียบเทียบกับในส่วนแบบสอบถามที่ถามราชการส่วนภูมิภาค พบว่า ส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 59.2 อายุต่ำกว่า 30 ปีลงมา ซึ่งก็ถือว่าเป็นคนหนุ่ม (ร้อยละ 95.8 เป็นเพศชาย) มีกำลังและความพร้อมในการทำงานให้กับ อ.บ.ต. อย่างเต็มที่ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าเมื่อดูภูมิหลังด้านการศึกษา ร้อยละ 66.2 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา / อาชีวะ ซึ่งถือว่ายังเป็นเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจมากนัก ในระยะที่ อ.บ.ต. พึ่งตั้งใหม่ต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากๆ มามีส่วนช่วยในการพัฒนาแต่อย่างไรก็แล้วแต่สมาชิก อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 69 ก็ตระหนักในปัญหาดังกล่าวมีการระบุว่าต้องการให้มีการจัดการอบรมให้กับพวกตน ในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายการทำงานของ อ.บ.ต. ทั้งนี้เพราะภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 56.3 เป็นเกษตรกร / ประมง ก่อนหน้าที่จะมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. และยังเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ใหม่ที่ยังขาดประสบการณ์ร้อยละ 46.5 ระบุว่า เพิ่งจะเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ต่ำกว่า 5 ปี ร้อยละ 39.4 อยู่ในช่วง 5-6 ปี แต่เมื่อถามว่ามีความประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นๆ อีก หรือไม่ร้อยละ 63.4 ไม่สมัคร ซึ่งทำให้เห็นได้ว่ามีความตั้งใจจริงที่จะทำงานให้ อ.บ.ต.

โดยมิได้คิดจะอาศัย อ.บ.ต. เป็นที่หาเสียง หรือสร้างผลงานเพื่อไปสู่การเมืองในระดับอื่นๆ อันจะทำให้การทำงานเป็นไปในลักษณะฉาบฉวย นอกจากนี้ต่อข้อคำถามที่ว่า ใน 1 อาทิตย์ ทำงานเฉลี่ยกี่วันอันเป็นการทดสอบความตั้งใจในการทำงานและการรับรู้ปัญหา โดยเฉพาะในระหว่าง ปัญหาการใช้ดุลพินิจของทางอำเภอ จังหวัด พบว่า แม้จะมีการระบุร้อยละ 22.5 ว่ามาทำงาน 3-5 วัน (ซึ่งถือว่าเป็นเกณฑ์ที่น่าพอใจแล้ว) แต่เมื่อระบุเจาะจงถามลงไปในรายละเอียดก็ได้รับคำตอบที่น่าพอใจยิ่งขึ้นไปอีก กล่าวคือร้อยละ 25.4 ในขณะที่อยู่ในพื้นที่ก็มีชาวบ้านมาพบ 3-5 วัน ร้อยละ 25.4 เท่าๆ กัน ระบุว่าชาวบ้านมาพบทุกวัน อันแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการทำงานและการใฝ่รู้ของสมาชิก อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง แม้จะมีระดับการศึกษาไม่สูงมากนัก โดยพบว่า ก่อนหน้าที่จะมาเป็น อ.บ.ต. ร้อยละ 53.5 มีรายได้ 5,000 –15,000 บาท และหลังจากที่เป็น อ.บ.ต. แล้ว ร้อยละ 60.4 ก็ระบุว่ารายได้ก็ยังคงเท่าเดิมไม่เพิ่มหรือลดลง ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่ร้อยละ 53.5 เป็นเกษตรกรหรือทำการประมง โดยคิดเป็น 100% เป็นคนภาคใต้ทั้งสิ้น จึงเข้าใจวัฒนธรรมการทำงานระหว่างกันได้เป็นอย่างดี ไม่มีปัญหาด้านการสื่อสาร ร้อยละ 45.1 ระบุว่าได้ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ซึ่งอาจจะทำให้ได้รับทราบปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวที่เป็นปัญหาระหว่างส่วนราชการทั้งสอง น้อยลงก็เป็นได้ แต่ก็อาจเป็นเพราะว่า อ.บ.ต. กับอำเภอหรือจังหวัดอยู่ไม่ห่างไกลกัน จึงอาจมีการติดต่อกันในทางอื่น ร้อยละ 47.9 ระบุว่าห่างกันต่ำกว่า 30 กิโลเมตร และเป็น อ.บ.ต. ชั้น 5 (ร้อยละ 81.7) ที่สมาชิกส่วนใหญ่ ร้อยละ 84.5 อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหาร แต่กรณีของ อ.บ.ต. มักเป็นการรวมตัวกันในแบบหลวม ๆ (สมาชิกทีม) ต่างกับพรรคการเมืองที่มีกฎหมายหรือมติพรรค จึงทำให้เห็นได้ว่าแม้อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหาร ก็อาจมีการควบคุมการทำงานกันได้ โดยร้อยละ 40.8 ที่ตอบแบบสอบถามเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ร้อยละ 39.4 เป็นประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. นอกจากนี้หากพิจารณาลงไปในรายละเอียดของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่เป็นข้อมูลที่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุงระบุมาก็แสดงผลเป็นตารางได้ดังนี้

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
22. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล	31
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ ตำบล (ในเรื่องทั่วไป)	23.9
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ – รายจ่าย)	**39.4**
4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล	**39.4**
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม	21.1
6. อื่นๆ	4.2
23. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดมีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต.ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนา	**59.2**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	28.2
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	36.2
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย	14.1
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสามัญ และวิสามัญ	21.1
6. อื่นๆ	7
24. ในด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง บทบาทใดที่ท่านคิดว่าต้องทำมากที่สุด	
1. ให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก	21.4
2. รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	40
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	14.3
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	14.3
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	28.6
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	**38.6**
7. คุ้มครองดูแล และรักษาบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	22.9
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย	17.1
9. อื่นๆ	10

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
25. ท่านคิดว่างานใดที่ท่านจะเลือกทำเป็นอันดับแรกใน อ.บ.ต. ของท่าน	
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	**47.9**
2. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง	8.5
3. ให้มีบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	7
4. ให้มีบำรุงรักษาสถานที่ ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	8.5
5. ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์	11.3
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	9.9
7. บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	**43.7**
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	12.7
9. หาประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	5.6
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	4.2
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	2.8
12. อื่นๆ	2.8
26. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะเปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน	
1. เห็นด้วย	**90.1**
2. ไม่เห็นด้วย	9.9
3. อื่นๆ	1.4
27. ท่านคิดว่ารายได้ในข้อใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ของท่าน	
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม	**46.5**
2. รายได้จากทรัพย์สินของอ.บ.ต.	2.8
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรร เก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	**39.4**
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	31
5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ ต่างๆ	-
6. อื่น	-

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
28. รายได้ของ อ.บ.ต. ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมข้อใดทำรายได้มากที่สุด	
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	**56.3**
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม. 74)	**23.9**
3. ภาษีป้าย (ม. 74)	8.5
4. อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม. 74)	1.4
5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (ม. 75)	4.2
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	7
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา (ม. 76)	7
8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (ม. 76)	1.4
9. อากรรังนกนางแอ่น (ม. 77)	7
10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (ม.77)	1.4
11. อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (ม. 77)	1.4
12. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (ม.77)	-
13. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	12.7
14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายปิโตรเลียม (ม. 78)	-
15. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม.80)	4.2
16. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามกฎหมายกำหนด (ม. 82)	5.6
17. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (ม. 79)	1.4
18. อื่นๆ	8.5
29. รายจ่ายใดต่อไปนี้ที่ท่านเห็นว่าน่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต.	
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงาน ส่วนตำบล	15.5
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	2.8
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภา อ.บ.ต. ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	31
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าพาหนะ	2.8
5. จ่ายค่าวัสดุเช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	7
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	2.8
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	**35.2**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	8.5
9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุน หน่วยงานอื่นๆ	11.3
10. รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	8.5
11. อื่นๆ	2.8

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
30. ท่านคิดว่าบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงานของอ.บ.ต.	
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	**35.2**
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	12.7
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี ของอ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	**26.8**
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	**28.2**
5. ยื่นญัตติ หรือกระทู้ถาม ผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้อง	14.1
6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ในกรณี อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส	7
7. อื่น ๆ	4.2
31. มาตรการใดในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ที่ได้ผลดีที่สุด	
1. การตั้งกระทู้ถาม	25.4
2. การยื่นญัตติ	21.1
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	**28.2**
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	15.5
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	16.9
6. การควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด	12.7
7. อื่นๆ	1.4
32. ญัตติใดต่อไปนี้มีผลต่อการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	
1. ขอรับรองรายงานการประชุม	12.7
2. ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติในเวลาที่มีการปรึกษารวดเร็ว	7
3. ขอแปรญัตติ	**21.1**
4. ขอให้ลงมติ	11.3
5. ขอให้แยกประเด็นพิจารณา หรือแยกประเด็นลงมติ	15.5
6. ขอให้ปิดอภิปราย	4.2
7. ขอให้เปิดอภิปรายต่อไป	15.5
8. ขอให้เลื่อนการประชุม ปรึกษาต่อคราวหน้า	1.4
9. ขอให้พิจารณาโทษสมาชิก อ.บ.ต. ว่าได้กระทำผิดข้อบังคับนี้ในการประชุมครั้งนั้น	11.3
10. ญัตติที่ประธานสภา อ.บ.ต. เห็นควรอนุญาต	8.5
11. อื่นๆ	5.6

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง	คิดเป็น (ร้อยละ)
33. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้	
1. เห็นด้วย	**75.7**
2. ไม่เห็นด้วย	22.9
3. อื่นๆ	1.4
34. ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับ	
1. มี	18.3
2. ไม่มี	**81.7**
3. อื่นๆ	-
35. ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับ	
1. มี	10
2. ไม่มี	**90**
3. อื่นๆ	-
36. เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด	
1. เห็นด้วย	**85.9**
2. ไม่เห็นด้วย	12.7
3. อื่นๆ	1.4
37. ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับต่างๆ งบประมาณใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด	
1. มี	15.5
2. ไม่มี	**84.5**
3. อื่นๆ	-
38. เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้	
1. เห็นด้วย	**71.8**
2. ไม่เห็นด้วย	26.8
3. อื่นๆ	1.4

จะเห็นได้ว่าในด้านของราชการส่วนท้องถิ่นสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ร้อยละ 39.4 เท่าๆ กัน ระบุว่าหน้าที่ที่ต้องทำมากที่สุดของสมาชิก อ.บ.ต. คือพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งมีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันกับข้อคำถามเดียวกันนี้ ที่ถามราชการส่วนภูมิภาค ร้อยละ 59.2 เน้นที่บทบาทของคณะกรรมการการบริหาร อ.บ.ต. ในการบริหารกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนการพัฒนา อ.บ.ต. กับแผนพัฒนาตำบล ในส่วนของบทบาทของ อ.บ.ต. ร้อยละ 38.6 ระบุว่าควรเน้นที่การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ร้อยละ 47.9 งานที่จะทำเป็นอันดับแรก ระบุว่าให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ร้อยละ 43.7 ส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้เคยแสดงทัศนะไปแล้วว่า สมควรจะเน้นบทบาทด้านกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม หรือการหาประโยชน์ จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต. เพื่อเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของ อ.บ.ต. ต่อไป จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก ในประเด็นที่จะให้เปลี่ยนชื่อเรียกประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. และให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ร้อยละ 90.1 เห็นด้วย เพื่อลดความสับสนและทำให้รู้สึกว่านักการเมืองท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผูกพันอยู่กับประชาชน อนึ่งในประเด็นที่ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. หลายแห่งมักจะนำเอาตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต. หรือตำแหน่งรองประธานสภา อ.บ.ต. เป็นเครื่องต่อรองกับสมาชิก อ.บ.ต. ให้อยู่ภายใต้อำนาจตน และยอมตามในการผ่านข้อบังคับ หรืองบประมาณ รายจ่ายอยู่เสมอๆ ในหลาย อ.บ.ต. หากเปลี่ยนวิธีการดังกล่าวก็จะช่วยขจัดปัญหาดังกล่าวลงไปได้เพราะจะเป็นในรูปของทีมบริหารที่ลงสมัครแข่งขันให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งได้โดยตรง เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือเทศบาลนครที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงนั่นเอง ส่วนในประเด็นของระบบการคลังและความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น อันจะช่วยสร้างมาตรฐานให้ท้องถิ่นเป็นตัวของตัวเอง ลดการพึ่งพาจากราชการส่วนกลาง และภูมิภาคได้ ตลอดจนมีความเข้มแข็งขึ้น ในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วในเรื่องนี้ในส่วนที่อยู่ในข้อคำตอบของแบบสอบถามส่วนราชการ จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก แต่ต้องการจะเน้นแต่เพียงว่ารากฐานของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันนั้น โดยเฉพาะการไม่ผ่านงบประมาณรายจ่ายให้ อ.บ.ต. มีพื้นฐานมาจากการที่ อ.บ.ต. ยังขาดรายได้ที่พอเพียงในการหล่อเลี้ยงองค์กรของตนเอง

นอกจากนั้นหากจะทำการพิจารณาเปรียบเทียบในความสัมพันธ์ (Crosstabulation) ในด้านของข้อมูลที่เป็นปัจจัยภูมิหลังในด้านต่างๆ ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เพื่อที่จะศึกษาผลการวิจัยว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่ สามารถแสดงเป็นตารางสรุปได้ดังนี้

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายเข้ามาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็น ในการร่างข้อบังคับมีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.

ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) ในการร่างข้อบังคับมีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุ 31-40 ปี	26.2	73.8	-
2. อายุ 41-50 ปี	10	90	-
3. อายุ 51-60 ปี	-	100	-
4. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	19.1	80.9	-
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	-	100	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	21.3	78.7	-
3. อนุปริญญา	-	100	-
4. ปริญญาตรี	28.6	71.4	-
5. ปริญญาโท	100	-	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	100	-	-
2. ค้าขาย	8.3	91.7	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	15.8	84.2	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	31.3	68.8	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	-	100	-
ภูมิลำเนา จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	100	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	6.7	93.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	25	75	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	26.3	73.7	-
6. อื่น ๆ	12.5	87.5	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานสภา อ.บ.ต.	14.3	85.7	-
2. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	30	70	-
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	20.7	79.3	-
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	100	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	15.6	84.4	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	30.8	69.2	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	100	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	100	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 4	23.1	76.9	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 5 (กรณีของจังหวัดพัทลุง อ.บ.ต. เฉลี่ยส่วนใหญ่อยู่ใน 2 ชั้นดังกล่าว)	17.2	82.8	-

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็น ในการร่างข้อบังคับมีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.

ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) ในการร่างข้อบังคับมีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุ 31-40 ปี	12.2	87.8	-
2. อายุ 41-50 ปี	-	100	-
3. อายุ 51-60 ปี	33.3	66.7	-
4. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	10.4	89.6	-
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	10	90	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	10.9	89.1	-
3. อนุปริญญา	-	100	-
4. ปริญญาตรี	14.3	85.7	-
5. ปริญญาโท	-	100	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	100	-
2. ค้าขาย	10.5	89.5	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	18.8	81.3	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	-	100	-
ภูมิลำเนา จำนวนปีที่ย้ายเข้ามาอยู่ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	25	75	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	6.7	93.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	100	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	13.5	86.5	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	-	100	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานสภา อ.บ.ต.	7.1	92.9	-
2. รองประธานสภา อ.บ.ต.	50	50	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	11.1	88.9	-
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	10.3	89.7	-
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	100	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	15.6	84.4	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	8	92	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	100	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	100	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 4	15.4	84.6	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 5 (กรณีของจังหวัดพัทลุง อ.บ.ต. เฉลี่ยส่วนใหญ่อยู่ใน 2 ชั้นดังกล่าว)	8.8	91.2	-

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น)		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุ 31-40 ปี	83.3	14.3	2.4
2. อายุ 41-50 ปี	90	10	-
3. อายุ 51-60 ปี	83.3	16.7	-
4. อายุ 61 ปีขึ้นไป	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	85.3	13.2	1.5
2. หญิง	100	-	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	90	10	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	83	14.9	2.1
3. อนุปริญญา	100	-	-
4. ปริญญาตรี	100	-	-
5. ปริญญาโท	-	100	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้าง/เจ้าพนักงาน/บริษัทเอกชน	100	-	-
2. ค้าขาย	91.7	8.3	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	81.6	15.8	2.6
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	87.5	12.5	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	100	-	-
ภูมิลำเนาจำนวนปีย้ายเข้ามาอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	75	25	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	73.3	26.7	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	89.5	7.9	2.6
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	87.5	12.5	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานสภา อ.บ.ต.	78.6	17.9	3.6
2. รองประธานสภา อ.บ.ต.	100	-	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	80	20	-
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	93.1	6.9	-
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	100	-	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	90.6	9.4	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	80.8	15.4	3.8
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	100	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	80	20	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	80	20	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 4	100	-	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 5 (กรณีของจังหวัดพัทลุง อ.บ.ต. เฉลี่ยส่วนใหญ่อยู่ใน 2 ชั้นดังกล่าว)	82.8	15.5	-

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นที่ว่า ในการร่างแผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อยืนยันกลับไปในที่สุด ผู้ว่า ฯ ต้องเข้ามาชี้ขาด

ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) ในการร่างแผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อยืนยันกลับไปจนในที่สุด ผู้ว่าฯ ต้องมาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุ 31-40 ปี	14.3	85.7	-
2. อายุ 41-50 ปี	15	85	-
3. อายุ 51-60 ปี	16.7	83.3	-
4. อายุ 61 ปีขึ้นไป	33.3	66.7	-
เพศ			
1. ชาย	16.2	83.8	-
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	10	90	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	19.1	80.9	-
3. อนุปริญญา	16.7	83.3	-
4. ปริญญาตรี	-	100	-
5. ปริญญาโท	-	100	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	100	-	-
2. ค้าขาย	8.3	91.7	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	13.2	86.8	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	25	75	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	-	100	-
ภูมิลำเนา จำนวนปีที่ย้ายเข้ามาอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	25	75	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	6.7	93.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	50	50	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	15.8	84.2	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	12.5	87.5	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานสภา อ.บ.ต.	7.1	92.9	-
2. รองประธานสภา อ.บ.ต	-	100	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	30	70	-
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	20.7	79.3	-
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	100	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	18.8	81.3	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	19.2	80.8	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	100	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	100	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 4	15.4	84.6	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 5 (กรณีของจังหวัดพัทลุง อ.บ.ต. เกือบส่วนใหญ่อยู่ใน 2 ชั้นดังกล่าว)	15.5	84.5	-

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็น เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ จึงนำไปใช้ได้

ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น)		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุ 31-40 ปี	76.2	21.4	2.4
2. อายุ 41-50 ปี	60	40	-
3. อายุ 51-60 ปี	66.7	33.3	-
4. อายุ 61 ปีขึ้นไป	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	70.6	27.9	1.5
2. หญิง	100	-	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	70	30	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	70.2	27.7	2.1
3. อนุปริญญา	83.3	16.7	-
4. ปริญญาตรี	71.4	28.6	-
5. ปริญญาโท	100	-	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	100	-	-
2. ค้าขาย	75	25	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	65.8	31.6	2.6
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	87.5	12.5	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	50	50	-
ภูมิลำเนา จำนวนปีที่ย้ายมาเข้าอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	75	25	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	80	20	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	50	50	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	50	50	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	76.3	21.1	2.6
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	50	50	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานสภา อ.บ.ต.	71.4	25	-
2. รองประธานสภา อ.บ.ต.	50	50	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	80	20	-
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	72.4	27.6	-
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	50	50	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	62.5	37.5	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	73.1	23.1	3.8
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	100	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	80	20	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	100	-	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 4	92.3	7.7	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 5 (กรณีของจังหวัดพัทลุง อ.บ.ต. เฉลี่ยส่วนใหญ่อยู่ใน 2 ชั้นดังกล่าว)	67.2	31	1.7

จากตารางเปรียบเทียบในด้านภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในด้านต่างๆ ต่อบทบาทของนายอำเภอในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันว่ามีปัญหาหรือไม่ในกรณี การพิจารณาร่างข้อบังคับ พบว่ากรณีของจังหวัดพัทลุงนั้นในภาพรวมไม่มีการระบุว่าเป็นปัญหา จะเห็นได้ว่าเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงมากกว่า ร้อยละ 80 ที่ยืนยันเช่นนั้น และจากผลการวิจัยดังกล่าว ก็เป็นที่น่าเชื่อถือได้ ทั้งนี้เพราะผู้ตอบแบบสอบถาม คือราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ จากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยตรง แต่ก็มีการระบุยืนยันว่าไม่เป็นปัญหาอย่างไรก็แล้วแต่ก็มีคิดเป็น 100% เท่าๆ กัน ของผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท และผู้ที่นอกเหนือจากเป็นสมาชิก อ.บ.ต. แล้ว ยังทำงานในบริษัทเอกชนด้วยระบุว่ามีปัญหาเช่นกัน ทั้งนี้อาจมาจากพื้นฐานการศึกษาที่สูง ย่อมจะทำให้มีความเข้าใจในโครงสร้างของ อ.บ.ต. ได้ดีกว่าสมาชิกอื่นๆ จึงย่อมเล็งเห็นว่าในบางกรณี แม้จะเป็นการทำความเข้าใจ ในแบบที่ไม่เป็นทางการกันได้ ก็ไม่ปรารถนาที่จะให้เกิดเหตุการณ์ เช่นนั้น และมีการเรียกร้องให้อำนาจยับยั้งดังกล่าวของนายอำเภอหมดไป แทนที่ สภา อ.บ.ต. จะต้องลงมติยืนยันให้ผ่านในที่สุด แต่กรณีปัญหาดังกล่าวนี้ เห็นได้ชัดว่าในระดับผู้ว่าฯ ทั้งในแบบสอบถามของราชการ และในแบบสอบถามของส่วนท้องถิ่น ในทุกๆ จังหวัดที่ผ่านมา (สงขลา, ปัตตานี) ระบุตรงกันว่าไม่มีปัญหาโดยเป็นตัวเลขที่สูงมาก จึงน่าจะเป็นที่วางใจได้ว่า การใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ที่เป็นหัวข้อการวิจัยครั้งนี้ น่าจะมีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ที่นายอำเภอมากกว่า ทั้งในแง่ทางปฏิบัติและข้อกฎหมายที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับท้องถิ่น ส่วนในประเด็นที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่กับการที่แผนพัฒนาตำบล จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่ เห็นด้วย กว่าร้อยละ 80 จากคำตอบ เช่นนี้ ควรอย่างยิ่งที่จะต้องหาความสัมพันธ์กันในระหว่างประเด็นที่ว่าเพราะเหตุใด สมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. จึงมีความเห็นบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับอำนาจในการเรียกเอกสาร สอบสวน ให้ชี้แจงหรือทำรายงานมาตรวจสอบของนายอำเภอได้ ทั้งที่ก็ระบุว่าเห็นด้วยที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับของ อ.บ.ต. จะต้องสอดคล้องกับทางอำเภอ ทั้งนี้จะต้องทำการศึกษาลึกลงไปถึงว่าปัญหาดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างหรือเป็นปัญหาที่ตัวบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอกันแน่ ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป ทั้งนี้เพราะประเด็นดังกล่าวมีความเกี่ยวโยงกับข้อคำถามที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล ก่อนจะนำไปประกาศใช้ จะต้องให้ทางอำเภอพิจารณาก่อน จึงตั้งข้อสังเกตได้ถึงอำนาจดังกล่าวของนายอำเภอตามกฎหมาย ในสองสถานการณ์ คือทั้งการพิจารณาร่างข้อบังคับก่อนที่จะนำออกใช้ประการหนึ่ง และอำนาจในการเรียกเอกสารการให้ อ.บ.ต. มาชี้แจงสอบสวนตรวจสอบอีกประการหนึ่งว่า หากมิได้มีการวางกรอบไว้โดยชัดเจน ถึงแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจแล้ว ย่อมนำมาซึ่งผลกระทบกับท้องถิ่นแน่นอน แม้ถึงว่าในขณะปัจจุบันนี้ สภาพดังกล่าวยังไม่ปรากฏเด่นชัดขึ้นก็ตาม เพราะจากการพิจารณาตารางสรุป เปรียบเทียบ ในประเด็นนี้ มีผู้ไม่เห็นด้วยอยู่กระจายไปหลายกลุ่ม

ทั้งในด้านอายุ ด้านอาชีพ ด้านจำนวนปีที่ย้ายเข้ามาอยู่ใน อ.บ.ต. ด้านตำแหน่งที่ดำรงอยู่ เช่นร้อยละ 50 เท่าๆกัน ของผู้เป็นรองประธานสภา อ.บ.ต. และที่เป็นลูกจ้างประจำและชั่วคราวก็ระบุว่าไม่เห็นด้วยว่าทางอำเภอ จะต้องมีการเข้ามาพิจารณาในแผนดังกล่าวก่อน นอกจากจะขัดกับหลักแห่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว ในบางครั้งจากการเก็บข้อมูลได้รับทราบว่ามีการพิจารณาที่ล่าช้าประวิงเวลา ทำให้ อ.บ.ต. เสียหายอย่างมาก บางกรณีมีการให้ข้อมูลว่านานกว่า 3-4 เดือน ในการพิจารณาจึงเห็นได้ว่าการที่จะให้อำเภอพิจารณาร่างข้อบังคับ หรือแผนพัฒนาตำบลก่อนนำออกใช้ก่อนเสมอนั้น มีปัญหาอยู่ 2 นัย คือ ด้านหลักการว่าควรหรือไม่ในการที่จะให้ทางอำเภอ เข้ามากลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งก่อน และปัญหาการพิจารณาที่ล่าช้าทำให้เป็นผลเสียแก่องค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็ถือเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจเช่นกัน จึงสมควรวางระบบการควบคุมการใช้อำนาจ (ของฝ่ายบริหารดังกล่าว) เพื่อช่วยลดปัญหาในการที่จะต้องมีการกระทบกระทั่งจนในที่สุด นำไปสู่การฟ้องร้องยังศาลปกครอง ซึ่งในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าจากการที่มีการนำพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 เช่นกัน มาบังคับใช้ จึงทำให้เป็นกรอบในด้านของมิติเรื่องเวลาที่ทางอำเภอ จะต้องเร่งในการพิจารณา และมีระเบียบวิธีพิจารณาว่าในขั้นตอนใด ขณะใดได้ดำเนินการไปแล้วถึงไหน เพื่อแจ้งให้องค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รับทราบเป็นระยะ และโปร่งใสตรวจสอบได้ในการตามงานของ อ.บ.ต.

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน ที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และส่งผลกระทบถึงท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยได้แบ่งลักษณะของการใช้ออกเป็น 2 รูปแบบนั่นคือ เป็นลักษณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอขึ้นไป ซึ่งร่างข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือเพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) (อำเภอ) พิจารณานั้นประการหนึ่ง ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นลักษณะที่ราชการส่วนภูมิภาคมีการใช้ดุลพินิจ ดังกล่าว คือมีการสั่งการ หรือออกคำสั่งมายัง อ.บ.ต. เอง โดยในตอนนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอปัญหาการใช้ดุลพินิจในส่วนนี้ และแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ นำเสนอในส่วนแบบสอบถามของข้าราชการ และแบบสอบถามของส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของราชการได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่สังกัดอยู่ส่วนท้องถิ่น ข้าราชการที่ทำงานใน อ.บ.ต. ผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะในประเด็นสภาพการณ์และปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจในด้านนี้ โดยจะไม่กล่าวถึงภูมิหลังของข้าราชการอีก เพราะได้กล่าวถึงไปในตอนก่อนหน้านี้แล้ว สำหรับปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน ดังกล่าวเพื่อให้ง่ายและสะดวกในการพิจารณา และเปรียบเทียบ จึงขอนำเสนอเป็นตารางได้ดังนี้

1. ท่าน(ข้าราชการ) มีความจำเป็นที่จะต้องติดต่องานกับ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะติดต่อเองหรือแจ้งให้ทราบ, สั่งการไปยัง อ.บ.ต. เฉลี่ยเดือนละประมาณกี่เรื่อง	คิดเป็นร้อยละ
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	13.2
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	17
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	1.7
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	15.1
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**20.8**
6. อื่น (ไม่แน่นอน)	17
2. มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ต้องไปตรวจเยี่ยม อ.บ.ต. ในพื้นที่จังหวัดของท่าน	
1. บ่อย	18.9
2. ปานกลาง	18.9
3. ไม่บ่อย	1.9
4. ทำงานอยู่ที่ อ.บ.ต. นั้นอยู่แล้ว	**58.4**
5. อื่นๆ	1.9
3. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ อ.บ.ต. ในการที่ อ.บ.ต. จะทำการบรรจุลูกจ้างหรือพนักงานส่วนตำบลเช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน รวมถึงการรับคนเข้าทำงาน /การให้ออกต้องผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน	
1. เห็นด้วย	**50.9**
2. ไม่เห็นด้วย	47.2
3. อื่นๆ	1.9
4. ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุน ให้กับท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี	
1. เห็นด้วย	**84.9**
2. ไม่เห็นด้วย	7.5
3. อื่นๆ	7.5
5. รายได้ต่อไปนี้รายได้ใด อ.บ.ต. ยังรู้สึกว่าได้รับการจัดสรรมาจากส่วนราชการ (ส่วนกลาง) ตามสัดส่วนที่ให้กับ อ.บ.ต. น้อยเกินไปอยู่	
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิ	7.5
2. อากรรังนกอีแอ่น	**34**
3. ค่าภาคหลวง	-
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	7.5
5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล	1.9
6. ค่าประทานบัตรใบอนุญาต	-
7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	1.9
8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่ / น้ำมัน)	-

5. รายได้ต่อไปนี้รายได้ใดที่ อ.บ.ต ยังรู้สึกว่าได้รับการจัดสรรมาจากส่วนราชการ (ส่วนกลาง) ตามสัดส่วนน้อยเกินไปอยู่	**ร้อยละ**
9. ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน	**30.2**
10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	28.3
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	**35.8**
12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	18.9
13. อื่นๆ	1.9
6. บทบาทของนายอำเภอในข้อใดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากใช้มากไปจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล	
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71)	11.5
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	**50**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47)	7.7
4. มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลต่างๆ มาชี้แจงให้ข้อมูล สอบสวน เรียกเอกสารตรวจสอบได้	17.3
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91)	9.6
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะ / บางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91)	1.9
7. อื่นๆ	13.5
7. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดข้อใดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากใช้มากเกินไป จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล	
1. เป็นผู้อนุญาตข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว ตามคำขอ อ.บ.ต.	13.2
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ม. 87)	**18.9**
3. สั่งสมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง (ม. 12(7) อนุโลม ม. 47)	11.3
4. สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต.	11.3
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติ	13.2
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ	17
7. อื่นๆ	15.1
8. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลต่างๆ และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน รายงาน เอกสารใดๆ มาตรวจสอบได้	
1. เห็นด้วย	**90.6**
2. ไม่เห็นด้วย	3.8
3. อื่นๆ	7.5

จากการพิจารณาตารางสรุปการเปรียบเทียบในด้านปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ร้อยละ 20.8 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่า มีการติดต่องานกับ อ.บ.ต. ใน 1 เดือน เฉลี่ย 20-25 เรื่อง อันถือได้ว่า เป็นเกณฑ์ที่สูงพอสมควร ดังนั้น โอกาสที่จะมีการกระทบกระทั่งหรือปัญหาอันเกิดจากดุลพินิจ จึงมีได้เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่อย่างไรก็แล้วแต่สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ อันเป็นมูลเหตุประกอบด้วย จะอาศัยเพียงปัจจัยการติดต่องานหรือการมีคำสั่งไปยัง อ.บ.ต. เป็นเกณฑ์สรุปแต่เพียงประการเดียวหาได้ไม่ นอกจากนี้ ร้อยละ 58.4 ระบุว่าทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. ซึ่งก็คงหมายถึงกลุ่มข้าราชการที่เป็นปลัด อ.บ.ต. นั้นเอง ร้อยละ 18.9 เท่าๆ กัน ระบุว่ามีการมาตรวจเยี่ยม อ.บ.ต. บ่อย และปานกลาง ซึ่งในขณะที่มาตรวจเยี่ยมก็อาจมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งการ อ.บ.ต. ก็เป็นได้ ทั้งนี้เพราะโดยหลักของกฎหมายปกครองแล้วคำสั่งในทางปกครองไม่จำเป็นว่าจะต้องมีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น โดยวาจาในการตรวจเยี่ยมก็ถือเป็นคำสั่งในทางปกครองได้ ร้อยละ 50.9 ระบุว่าเห็นด้วยที่การบรรจุกรอบอัตรากำลังของ อ.บ.ต. เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดสัดส่วนที่มีความสัมพันธ์กันกับรายได้ แต่ก็มีสูงเช่นกัน ร้อยละ 47.2 ที่ไม่เห็นด้วย กลุ่มข้าราชการดังกล่าวนี้ ให้เหตุผลว่า งานของ อ.บ.ต. ชั้น 5 แม้จะมีรายได้น้อย แต่ก็มีงานตามที่กฎหมายระบุว่าต้องทำ ควรจัดทำเท่ากันกับ อ.บ.ต. ชั้น 1 และนอกจากนี้ งานของ อ.บ.ต. ชั้น 5 เป็น อ.บ.ต. ใหม่ ความพร้อมจึงยังขาดอยู่มาก ดังนั้นจึงควรจะมีกำลังคนมากกว่าที่มีการกำหนดตามกฎหมาย ซึ่งก็เป็นประเด็นที่น่ารับฟังอยู่มาก นอกเหนือไปจากความไม่เห็นด้วยที่ท้องถิ่นหรือ อ.บ.ต. ไม่สามารถมีสิทธิขาดในการบริหารงานบุคลากร ในการรับเข้า / ให้ออกได้ ทั้งนี้เพราะหลักการบริหารงานบุคคลที่จะทำให้ประสบความสำเร็จผู้บริหารจะต้องมีอำนาจในการให้คุณให้โทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ (ปัจจุบันกระทำโดยในระดับจังหวัด (ก.อ.บ.ต.) ร้อยละ 84.9 เห็นด้วยที่มีการจัดสรรงบประมาณให้ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นที่มากขึ้นๆ ทุกปี ส่วนในด้านปัญหาเรื่องภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรที่ไม่เป็นธรรม (น้อยไป) นั้นก็เป็นกรณีที่มีการระบุผลออกมาเช่นเดียวกันกับในจังหวัดสงขลา และปัตตานี ก่อนหน้านี้ว่า ร้อยละ 30.2 เป็นภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน และภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งถือเป็นการผลักภาระไปให้กับผู้บริโภคโดยตรง แต่ประโยชน์ก็มิได้ตกได้

เท่าที่ควรแก่ท้องถิ่น อย่างไรก็แล้วแต่ ร้อยละ 34 มีการระบุใหม่เพิ่มเติมมาว่า อากรรังนกอีแอ่น[15] ด้วย ในจุดดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนในด้านที่เกี่ยวกับสัดส่วนที่มีการแบ่งภาษีอากร และค่าธรรมเนียมมาสู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อน ซึ่งแบ่งให้กับท้องถิ่น (อ.บ.ต.) เพียง 10% น้อยเกินไป เมื่อเทียบกับกรณีของท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น อ.บ.จ. หรือเทศบาลก็ตาม ยิ่งเมื่อนำสัดส่วนด้านประชากรมาเป็นหลักในการจัดสรรให้กับ อ.บ.ต. ในจุดดังกล่าวนี้ อ.บ.ต. ก็จะเสียประโยชน์มาก ทั้งนี้เพราะมีประชาชนอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย แต่ความต้องการเงินทุนหรือรายได้ในการพัฒนามีมาก จึงไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนในการได้รับเงินภาษีในการแบ่งดังกล่าว ที่มีการเก็บจากกรมการขนส่ง จากยอดเงินดังกล่าวทั้งหมดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) 20% และเทศบาลสูงถึง 70% แม้จะมีประเด็นที่คาบเกี่ยวถึงว่าหากในอนาคต อ.บ.ต. ก็สามารถจะมีรายได้ในด้านอื่นๆ แล้วทำการยกฐานะไปสู่การเป็นเทศบาลตำบลก็ตาม อันจะส่งผลให้ได้รับเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงขึ้นไปด้วย แต่ก็ยังเป็นเรื่องห่างไกล และหากเป็นเช่นนั้นก็คงมีแต่ อ.บ.ต. ที่เป็นชั้น 1-2 ที่มีรายได้ในด้านอื่นๆ สูงอยู่แล้ว จึงมิได้อาศัยผลแห่งจำนวนเงินหรือสัดส่วนในการแบ่งด้านภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนมาเป็นภาษีที่สำคัญในการยกฐานะดังกล่าว แต่ อ.บ.ต. ชั้น 3-4-5 ซึ่งเป็น อ.บ.ต. ที่มีรายได้น้อย (ยากจน) การได้รับสัดส่วนในการแบ่งภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนจึงจำเป็นมากกว่า

---

[15]อากรรังนกอีแอ่น

มาตราที่ 21 (พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยคำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บได้ในแต่ละเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกในแต่ละปี ดังนี้

1. ในกรณีที่จำนวนเงินอากรที่คำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงินอากรดังกล่าวให้ราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

2. ในกรณีที่จำนวนเงินอากรที่คำนวณตามส่วนของจำนวนรังนกที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนเกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงินอากรที่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรจำนวนร้อยละสี่สิบของเงินดังกล่าวให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกนั้น ส่วนจำนวนอีกร้อยละหกสิบของเงินจัดเก็บรังนกตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ตัวอย่าง การจัดสรรภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อนให้แก่เทศบาล

ปี 2543

1. ยอดเงินที่ได้รับจากกรมการขนส่งฯ	46,555,000.00
2. อบจ. ได้รับสัดส่วน ร้อยละ 20	9,311,000.00
3. เทศบาลได้รับสัดส่วนร้อยละ 70	32,588,500.00
4. อบต. ได้รับสัดส่วนร้อยละ 10	4,655,500.00

→ เทศบาลเดิม = 46.67 | 21,725,666.67 | เทศบาล 2 แห่ง ให้หาร 2 | 10,862,833.33

เทศบาลยกฐานะฯ = 23.33 | 10,862,833.33 | เทศบาล 8 แห่ง ให้หาร 8 | 1,357,854.17

ปี 2544

1. ยอดเงินที่ได้รับจากกรมการขนส่งฯ	46,800,000.00	
2. อบจ. ได้รับสัดส่วน ร้อยละ 20	9,360,000.00	ส่งมอบให้ อบจ. ทั้งจำนวน
3. เทศบาลได้รับสัดส่วนร้อยละ 70	32,760,000.00	เทศบาลให้คำนวณตามตัวอย่างตารางข้างล่าง
4. อบต. ได้รับสัดส่วนร้อยละ 10	4,680,000.00	อบต. ให้คำนวณตามสัดส่วนของประชากร

ลำดับที่	รจ	รท	ชื่อท้องถิ่น	จำนวน	ขั้นที่ 1	ขั้นที่ 2 เทศบาลสัดส่วนร้อยละ 70			ต่อเนื่องขั้นที่ 2 เพิ่มลดไม่เกินร้อยละ 10			จัดสรรเงินส่วนที่เหลือให้กับท้องถิ่นที่มีค่าติดลบ			ร้อยละ
จังหวัดนคร				ราษฎร	เกณฑ์เดิม ท 46.67 ส 23.33	จัดสรรตามเกณฑ์ประชากร	จำนวน	ร้อยละ	คำนวณจากขั้นที่ 1 เพิ่ม/ลดไม่เกิน 10%	จำนวนเงินที่เพิ่ม/ลด	ร้อยละ	ท้องถิ่นที่มีค่าลบ	เงินที่จัดสรรเพิ่ม	รวมเงินที่ได้รับการจัดสรร	
1		2	เทศบาลเมือง ก. (เดิม)	50,004	10,862,833	16,243,887.12	5,381,053.78	49.54	10,862,833.00	-	0	-1,086,283.33	441,687.70	10,862,833.33	-
2		2	เทศบาลตำบล ข. (เดิม)	12,666	10,862,833	4,114,572.32	-6748261.02	-62.12	9,776,550.00	-1,086,283.33	-10.00			10,218,237.70	-5.9
3		3	เทศบาลตำบล ค.	4,923	1,357,854	1,599,245.19	241,391.02	17.78	1,493,639.58	135,785.42	10.00			1,493,639.58	10.00
4		3	เทศบาลตำบล ง.	3,079	1,357,854	1,000,218.55	-357,635.62	-26.34	1,357,854.17	-	-			1,357,854.17	-
5		3	เทศบาลตำบล จ.	4,500	1,357,854	1,461,832.89	103,978.73	7.66	1,461,832.89	103,978.73	7.66			1,461,832.89	7.66
6		3	เทศบาลตำบล ฉ.	5,427	1,357,854	1,762,970.47	405,116.30	29.84	1,493,639.58	135,785.42	10.00			1,493,639.58	10.00
7		3	เทศบาลตำบล ช.	6,667	1,357,854	2,165,786.64	807,932.48	59.50	1,493,639.58	135,785.42	10.00			1,493,639.58	10.00
8		3	เทศบาลตำบล ซ.	4,325	1,357,854	1,404,983.84	47,129.67	3.47	1,404,983.84	47,129.67	3.47			1,404,983.84	3.47
9		3	เทศบาลตำบล อ.	4,700	1,357,854	1,526,803.24	168,949.08	12.44	1,493,639.58	135,785.42	10.00			1,493,639.58	10.00
10		3	เทศบาลตำบล ฮ.	4,555	1,357,854	1,479,699.74	121,845.57	8.97	1,479,699.74	121,845.57	8.97			1,479,699.74	8.97
			TOTAL	100,846	32,588,500	32,760,000.00			32,318,312.30					32,760,000.00	

ยอดเงินคงเหลือ

ยอดเงิน 70% 32,760,000.00 -32,318,312.30 = 441,687.70

ค่าเฉลี่ย / คน 324.851754

ลำดับ	ชื่อท้องถิ่น	จำนวนราษฎร	จัดสรรให้ อ.บ.ต. ตามจำนวนราษฎร
1	อบต. 1	15,000	4,678,440.52
2	อบต. 2	12,666	3,950,475.17
3	อบต. 3	4,000	1,247,584.14
4	อบต. 4	9,000	2,807,064.31
5	อบต. 5	8,000	2,495,168.28
6	อบต. 6	5,000	1,559,480.17
7	อบต. 7	4,006	1,249,455.51
8	อบต. 8	5,003	1,560,415.86
9	อบต. 9	3,008	938,183.27
10	อบต. 10	6,666	2,079,098.97
11	อบต. 11	5,553	1,731,958.68
12	อบต. 12	3,568	1,112,845.05
13	อบต. 13	2,897	903,562.81
14	อบต. 14	4,589	1,431,290.90
15	อบต. 15	6,532	2,037,304.90
16	อบต. 16	4,152	1,294,992.34
17	อบต. 17	4,156	1,296,239.92
18	อบต. 18	1,239	386,439.19
	รวม	105,035	32,760,000.00

ยอดเงินในสัดส่วนของ อบต. 32,760,000.00

ค่าเฉลี่ย /คน 311.8960347

ส่วนในประเด็นภาษีอื่นๆ เป็นต้นว่าภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นก็มีการจัดสรรที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมแล้ว ทั้งนี้เพราะหากมีการเก็บภาษีดังกล่าวนี้ในอัตราที่สูงก็จะส่งผลต่อผู้บริโภคมากที่ต้องแบกภาระทำให้เดือดร้อนมาก แต่ควรจะปรับปรุงในเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการทางการคลังความรวดเร็วในการเบิกจ่ายให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้เม็ดเงินลงไปสู่ชุมชนก่อให้เกิดผลผลิต (output) ใหม่ๆ ออกมาเป็นการหมุนเวียนเงินสู่ตลาดนั่นเอง นอกจากนี้ ในด้านบทบาทการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอร้อยละ 50 ระบุว่าเป็นเรื่องการพิจารณาข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่ายของ อ.บ.ต.ที่มีปัญหา ซึ่งโดยพื้นฐานก็มาจากการที่ อ.บ.ต. มีรายได้น้อย และการจัดทำงบประมาณ ในลักษณะที่เป็นงบผูกพัน หรืองบของโครงการที่ตั้งไว้สูงกว่ารายรับ จึงไม่ได้รับการพิจารณาให้ผ่าน แต่ก็มีข้อสังเกตจากสภา อ.บ.ต. เช่นกันว่ามีการหาประโยชน์และต่อรองของนายอำเภอ จึงไม่ผ่านงบประมาณให้แก่ อ.บ.ต. แต่เรื่องดังกล่าวมักจบลงในการต่อรอง และแก้ไขได้ในระดับอำเภอ ไม่ต้องไปถึงระดับจังหวัด ร้อยละ 18.9 ระบุเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้ว่า ฯ ที่อาจเป็นการแทรกแซง อ.บ.ต. ว่า เป็นเรื่องการเข้าไปหาข้อยุติในกรณีเกิดความขัดแย้งเรื่องงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. ระหว่างอำเภอกับ อ.บ.ต. ดังที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ก็เพียงร้อยละ 18.9 เท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อย โดยเฉพาะหากสังเกต ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ ในจังหวัดที่ผ่านมา และจากกรณีของจังหวัดพัทลุงเองจะพบว่า ปัญหาในระดับของผู้ว่ากับ อ.บ.ต. มีน้อย อย่างไรก็แล้วแต่ร้อยละ 90.6 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ก็ยังเห็นว่านายอำเภอควรจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกกรรมการบริหาร อ.บ.ต. สมาชิก อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆของ อ.บ.ต. มาสอบสวนชี้แจงทำรายงานเอกสารตรวจสอบได้อยู่

นอกจากนี้หากพิจารณาในด้านความสัมพันธ์อันเป็นภูมิหลังของข้าราชการ (Crosstabulation) กับข้อมูลปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันโดยทำการเปรียบเทียบปัจจัยที่เป็นตัวแปรในด้านต่างๆ ของภูมิหลังกับปัญหาการใช้ดุลพินิจ สามารถแสดงได้เป็นตารางสรุปดังนี้

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับ อ.บ.ต. เฉลี่ยใน 1 เดือน สังกัดของข้าราชการผู้นั้นต่อประเด็นบทบาทของนายอำเภอในการใช้ดุลพินิจกำกับดูแล อ.บ.ต. หากกระทำโดยเคร่งครัด ข้อใดจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาไป

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของข้าราชการ						
	บทบาทของนายอำเภอในการใช้ดุลพินิจกำกับดูแล อ.บ.ต. หากกระทำโดยเคร่งครัดข้อใดจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาไป						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47) (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร พนักงานต่างๆ มาชี้แจงให้ข้อมูล สอบสวน เรียกเอกสารตรวจสอบได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. (ม. 91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	12.5	50	-	25	-	-	37.5
2. อายุ 31-40 ปี	15.2	54.5	6.1	15.2	12.1	3	6
3. อายุ 41-50 ปี	-	40	20	20	-	-	20
4. อายุ 51-60 ปี	-	-	-	-	100	-	-
เพศ							
1. ชาย	14.6	51.2	7.3	17.1	9.8	-	14.6
2. หญิง	-	45.5	9.1	18.2	9.1	9.1	9.1
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	-	100	-	-	-	-
2. ปริญญาตรี	13.6	52.3	6.8	15.9	9.1	2.3	13.6
3. ปริญญาโท	-	33.3	-	33.3	16.7	-	16.7
4. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	-	100	-	-	-	-	-
ตำแหน่ง							
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-	-	100	-	-
2. นายอำเภอ	-	-	-	50	-	-	50
3. ปลัด อ.บ.ต.	15	60	7.5	15	10	-	7.5
4. ปลัดอำเภอ	-	16.7	16.7	16.7	-	16.7	33.3
5. ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	-	100	-	-	-	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	11.1	61.1	11.1	16.7	11.1	-	5.6
2. เกินกว่า 5-15 ปี	14.3	53.6	3.6	14.3	7.1	3.6	14.3
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	-	-	100	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	-	25	25	-	-	50
5. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	-	-	-	-	100	-	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับ อ.บ.ต.							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	14.3	85.7	14.3	-	-	-	14.3
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	12.5	37.5	12.5	-	25	-	12.5
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	11.1	55.6	22.2	11.1	11.1	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	12.5	50	-	50	-	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	27.3	-	27.3	-	9.1	36.4
6. อื่นๆ	22.2	55.6	-	11.1	22.2	-	11.1
สังกัด							
1. ราชการส่วนภูมิภาค	-	9.1	9.1	27.3	9.1	9.1	36.4
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	15	60	7.5	15	10	-	7.5
3. อื่นๆ	-	100	-	-	-	-	-

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับ อ.บ.ต. เฉลี่ยใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการผู้นั้นต่อประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ในการใช้ดุลพินิจกับ อ.บ.ต. หากกระทำโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นข้าราชการ: บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ในการใช้ดุลพินิจกับ อ.บ.ต. หากกระทำโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ม. 87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง (ม.12 (7) อนุโลม ม. 47) (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภามีมติ (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	12.5	12.5	-	25	37.5	12.5	-
2. อายุ 31-40 ปี	15.2	21.1	12.1	12.1	6.1	18.2	15.2
3. อายุ 41-50 ปี	9.1	18.2	18.2	-	18.2	9.1	27.3
4. อายุ 51-60 ปี	-	-	-	-	-	100	-
เพศ							
1. ชาย	14.3	21.4	7.1	9.5	14.3	16.7	16.7
2. หญิง	9.1	9.1	27.3	18.2	9.1	18.2	9.1
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	100	-	-	-	-	-
2. ปริญญาตรี	15.6	17.8	11.1	8.9	15.6	15.6	15.6
3. ปริญญาโท	-	16.7	16.7	16.7	-	33.3	16.7
4. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	-	-	-	100	-	-	-
ตำแหน่ง							
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-	-	-	100	-
2. นายอำเภอ	-	25	-	-	-	-	75
3. ปลัด อ.บ.ต.	17.5	17.5	12.5	12.5	12.5	17.5	10
4. ปลัดอำเภอ	-	28.6	14.3	-	28.6	14.3	14.3
5. ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	-	-	-	100	-	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	-	22.2	22.2	16.7	22.2	16.7	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	25	14.3	7.1	10.7	10.7	14.3	17.9
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	100	-	-	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	25	-	-	-	-	75
5. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	-	-	-	-	-	100	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับ อ.บ.ต.							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	-	14.3	14.3	14.3	28.6	14.3	14.3
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	33.3	11.1	11.1	-	11.1	33.3	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	22.2	11.1	22.2	11.1	-	11.1	22.2
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	50	12.5	-	12.5	12.5	12.5
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	18.2	-	9.1	18.2	18.2	9.1	27.3
6. อื่นๆ	-	33.3	-	22.2	11.1	22.2	11.1
สังกัด							
1. ราชการส่วนภูมิภาค	-	2.5	8.3	-	16.7	16.7	33.3
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	17.5	17.5	10	15	12.5	17.5	10
3. อื่นๆ	-	-	100	-	-	-	-

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานมายัง อ.บ.ต. เฉลี่ยใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการผู้นั้นต่อประเด็นเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต.มาตรวจสอบได้

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของข้าราชการ ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นข้าราชการ		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	87.5	12.5	-
2. อายุ 31-40 ปี	90.9	-	12.1
3. อายุ 41-50 ปี	90.9	9.1	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	90.5	2.4	9.5
2. หญิง	90.9	9.1	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	100	-	-
2. ปริญญาตรี	91.1	4.4	6.7
3. ปริญญาโท	83.3	-	16.7
4. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	100	-	
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	87.5	5	10
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	100	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	88.9	11.1	5.6
2. เกินกว่า 5-15 ปี	89.3	-	10.7
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. อื่นๆ	100	-	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	85.7	14.3	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	100	-	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	100	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	87.5	12.5	12.5
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	90.9	-	9.1
6. อื่นๆ	77.8	-	22.2
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	100	-	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	87.5	5	10
3. อื่นๆ	100	-	-

ในด้านของการพิจารณาผลการวิจัยในส่วนที่เป็นการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ดังกล่าว ในประเด็นที่เป็นภูมิหลังของข้าราชการ ที่ตอบแบบสอบถามมาจะพบว่าบทบาทของนายอำเภอใน การใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ส่วนใหญ่แล้วไม่ว่าจะมีการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของข้าราชการนั้นๆ จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อหรือสั่งการ ไปยัง อ.บ.ต. รวมทั้งสังกัดของข้าราชการเหล่านั้นด้วย ล้วนระบุโดยภาพรวมว่ามีปัญหาในด้านการ เป็นผู้พิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. ซึ่งก็จะเห็นได้ว่ามีการระบุปัญหาในข้อ นี้ ของการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ โดยเฉลี่ยแล้วเกิดปัญหาขึ้นทั้งในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ก่อน หน้านี้และกรณีของจังหวัดพัทลุงก็เป็นปัญหาอยู่ด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า ควรจะมีการจัดทำ คู่มือหลักเกณฑ์แบบวิธีการในการเสนอร่างข้อบังคับ หรือการจัดอบรม ให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ทราบโดยด่วน นอกจากนี้ก็ควรมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยระบุถึงวิธีการ ในการพิจารณาของ นายอำเภอว่า มีเกณฑ์หรือหลักในการจะอนุมัติ ไม่อนุมัติอย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันกับสภา อ.บ.ต. ว่า กระบวนการต่างๆ (Process) อ.บ.ต. สามารถรับรู้ได้ และส่งเสริมการทำงานที่มี ประสิทธิภาพและโปร่งใส ให้กับนายอำเภออีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ก็มีคิดเป็น 100% เท่าๆ กัน ทั้ง 3 ประการ ของผู้ที่อายุ 51-60 ปี ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงและผู้ที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต. ไม่ต่อเนื่อง ระบุตรงกันว่ามีปัญหาที่เรื่องการใช้ดุลพินิจ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภา อ.บ.ต. (ม. 91) นอกจากนี้ก็มีประปรายที่ระบุว่ามีปัญหาในด้านดุลพินิจเกี่ยวกับการเรียกเอกสาร การให้มาชี้แจงการตรวจสอบ อ.บ.ต. ของนายอำเภอ (ม. 90) ในส่วนของผู้ว่าฯ นั้น พบว่า ปัญหา การใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ข้าราชการระบุมาจะกระจายตัวออกไปในทุกๆ ดุลพินิจ (ตาม กฎหมาย) แต่โดยรวม เมื่อสังเกตจากตารางจะพบว่าแม้จะมีการกระจายในทุกๆ ดุลพินิจแต่ก็เป็น เปอร์เซ็นต์ ที่ต่ำอยู่อันแสดงถึงว่า ปัญหาดังกล่าวยังมิได้ส่งผลรุนแรงเท่าใดนักเมื่อเทียบกับกรณีของ นายอำเภอที่มีการระบุชัดในแต่ละดุลพินิจ และในบางดุลพินิจของผู้ว่าฯ นั้น ในปัจจุบันกฎหมายก็ ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ อ.บ.ต. ไปแล้ว จากกรณีที่จะมีกำนันผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล เข้าเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าจุดที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างผู้ว่าฯ กับ อ.บ.ต. ก็ ยิ่งน้อยลงไปอีก คงมีแต่นายอำเภอเป็นผู้พบเห็น ติดต่อกับ อ.บ.ต. และชงเรื่องเสนอขึ้นมาเท่านั้น หรือถ้าเกิดกรณีอำเภอกับ อ.บ.ต. ขัดแย้งกัน เรื่องงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จึงจะเข้าไปไกล่เกลี่ย ชี้ขาดแต่อย่างไรก็แล้วแต่ ข้าราชการส่วนใหญ่แม้จะนำปัจจัยด้านภูมิหลังในแง่ต่างๆ มาพิจารณา ร่วมด้วย ก็ยังคงยืนยันเป็นร้อยละที่สูงกว่า 80 ว่าเห็นควรให้นายอำเภอมีอำนาจในการเรียกเอกสาร เรียกมาชี้แจง ตรวจสอบ อ.บ.ต. ได้อยู่ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามเป็นข้าราชการก็เป็นได้

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ โดยในตอนต้นได้แสดง ให้เห็นถึงความคิดเห็นของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการ

จังหวัดและนายอำเภอ รวมทั้งแสดงปัจจัยที่เป็นตัวแปรในด้านภูมิหลังในประเด็นต่างๆ ต่อปัญหาดังกล่าว ถัดจากนี้ไปเป็นการแสดงผลการวิจัยในส่วนของแบบสอบถามความคิดเห็นของท้องถิ่นอันได้แก่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน ซึ่งสามารถแสดงผลเป็นตารางได้ดังนี้

1. มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ส่วนภูมิภาคอันได้แก่ปลัดอำเภอ / นายอำเภอ/ ผู้ว่าฯ มาเยี่ยม อ.บ.ต. ของท่าน	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. บ่อย	21.1
2. ปานกลาง	**49.3**
3. ไม่บ่อย	28.2
4. อื่นๆ (ไม่แน่นแน)	1.4
2. เห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังของ อ.บ.ต. โดยดูจากรายได้ อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน หรือ อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน รวมถึงอำนาจในการรับคน / ให้ออกต้องทำโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน	
1. เห็นด้วย	**66.2**
2. ไม่เห็นด้วย	33.8
3. อื่นๆ	-
3. จำนวนเงินที่ อ.บ.ต. ของท่านได้รับงบประมาณอุดหนุนมาใช้จัดสรรปีหนึ่งจากส่วนกลางประมาณเท่าใด	
1. ต่ำกว่า 5 แสนบาท	5.6
2. 5 แสน – 1 ล้านบาท	15.5
3. 1 ถึง 3 ล้านบาท	**70.4**
4. 3 –5 ล้านบาท	4.2
5. 5-10 ล้านบาท	4.2
6. อื่นๆ	-

4. รายได้ในข้อใดที่เป็นรายได้ของ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ อ.บ.ต. ในสัดส่วนที่ท่านคิดว่ายังน้อยอยู่ (ไม่เป็นธรรมในการจัดสรร)	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิ	9.9
2. อากรรังนกอีแอ่น	**35.2**
3. ค่าภาคหลวง	12.7
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	4.2
5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล	1.4
6. ค่าประทานบัตรใบอนุญาต	1.4
7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	2.8
8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่ / น้ำมัน)	5.6
9. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน	22.5
10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	22.5
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	19.7
12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	12.7
13. อื่นๆ	8.5
5. บทบาทในข้อใดต่อไปนี้ของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71)	11.4
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	**31.4**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47)	12.9
4. มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงาน อ.บ.ต. ต่างๆ มารายงาน สอบสวนชี้แจง ตรวจสอบได้ (ม. 90)	20
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91)	14.3
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91)	10
7. อื่นๆ	7.1

6. บทบาทในข้อใดต่อไปนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว ตามคำขอของ อ.บ.ต. (ม.72)	8.5
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่าง อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ม. 87)	19.7
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้เลือกตั้งพ้นจากตำแน่ง (ม.12(7) อนุโลม ม. 47)	**22.5**
4. สั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต.	5.6
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	8.5
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำแสนอแนะของนายอำเภอ	**31**
7. อื่นๆ	11.3
7. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงาน อ.บ.ต. ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้	
1. เห็นด้วย	**81.4**
2. ไม่เห็นด้วย	17.1
3. อื่นๆ	1.4

ในด้านของแบบสอบถามของส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ สมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน ดังกล่าวก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบในอีกด้านหนึ่ง ของความเห็นในฐานะที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ร้อยละ 49.3 ของแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นนี้ ระบุตรงกันกับทางฝ่ายราชการว่ามีการมาตรวจเยี่ยมของราชการอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 66.2 จะมีการกำหนดกรอบอัตรากำลังบุคคลของ อ.บ.ต. ตามที่เป็นอยู่ ซึ่งก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า เพราะเหตุใด จึงระบุเช่นนั้น ทั้งที่ อ.บ.ต. เอง โดยภาพรวมก็ต้องการคนที่มากขึ้นและอำนาจในการบริหารงานบุคลากร อย่างเบ็ดเสร็จ (จบที่ อ.บ.ต.) ทั้งนี้อาจเป็นได้จากสาเหตุหลายประการ ทั้งจากกรณีปัญหาดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้น หรือมาจากการใช้ดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้ของราชการ ส่วนภูมิภาคมิได้ ส่งผลกระทบเท่าไหร่นักกับ อ.บ.ต. จึงไม่ได้ระบุว่าไม่เห็นด้วย นอกเหนือจากสภาพโดยทั่วไปที่ อ.บ.ต. เองก็ยอมรับถึงว่าเป็น อ.บ.ต. ที่มีรายได้น้อย จึงต้องรับสภาพดังกล่าวได้ (อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุงโดยเฉลี่ยมี อ.บ.ต. ชั้น 4 – ชั้น 5 เป็นเปอร์เซ็นต์ ที่สูงมาก) และสมาชิกยังขาดความเข้าใจในหลักการบริหารงานของ อ.บ.ต. และดุลยภาพ ภาพแห่งอำนาจของราชการทั้งสองส่วน แต่ก็มีร้อยละ 33.8 ไม่เห็นด้วย ในด้านภาษี

อากร ร้อยละ 35.2 ระบุว่าอากรรังนกอีแอ่นยังไม่ได้รับการจัดสรรที่เป็นธรรมจากราชการส่วนกลาง ซึ่งผู้วิจัยได้กล่าวถึงไปแล้ว จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก นอกจากนั้น ร้อยละ 31.4 ก็ระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในด้านการพิจารณาข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เช่นเดียวกันกับในแบบสอบถามที่ถามข้าราชการ จึงยืนยันได้ว่าดุลพินิจดังกล่าวเป็นปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ ดังที่ผู้วิจัยนำเสนอไปแล้ว นอกจากนั้นก็เป็นประเด็นที่มีการถามย้ำลงไปว่าเกี่ยวกับดุลพินิจของผู้ว่าฯ กรณีการใช้ดุลพินิจใดที่จะกระทบกับ อ.บ.ต. มากที่สุด ก็ระบุ เช่นเดียวกับฝ่ายราชการว่า ร้อยละ 31 คือ การยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ แต่ก็มีร้อยละ 12.5 ระบุถึงดุลพินิจในด้านการสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. และร้อยละ 81.4 ของราชการส่วนท้องถิ่นยังเห็นว่าควรให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกเอกสารคำชี้แจง มาสอบสวน อ.บ.ต. ต่างๆ ได้อยู่ และร้อยละ 17.4 ไม่เห็นด้วยในประเด็นดังกล่าว

นอกจากประเด็นดังกล่าวหากต้องการที่จะศึกษาเจาะลึกลงไปถึงความสัมพันธ์ (Crosstabulation) ในด้านของปัจจัยที่เป็นภูมิหลังของแบบสอบถามในส่วนราชการส่วนท้องถิ่น สมาชิก อ.บ.ต. และกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุง ถึงภูมิหลังดังกล่าวจะมีผลอย่างไรต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน โดยสามารถแสดงผลการวิจัยได้ดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งจำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค เฉลี่ยใน 1 เดือน กี่เรื่อง ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของ อ.บ.ต. บทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม.47) (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงาน อ.บ.ต. ตั้งกุมารายงาน สอบสวน ชี้แจง ตรวจสอบได้ (ม. 90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. อายุ 31-40 ปี	14.6	**36.6**	12.2	19.5	9.8	9.8	9.8
2. อายุ 41-50 ปี	10	20	10	20	25	15	-
3. อายุ 51-60 ปี	-	**33.3**	**33.3**	16.7	16.7	-	-
4. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	**33.3**	-	**33.3**	-	-	**33.3**
เพศ							
1. ชาย	10.4	**31.3**	13.4	20.9	13.4	10.4	7.5
2. หญิง	**33.3**	**33.3**	-	-	**33.3**	-	-
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	10	**40**	20	20	10	-	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	13	**28.3**	13	23.9	13	8.7	8.7
3. อนุปริญญา	16.7	-	16.7	-	16.7	**50**	16.7
4. ปริญญาตรี	-	71.4	-	-	28.6	-	-
5. ปริญญาโท	-	-	-	**100**	-	-	-
อาชีพ							
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	**100**	-	-	-	-	-
2. ค้าขาย	9.1	**27.3**	9.1	-	**27.3**	18.2	9.1
3. เกษตรกรรม/ประมง	10.5	**28.9**	18.4	15.8	5.3	13.2	10.5
4. เป็นสมาชิก อ บ.ต. อย่างเดียว	18.8	25	6.3	50	18.8	-	-
5. อื่น ๆ	-	75	-	-	25	-	-
จำนวนปีที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ. ต.							
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	**25**	25	-	25	25	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	13.3	**26.7**	20	20	**26.7**	6.7	6.7
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	25	25	25	-	25	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	-	-	50	-	-	**50**
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	13.5	**32.4**	8.1	21.6	10.8	10.8	8.1
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	12.5	**50**	12.5	12.5	12.5	-	-
ตำแหน่ง							
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	7.4	**29.6**	14.8	14.8	22.2	18.5	3.7
2. รองประธานสภา อ.บ.ต	-	**100**	-	-	-	-	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	**30**	20	10	**30**	10	10	-
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	10.3	31	10.3	24.1	6.9	3.4	13.8
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ)	-	50	-	-	**50**	-	-
จำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน (เฉลี่ย)							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	6.5	**41.9**	6.5	25.8	3.2	6.5	9.7
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	15.4	**26.9**	19.2	19.2	19.2	7.7	7.7
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	-	**50**	**50**	-	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	20	20	-	-	-	**60**	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	-	-	-	**100**	-	-
6. อื่นๆ	20	20	20	-	**60**	-	-
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	-	-	-	-	-	-	-
2. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	-	-	-	-	-	-	-
3. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	-	-	-	-	-	-	-
4. ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท)	**23.1**	**15.4**	**23.1**	**23.1**	15.4	7.7	-
5. ชั้น 5 (รายได้ ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	8.8	**35.1**	10.5	19.3	14	10.5	8.8

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งจำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค เฉลี่ยใน 1 เดือน กี่เรื่อง ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นบทบาทของของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซง การทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. บทบาทของของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซง การทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอของ อ.บ.ต. (ม. 72) (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่าง อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. (ม. 87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 12(7) อนุโลม ม. 47) (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต. (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. อายุ 31-40 ปี	4.8	23.8	23.8	7.1	11.9	23.8	16.7
2. อายุ 41-50 ปี	20	10	15	-	-	50	5
3. อายุ 51-60 ปี	-	16.7	50	-	16.7	16.7	-
4. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	33.3	-	33.3	-	33.3	-
เพศ							
1. ชาย	7.1	20.6	22.1	5.9	8.8	-	10.3
2. หญิง	33.3	-	33.3	-	-	-	33.3
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	-	30	40	-	10	10	10
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	10.6	21.3	19.1	6.4	10.6	31.9	10.6
3. อนุปริญญา	-	-	33.3	16.7	-	16.7	33.3
4. ปริญญาตรี	14.3	14.3	14.3	-	-	57.1	-
5. ปริญญาโท	-	-	-	-	-	100	-
อาชีพ							
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	-	-	-	-	100	-
2. ค้าขาย	16.7	8.3	16.7	8.3	-	25	25
3. เกษตรกรรม/ประมง	5.3	21.1	28.9	2.6	5.3	26.3	10.5
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	6.3	31.3	18.8	12.5	25	31.3	6.3
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	25	-	-	-	-	75	-
จำนวนปีที่ย้ายภูมิลำนามาอยู่ใน อ.บ. ค.							
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	-	50	-	-	50	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	20	13.3	20	6.7	6.7	46.7	13.3
3. เกินกว่า 15-20 ปี	25	25	-	-	-	50	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	-	-	-	-	50	50
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	2.6	26.3	21.1	7.9	10.5	21	13.2
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	12.5	12.5	37.5	-	12.5	25	-
ตำแหน่ง							
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	7.1	21.4	14.3	3.6	10.7	46.4	10.7
2. รองประธานสภา อ.บ.ต	-	100	-	-	-	-	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	10	10	20	10	10	40	10
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	10.3	17.2	27.6	6.9	6.9	17.2	13.8
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	-	100	-	-	-	-
จำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน (เฉลี่ย)							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	9.4	12.5	21.9	3.1	9.4	34.4	9.4
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	7.7	30.8	23.1	11.5	3.8	30.8	11.5
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	50	-	-	-	-	50
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	20	20	-	40	20	
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	-	-	-	-	100	-
6. อื่นๆ	20	-	40	-	-	20	20
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	-	-	-	-	-	-	-
2. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	-	-	-	-	-	-	-
3. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	-	-	-	-	-	-	-
4. ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท)	7.7	15.4	38.5	-	15.4	15.4	7.7
5. ชั้น 5 (รายได้ ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	8.6	20.7	19.0	6.9	6.9	34.5	12.1

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งจำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค มาเฉลี่ยใน 1 เดือน กี่เรื่อง ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอ มีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. ตรวจสอบได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น)		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอ มีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. ตรวจสอบได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุ 31-40 ปี	**83.3**	14.3	2.4
2. อายุ 41-50 ปี	**80**	20	-
3. อายุ 51-60 ปี	**83.3**	16.7	-
4. อายุ 61 ปีขึ้นไป	**50**	**50**	-
เพศ			
1. ชาย	**80.6**	17.9	1.5
2. หญิง	**100**	-	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	**90**	10	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**80.4**	17.4	2.2
3. อนุปริญญา	**83.3**	16.7	-
4. ปริญญาตรี	**85.7**	14.3	-
5. ปริญญาโท	-	**100**	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	**100**	-	-
2. ค้าขาย	**91.7**	8.3	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	**78.9**	18.4	2.6
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	**80**	20	-
5. อื่น ๆ	75	25	-
จำนวนปีที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	**100**	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**86.7**	13.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	75	25	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	**100**	-	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	**78.4**	18.9	2.7
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	75	25	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	**66.7**	29.6	3.7
2. รองประธานสภา อ.บ.ต.	**50**	**50**	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	**90**	10	-
3. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	**93.1**	6.9	-
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ)	**100**	-	-
จำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน (เฉลี่ย)			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**84.4**	15.6	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**76**	20	4
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**100**	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**60**	40	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**100**	-	-
6. อื่นๆ	**100**	-	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	-	-	-
2. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	-	-	-
3. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	-	-	-
4. ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท)	**92.3**	7.7	-
5. ชั้น 5 (รายได้ ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	**78.9**	19.3	1.8

จากการพิจารณาลงไปในรายละเอียดของประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในแบบสอบถามของส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะมีการเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ในด้านภูมิหลังต่างๆ พบว่า บทบาทของนายอำเภอในการใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต.ที่เป็นปัญหานั้น กลับมีการกระจายตัวในปัญหาดุลพินิจโดยมิได้มีการระบุชัดเจน เหมือนที่ผ่านมาว่ามีปัญหาด้านกรณีดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย เช่นที่ผ่านมา แต่มีการระบุกระจายตัวในกลุ่มปัญหาการใช้ดุลพินิจ เช่น ร้อยละ 30 ของผู้ที่เป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ร้อยละ 33.3ของ อ.บ.ต. ที่เป็นเพศหญิงระบุว่ามีปัญหาที่ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ให้แก่ อ.บ.ต. (ม. 71) ร้อยละ 50 ของผู้ที่ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเกินกว่า 10-15 เรื่อง (จัดอยู่กลุ่มในระดับปานกลาง) ร้อยละ 33.3 ของผู้มีอายุ 61 ปีขึ้นไป ระบุว่าเป็นปัญหาดุลพินิจในการที่นายอำเภอสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นจากตำแหน่งและคิดเป็น 100% ของสมาชิก อ.บ.ต.ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท และร้อยละ 50 เท่าๆ กัน ของผู้เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว โดยไม่ได้ ประกอบอาชีพอื่นกับผู้ที่มีภูมิลำเนาในการอยู่อาศัย อ.บ.ต. เกินกว่า 20-25 ปี ระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการที่นายอำเภอมีอำนาจเรียกเอกสาร มาตรวจสอบเรียกเจ้าหน้าที่ อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. สมาชิก อ.บ.ต. มาสอบสวนได้ นอกจากนั้นก็เป็นการกระจายถึงการระบุว่าดุลพินิจ ในด้านอื่นๆ ของนายอำเภอตามกฎหมายมีปัญหา (โปรดพิจารณาเปรียบเทียบได้จากตาราง) ในกรณีดุลพินิจดังกล่าวนี้ กับดุลพินิจของผู้ว่าฯ ซึ่งโดยภาพรวมส่วนใหญ่ สมาชิก อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามระบุว่าเป็นเรื่องที่ผู้ว่าฯ ใช้ดุลพินิจในการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ โดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ 40 นอกจากนั้นก็เป็นการกระจายตัวของข้อมูลที่มีการระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจ ในด้านอื่นๆ เช่นกัน เช่น การสั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 12 (7) อนุโลม ม. 47) อย่างไรก็แล้วแต่ในส่วนสุดท้ายที่ผู้วิจัยถามถึงกรณีอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ในการเรียกเอกสารมาตรวจสอบ เรียกเจ้าหน้าที่ อ.บ.ต. สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการ อ.บ.ต. มาสอบสวนได้นั้น ก็ยังระบุว่าเห็นด้วยกับที่กฎหมายเขียนไว้เช่นนั้น กว่าร้อยละ 80 เพราะเป็นการกำกับดูแล อ.บ.ต. อีกชั้นหนึ่งแทนประชาชนในระยะเริ่มแรกของ อ.บ.ต. และกลไกในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ยังไม่เป็นผลเท่าที่ควร แต่ก็มีแบบสอบถามในส่วนนี้เช่นกัน ที่ระบุว่าไม่เห็นด้วย เช่น คิดเป็น 100% ของผู้ที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท ไม่เห็นด้วย เช่นนั้น หรือร้อยละ 50 ของผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภา อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุงก็ไม่เห็นด้วย

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล (เสนอเรื่องขึ้นไป) และปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีการ (สั่งการ) ลงไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

จะเห็นได้ว่า ผู้วิจัยวางแนวทางในการทำวิจัยครั้งนี้อยู่ที่ปัญหาใน 2 ดุลพินิจ ในสองลักษณะดังกล่าว นั่นคือ เป็นการเสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต. นั้นประการหนึ่ง และการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. อีกประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ในปัญหาของการใช้ดุลพินิจในทั้ง 2 ลักษณะนี้ เป็นการยากที่จะมีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นการสั่งการหรือเรื่องใดเป็นการเสนอขึ้นไป ทั้งนี้เพราะหากไม่มีการเสนอขึ้นไป ก็คงไม่มีการส่งการลงมายัง อ.บ.ต. แต่ก็มีบางประเด็นเช่นกันเป็นลักษณะนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนราชการส่วนกลางเช่นนี้ ทางอำเภอหรือจังหวัดก็ต้องสั่งการมายังท้องถิ่น หรือเป็นคำสั่งจากทางจังหวัด ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. กับข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานสังกัดส่วนท้องถิ่น และที่ทำงานใน อ.บ.ต. ต่อปัญหาว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต. และต่อปัญหาในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	ประเด็นปัญหาเพื่อทำการเปรียบเทียบ						
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา				ในการร่างแผนพัฒนา อ.บ.ต. และงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมาและต้องยืนยันไปจนถึงผู้ว่าฯ มาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	18.3	-	81.7	-	15.5	84.5	-
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	3.8	20.8	67.9	7.5	7.5	90.6	1.9

ตารางเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดระหว่างแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นข้อบังคับ อ.บ.ต.

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ที่เสนอมา			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ปานกลาง) (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	90	-	10	-
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	86.8	9.4	1.9	1.9

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุดหากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของนายอำเภอตามกฎหมายในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	ให้ความคิดเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ม. 13 อนุโลม ม.47 (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการผู้บริหาร อ.บ.ต. มาชี้แจงให้ข้อมูลตรวจสอบ (ม. 90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะ บางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	11.4	31.4	12.9	20	14.3	10	7.1
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	11.5	50	7.7	17.3	9.6	1.9	13.5

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด หากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ชั่วคราวตามคำขอ (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีมีความขัดแย้งกันข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอ (ม. 87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งเมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้ออก (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	8.5	19.7	**22.5**	5.6	8.5	**31**	11.3
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	13.2	**18.9**	11.3	11.3	13.2	**17**	15.1

จากการพิจารณาในประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการทั้งสองส่วน (ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) ในประเด็นที่เกี่ยวกับดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคมีการสั่งการมายังท้องถิ่น (อ.บ.ต.) โดยเป็นการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นกันทั้งจากแบบสอบถามในส่วนของข้าราชการและแบบสอบถามในส่วนของท้องถิ่น พบว่า ในด้านของการที่นายอำเภอมีบทบาทตามกฎหมายที่จะใช้ดุลพินิจ ไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ให้กับ อ.บ.ต. นั้น ทั้งแบบสอบถามของข้าราชการร้อยละ 67.9 แบบสอบถามของส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 81.7 ระบุว่าไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น และยิ่งเมื่อพิจารณาตัวเลขที่แสดงผลการวิจัยออกมาว่าในส่วนของท้องถิ่นมีการระบุไว้สูงถึงร้อยละ 81.7 ว่าไม่มี ปัญหาดุลพินิจดังกล่าว ทั้งที่เป็นฝ่ายที่อาจจะได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงน่าจะสรุปได้ว่าข้อสันนิษฐานที่ว่ามีการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ของอำเภอ (นายอำเภอ) เป็นปัญหานั้นไม่เกิดขึ้น ในจังหวัดพัทลุง โดยส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถามในทั้งสองส่วนก็ระบุว่านายอำเภอมักจะผ่านร่างข้อบังคับให้เสมอ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าได้มีการพิจารณาร่างข้อบังคับนั้นจากสภา อ.บ.ต.แล้ว ประกอบกับการเสนอก็ต้องทำให้ถูกต้องตามระเบียบในการปฏิบัติว่าด้วยวิธีการร่างข้อบังคับ จึงมักไม่เป็นปัญหาในแง่ของดุลพินิจ หากแต่ถ้าจะมีปัญหาอยู่บ้าง ก็เป็นเรื่องที่มีการขอแก้ไขเล็กน้อย เพราะทำไม่ถูกต้องตามวิธีการของราชการ แต่อย่างไรก็แล้วแต่ก็มีส่วนน้อยเช่นกันที่ยังเห็นว่า เป็นปัญหาโดยร้อยละ 18.3 ของส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 3.8 ของข้าราชการ ยืนยันว่าเป็นปัญหา โดยให้เหตุผลว่ามักขึ้นอยู่กับลักษณะ

ส่วนตัวของนายอำเภอ ในการใช้ดุลพินิจเป็นคนๆไป นอกจากนั้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการเสนอข้อบังคับ หากไม่เป็นไปตามที่อำเภอขอสนับสนุนก็จะไม่ผ่านข้อบังคับดังกล่าวให้ เช่น เรื่องข้อบังคับที่เกี่ยวกับการขอส่งเสริมอาชีพ หรืองบประมาณ จัดทำโครงการต่างๆของ อ.บ.ต. เป็นต้น ซึ่งก็ควรรับฟังประกอบไว้ ส่วนร้อยละ 84.5 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่น ระบุว่าในการร่างแผนพัฒนา อ.บ.ต. และงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. นั้น ไม่มีเช่นกัน กรณีที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปจนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าฯ เข้ามาชี้ขาด.เช่นเดียวกับร้อยละ 90.6 ซึ่งเป็นแบบสอบถามของข้าราชการ ก็ระบุไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ส่วนในด้านที่เกี่ยวกับดุลพินิจดังกล่าวนี้ ในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นพบว่าในแบบสอบถามทั้งในกรณีที่เป็นแบบสอบถามข้าราชการและแบบสอบถามส่วนท้องถิ่น ก็ยืนยันตรงกันเป็นจำนวน ร้อยละ 90 (แบบสอบถามส่วนท้องถิ่น) และร้อยละ 86.8 (แบบสอบถามข้าราชการ) ว่าในกรณีของ ของผู้ว่าฯ นั้น ไม่มีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. ส่วนใหญ่แล้วหากจะมีปัญหาจะเป็นระดับอำเภอหรือปัญหากับนายอำเภอมากว่า แต่ก็ไม่บ่อยนัก นอกจากนั้นก็คงเป็นในประเด็นที่ผู้วิจัยได้เคยนำเสนอไปแล้วว่า ทั้งนี้เพราะ พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิได้กำหนดให้ผู้ว่าฯ เข้าไปใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ โดยตรงกับ อ.บ.ต. ส่วนใหญ่แล้วก็เป็นการรับพิจารณาเรื่องจากที่ทางอำเภอเสนอมาอีกชั้นหนึ่ง ในกรณีคำถามที่ถามถึง บทบาทของนายอำเภอตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เกี่ยวด้วยการใช้ดุลพินิจมีการระบุเพิ่มเติมว่า ร้อยละ 31.4 ของแบบสอบถาม ส่วนท้องถิ่น และร้อยละ 50 ของข้าราชการ ว่าดุลพินิจในการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. น่าจะเป็นดุลพินิจที่อาจจะส่งผลกระทบกับ อ.บ.ต. ได้มากที่สุดกว่าในดุลพินิจในด้านอื่น ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเอกสาร จาก อ.บ.ต. เรียกมาชี้แจง หรือทำรายงานมาตรวจสอบหรือการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาร่างข้อบังคับ ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนา อ.บ.ต. และการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาต่างๆ โดย อ.บ.ต. มองว่าน่าจะมีการให้ความสำคัญกับชุมชน ประชาคม และการดึงแนวร่วมเหล่านี้เข้ามาพิจารณาปัญหาและการจัดทำงบประมาณร่วมกันนั่นเอง เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีของจังหวัดพัทลุงนั้น ดุลพินิจในด้านอื่นๆ ของนายอำเภอจากผลการวิจัยก็ไม่ได้มีการระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในตัวเลขที่สูงมากนัก ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอต่อ อ.บ.ต. ก็ย่อมเบาบางลงไปด้วยดังที่ผู้วิจัยได้ ตั้งข้อสังเกตไว้กรณีของจังหวัดสงขลาที่มี อ.บ.ต. ชั้น 1-3 อยู่หลายแห่งว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจนั้นจะทวีความรุนแรงขึ้นตามชั้นของ อ.บ.ต. ทั้งนี้เพราะราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นที่จะต้องเข้ามาตรวจสอบหรือควบคุม (กำกับ) มากขึ้นตามไปด้วย เช่นเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. เป็นต้น ในประเด็นสุดท้ายเมื่อมีการระบุเจาะจงถามถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่า ร้อยละ 31 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับกรณีจังหวัดปัตตานี และสงขลาระบุว่าเป็นเรื่องการ

ใช้ดุลพินิจยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ และร้อยละ 22.5 ระบุว่าเป็นเรื่องการสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ส่วนในแบบสอบถามของข้าราชการ ร้อยละ 18.9 ระบุว่าเป็นเรื่องกรณีที่ผู้ว่าฯ เข้ามาเป็นผู้วินิจฉัยข้อขัดแย้งกันของ อ.บ.ต. กับ อำเภอในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย (ม. 87) และร้อยละ 17 ระบุว่าเป็นเรื่องการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอเช่นกัน แต่ก็เป็นตัวเลขที่ไม่สูงมากนัก ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขในเบื้องต้นไปแล้วว่าเกี่ยวกับประเด็นของข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายของ อ.บ.ต. นั้นจะต้องมีระเบียบวิธีพิจารณาของนายอำเภอขึ้นเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติโดยทั่วไปและใช้บังคับได้ ทั่วประเทศ ในกรณีดังกล่าวก็จะทำให้ อ.บ.ต. ได้มีความชัดเจน และทราบหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าทางอำเภอจะดูในประเด็นไหนบ้าง นอกเหนือจากการทำคู่มือและการอบรม หรือการเข้ามาตรวจสอบความถูกต้องของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง) อีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้เพราะหากเกิดความผิดพลาดขึ้นมาจากการสอบถามปลัด อ.บ.ต. ในหลายแห่งก็ระบุตรงกันว่าปลัด อ.บ.ต. จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการชดใช้เงินคืน ทั้งที่ในการอนุมัตินั้นในขั้นตอนสุดท้ายเป็นอำนาจของนายอำเภอ จึงทำให้มีความอึดอัดใจในการปฏิบัติงาน และเรียกร้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาบ้าง นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นตัวผ่านเรื่องไปสู่นายอำเภอหรือมิฉะนั้นก็ให้ตัดอำนาจของนายอำเภอออกไป โดยให้ใช้มติของสภา อ.บ.ต. ได้ ส่วนประเด็นเรื่องการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอนั้น (ดุลพินิจของผู้ว่าฯ) ในเรื่องดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าเป็นหลักการกำกับดูแลก็จริงอยู่แต่สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างเกณฑ์ หรือมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ชัดเจน มิใช่อาศัย พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ระบุเป็นกรอบกว้างๆ ว่า ผู้ว่าฯ สามารถที่จะใช้ดุลพินิจได้หากพิจารณาว่า อ.บ.ต. นั้น มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอันอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียความสงบเรียบร้อยของชุมชนต่างๆ ในลักษณะเหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการเปิดกว้างเกินไป ทำให้สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางไร้ขอบเขตอันจะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อำเภอใจ ข้ามขั้นตอน ปราศจากอำนาจ และท้ายที่สุดก็ต้องนำคดีไปสู่ศาลปกครองอันส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และหลักการกระจายอำนาจที่สำคัญลงไปอย่างน่าเสียดาย นอกจากนั้นก็มีปัญหาอื่นๆ โดยทั่วๆไป ซึ่งทั้งข้าราชการและแบบสอบถามส่วนท้องถิ่น ระบุมาเกี่ยวกับ อ.บ.ต. ชั้น 5 ว่ามีจำนวนเจ้าหน้าที่ทำงานไม่เพียงพอ อ.บ.ต. พึ่งตั้งใหม่งานจึงมีมากและรายได้ในการจัดสรรใช้จ่ายก็ไม่เพียงพอ ซึ่งในระยะยาว จะมีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนราชการทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมา น่าจะทำให้งานต่างๆดีขึ้นบ้าง นอกจากนี้ก็มีการระบุถึงโครงสร้างของ อ.บ.ต. โดยรวมว่าน่าจะมีการจัดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง ก็จะเป็นการพัฒนาที่ดีขึ้นตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่จะส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนได้ปกครองกันเอง และลดปัญหาการเล่นการเมืองในลักษณะฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล ใน

อ.บ.ต. ลง เพราะในบาง อ.บ.ต. ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างน้อย ทำให้เป็นอุปสรรคมากในการร่างข้อบังคับหรือจัดทำงบประมาณต่างๆ ที่ต้องขอความเห็นชอบ จากสภา อ.บ.ต. ก่อน การเลือกตั้งผู้บริหาร อ.บ.ต. โดยตรงน่าจะเป็นทางออกที่ทำให้มีการแบ่งแยกอำนาจของสภา อ.บ.ต. กับคณะผู้บริหารที่ชัดเจนและเป็นระบบในการทำงานได้ดีขึ้น นอกจากนี้ก็มีแนวคิดเรื่องการลดจำนวนสมาชิก อ.บ.ต. ลงให้มีน้อยกว่าที่เป็นอยู่ เพราะงบประมาณไม่เพียงพอ (ทั้งที่เงินเดือนสมาชิกเหล่านี้ก็ไม่มากอยู่แล้ว) โดยให้ไปขยายพื้นที่และชั้นของ อ.บ.ต. ใหม่ ออกเป็นชั้นระดับใหญ่ กลาง เล็ก แต่ในพื้นที่ต่างๆ สามารถมี อ.บ.ต. ได้ ไม่เท่ากัน และอาจจะมีจำนวนมากน้อยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของพื้นที่ นอกจากนี้ก็มีการระบุถึงปัญหาภายในสำนักงานปลัด อ.บ.ต. ว่าควรจะมีการกระจายงานออกโดยให้มีตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน ปลัด อ.บ.ต.ดูแลอีกชั้นหนึ่ง (อีกคนหนึ่ง) นอกเหนือจากที่ปลัด อ.บ.ต. เองก็ต้องรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อกรองงานจากหัวหน้าส่วนที่เสนองานขึ้นมา และไม่ต้องการให้ปลัด อ.บ.ต. เป็น เลขาของ อ.บ.ต. ทั้งนี้ให้เหตุผลว่าเป็นฝ่ายประจำไม่ควรจะเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวซึ่งเป็นตำแหน่งของฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ก็เป็นเรื่องการขาดความรู้ ความสามารถของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เครื่องใช้สำนักงาน ยานพาหนะ อาคาร สถานที่ ไม่พอเพียง สิ่งต่างๆ เหล่านี้ที่ประมวลมาจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจและควรนำมาซึ่งการแก้ไขทั้งสิ้น แต่บางปัญหาก็นอกเหนือจากขอบเขตในเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ผู้วิจัยทำอยู่ จึงไม่ขอกล่าวถึง เพียงแต่ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคของการพัฒนา อ.บ.ต. ในระยะแรกที่ต้องมีปัญหาอยู่เอง

ตอนที่ 4 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรัง

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรังนั้นก็เป็นดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ โดยแบ่งรูปแบบการนำเสนอออกเป็นเช่นเดียวกันกับจังหวัดก่อนหน้านี้ คือจังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง ในกรณีของจังหวัดตรังก็เช่นเดียวกัน โดยผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ โดยในชุดแรกเป็นการนำเสนอในส่วนของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาอันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ปลัดอำเภอ ข้าราชการที่ทำงานสังกัดอยู่ส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ หรือลูกจ้างที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. ส่วนในชุดที่สองเป็นการสอบถามราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. โดยในตอนแรกนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอในส่วนของข้าราชการก่อน ซึ่งในแบบสอบถามของข้าราชการนั้นมี 2 ส่วนที่สำคัญ ส่วนแรกเป็นการวัดความรู้ ความเข้าใจโดยทั่วไป และภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ในส่วนที่สองเป็นการถามเจาะลึกลงไปถึงปัญหาในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดต่อ อ.บ.ต. ซึ่งสามารถแสดงภูมิหลังของข้าราชการได้เป็นตารางโดยสรุปดังนี้

ภูมิหลังและความคิดเห็นในด้านต่างๆ ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. อายุ	
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	17.3
2. อายุ 31-40 ปี	**66.7**
3. อายุ 41-50 ปี	12
4. อายุ 51-60 ปี	4
2. เพศ	
1. ชาย	**62.7**
2. หญิง	37.3
3. ระดับการศึกษา	
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	6.7
2. อนุปริญญา	22.7
3. ปริญญาตรี	**64**
4. ปริญญาโท	4
5. อื่นๆ (กำลังศึกษานอกระบบ, กำลังศึกษาต่ออยู่)	2.7

ภูมิหลังและความคิดเห็นในด้านต่างๆ ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม	คิดเป็น (ร้อยละ)
4. ก่อนหน้าที่จะมารับราชการท่านมีอาชีพ	
1. ศึกษาอยู่	26.7
2. ค้าขาย	8
3. เกษตรกรรม/ประมง	5.3
4. งานเอกชน	52
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	8
5. ท่านเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคใด	
1. กรุงเทพมหานคร	-
2. ภาคกลาง (รวมถึงตะวันตก)	-
3. ภาคเหนือ	1.3
4. ภาคใต้	98.7
5. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-
6. ภาคตะวันออก	-
6. ท่านได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดนี้เป็นเวลากี่ปี	
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	40
2. เกินกว่า 5-15 ปี	25.3
3. เกินกว่า 15-20 ปี	2.7
4. เกินกว่า 20-25 ปี	1.3
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	16
6. อื่นๆ	14.7
7. ปัจจุบันท่านเป็นข้าราชการในตำแหน่งใด	
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-
2. นายอำเภอ	6.7
3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	38.7
4. ปลัดอำเภอ	9.3
5. สังกัดราชการส่วนท้องถิ่น (สำนักผู้ตรวจ)	-
6. ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	45.3
7. อื่นๆ (ลูกจ้างประจำ / ชั่วคราว)	-
8. ปัจจุบันท่านทำงานรับราชการมาเป็นเวลากี่ปี	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	54.7
2. เกินกว่า 5-15 ปี	30.7
3. เกินกว่า 15-20 ปี	2.7
4. เกินกว่า 20-25 ปี	6.7
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	4
6. อื่นๆ	1.3

ภูมิหลังและความคิดเห็นในด้านต่างๆ ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม และความคิดเห็น	คิดเป็น (ร้อยละ)
9. ท่านเป็นข้าราชการสังกัดอยู่ส่วนใดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	
1. ส่วนกลาง	-
2. ส่วนภูมิภาค	18.7
3. ส่วนท้องถิ่น	**81.3**
4. อื่นๆ	-
10. การอบรมในเรื่องใดที่ท่านคิดว่าจำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง	
1. กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต.	**57.3**
2. ระเบียบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ	**49.3**
3. การฝึกอาชีพ	10.7
4. การวางผังเมือง	13.3
5. การจัดทำงบประมาณประจำปี	18.7
6. อื่นๆ	2.7

จากการพิจารณาตารางระบุถึงภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ปลัดอำเภอ ข้าราชการที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. จะเห็นได้ว่าอายุส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 31-40 ปี ร้อยละ 66.7 ร้อยละ 62.7 เป็นเพศชายซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นข้าราชการที่อยู่ในวัยทำงาน โดยส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 64 ที่สำคัญก็คือร้อยละ 52 มีภูมิหลังเคยทำงานเอกชนมาก่อน ในจุดนี้จึงถือได้ว่านับเป็นจุดที่สำคัญของการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ เพราะจะมีความเข้าใจในแนวคิด หรือวิธีทำงานของภาคเอกชน อันจะส่งผลดีมาสู่การทำราชการนั้นเอง นอกจากนี้ร้อยละ 98.7 ก็เป็นคนในภาคใต้ ย่อมจะทำให้เข้าใจวัฒนธรรมของท้องถิ่นดีอยู่แล้วจึงน่าจะทำให้การติดต่อสื่อสารกับ อ.บ.ต. ไม่เป็นปัญหาอย่างไรก็แล้วแต่อายุการทำงานของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาโดยเฉลี่ย ร้อยละ 54.7 ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะเป็นในระดับของปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. และข้าราชการที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. เป็นหลัก แต่ก็มีถึงร้อยละ 30.7 เช่นกันที่ปฏิบัติราชการมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5-15 ปี และร้อยละ 40 ได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดตรังต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ทั้งนี้ก็เพราะมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนของทางราชการนั้นเอง แต่ก็มีผู้ที่อยู่เกินกว่า 5-15 ปี ร้อยละ 25.3 สำหรับตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้นจะเห็นได้ว่าร้อยละ 45.3 เป็นข้าราชการที่อยู่ใน อ.บ.ต. ร้อยละ 38.7 เป็นปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 6.7 เป็นนายอำเภอ ทั้งนี้ก็เพราะนายอำเภอนั้นเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีย่อมน้อยกว่าปลัด อ.บ.ต. อยู่แล้วที่ประจำอยู่ในตำบล เพราะมีหลายตำบล ส่วนอำเภอมี ไม่กี่อำเภอ ดังนั้น จำนวนที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลมาจึงถือได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ใช้ได้ ส่วนผู้ว่าฯ นั้นใช้วิธีการไปพบและสัมภาษณ์มาประกอบความคิดเห็นในประเด็นที่มีการทำวิจัยจะเป็นการเหมาะสมและได้รายละเอียดมากกว่า ทั้งนี้เพราะ

ในจังหวัดๆ หนึ่งมีเพียงคนเดียว นอกจากนี้ข้าราชการร้อยละ 81.3 ก็ระบุว่าตนสังกัดอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมจะทำให้เข้าใจถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจได้เป็นอย่างดี โดยเรื่องที่คิดว่าควรมีการจัดการอบรมให้กับ อ.บ.ต. นั้นก็คือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต. ร้อยละ 57.3 นอกจากนี้ร้อยละ 49.3 ก็ระบุว่าควรจัดอบรมเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยวิธีในการปฏิบัติราชการ ร้อยละ 18.7 เรื่องการจัดทำงบประมาณ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นการอบรมที่จำเป็นมาก และจะทำให้ความไม่เข้าใจในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันลดน้อยลงไปได้ นอกจากนี้หากจะศึกษาในด้านปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่เป็นความคิดเห็นของข้าราชการในกรณีจังหวัดตรังว่าจะมีการระบุปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันใดของทางนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดว่าส่งผลกระทบกับท้องถิ่นในเรื่องใดบ้าง สามารถแสดงผลเป็นตารางสรุปได้เพิ่มเติมอีกดังนี้

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในหน้าที่ว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

หน้าที่ของสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อ.บ.ต.	**41.3**
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เรื่องทั่วไป)	33.3
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ- จ่าย)	38.7
4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล	32
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม	13.3
6. อื่นๆ	2.7

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

หน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล	**57.3**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบล และข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	34.7
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	25.3
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย	13.3
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสมัยสามัญและวิสามัญ	10.7
6. อื่นๆ	4

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของ อ.บ.ต. ว่าบทบาทใครต้องทำมากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

บทบาทของ อ.บ.ต. ที่ควรทำมากที่สุดในความเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก	**41.9**
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	29.7
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	6.8
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	5.4
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	20.3
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	21.6
7. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	10.8
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย	8.1
9. อื่นๆ	8.1

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการถึงว่าหาก อ.บ.ต. เลือกได้ที่จะทำงานใดก่อน งานใดควรเป็นงานที่เลือกทำก่อน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

งานใดที่ อ.บ.ต. เลือกได้ควรจะเลือกที่จะทำก่อนงานอื่นๆ ตามความเห็นของข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เกษตรกรรม	21.3
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง	17.3
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	14.7
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	16
5. ให้มีส่งเสริมกลุ่มเกษตร และกิจการสหกรณ์	14.7
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	4
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	**38.7**
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน	1.3
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	2.7
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม	1.3
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	-
12. อื่นๆ	1.3

ความคิดเห็นของข้าราชการว่ารายได้ใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม	**26.7**
2. รายได้จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	21.3
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	24
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	**33.3**
5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ	4
6. อื่นๆ	-

ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้เปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**90.7**
2. ไม่เห็นด้วย	6.7
3. อื่นๆ	2.7

ความคิดเห็นของข้าราชการ โดยภาพรวม รายได้ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ในข้อใดน่าจะทำรายได้มากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	**48**
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม. 74)	28
3. ภาษีป้าย (ม. 74)	4
4. อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม. 74)	2.7
5. ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์ และล้อเลื่อน (ม. 75)	10.7
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	9.3
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ขายสุรา (ม. 76)	18.7
8. อากรรังนกอีแอ่น (ม.77)	4
9. ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายที่ดิน	8
10. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม. 80)	9.3
11. ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามกฎหมายกำหนด	1.3
12. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (ม. 78)	1.3
13. อื่น ๆ	4

ความคิดเห็นของข้าราชการว่ารายจ่ายในข้อใดของ อ.บ.ต. น่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต. จังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานส่วนตำบล	13.3
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	1.3
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	18.7
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ	9.3
5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	4
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	12
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	**65.3**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	4
9. จ่ายเป็นที่อุดหนุน หน่วยงานต่างๆ	4
10. รายจ่ายอื่นๆ ตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	2.7
11. อื่น ๆ	1.3

ตารางแสดงความคิดเห็นข้าราชการบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชน ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

บทบาทที่ควรส่งเสริมประชาชนในการตรวจสอบ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	44
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	21.3
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	22.7
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	22.7
5. ยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถามผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของ อ.บ.ต.	6.7
6. อื่นๆ	8

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ข้อใดได้ผลดีมากที่สุด

ประเภทการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. การตั้งกระทู้ถาม	25.3
2. การยื่นญัตติ	33.3
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	22.7
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	8
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	13.3
6. การควบคุมจากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด	9.3
7. อื่นๆ	1.3

ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิกสภา อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	84
2. ไม่เห็นด้วย	16
3. อื่นๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

การใช้ดุลพินิจของ (นายอำเภอ) ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	72
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง	24
3. มีบ่อยครั้ง	2.7
4. อื่นๆ	1.3

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่ามีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่ อ.บ.ต. เสนอมา

การใช้ดุลพินิจ (ของผู้ว่าฯ) ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	77.3
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง)	17.3
3. มีบ่อยครั้ง	2.7
4. อื่นๆ	2.7

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบล จำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	84
2. ไม่เห็นด้วย	16
3. อื่นๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง มีหรือไม่ที่นายอำเภอ ไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุด ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาชี้ขาด

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มี	8
2. ไม่มี	89.3
3. อื่นๆ	2.7

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย ของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**61.3**
2. ไม่เห็นด้วย	38.7
3. อื่นๆ	-

จะเห็นได้ว่าในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในส่วนที่มีการสอบถามข้อมูลเบื้องต้นจากข้าราชการมีการระบุว่า ร้อยละ 41.3 ต้องการให้สมาชิก อ.บ.ต.ให้ความสำคัญกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนพัฒนาตำบลและในการบริหารงานกิจกรรมของ อ.บ.ต. แต่ก็มีร้อยละ 38.7 ที่ระบุว่าควรเน้นไปที่เรื่องการจัดทำงบประมาณรายรับ-จ่ายของ อ.บ.ต. ซึ่งหากจะได้พิจารณาถึงผลการวิจัยในจังหวัดที่ผ่านมาจะพบว่า ปัญหาในการร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ไม่สู้จะเป็นปัญหามากนัก ทั้งนี้เพราะตามกฎหมาย สภา อ.บ.ต. สามารถใช้มติยืนยันได้อยู่แล้วที่จะเป็นปัญหาได้แก่ ในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. ซึ่งพบว่ามีปัญหาทั้ง 3 จังหวัดที่ผ่านมาเช่นกัน ดังนั้นการให้น้ำหนักของความสนใจไปอยู่ที่ด้านงบประมาณ จึงถือได้ว่าจะมีส่วนช่วยให้สมาชิกได้แก้ไขข้อบกพร่อง อันเกิดจากความไม่เข้าใจ ในการจัดทำลงไปได้ทั้งนี้เพราะก็มีการให้ข้อมูลเช่นกันจากทางนายอำเภอว่าส่วนใหญ่ ที่ไม่อนุมัติเพราะไม่จัดทำให้ถูกต้องตามวิธีการงบประมาณ (แม้ทางสมาชิก อ.บ.ต. หลายคนจะมองว่าทางอำเภอ (นายอำเภอ) เข้ามาแทรกแซงหาประโยชน์ต้องการให้จัดงบเป็นไปตามที่ตนต้องการ ซึ่งบางครั้งก็อยู่นอกพื้นที่ และขอบเขตของ อ.บ.ต.) เมื่อมีการสอบถามในกลุ่มข้าราชการถึงงานใดที่ อ.บ.ต. ควรจะเลือกทำเป็นงานในลำดับต้นๆ พบว่า ร้อยละ 38.7 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาต้องการให้ อ.บ.ต. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งเป็นกรณีที่ในหลายๆ จังหวัดที่ผ่านมาก็ระบุทำนองนี้เช่นกัน แต่ปัญหาก็คือในการส่งเสริมให้ราษฎรประกอบอาชีพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีเงินทุน หรืองบประมาณเพื่ออุดหนุนโครงการ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าความเข้าใจที่จะทำให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการหารายได้ของท้องถิ่น (เพื่อลดเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง) หรือการมองไปที่การทำกิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์ มีการระบุน้อยมาก เพียงร้อยละ 1.3 (ให้มีตลาดท่าเทียบเรือท่าข้าม) ในกรณีของความเห็นของข้าราชการ ในจังหวัดตรัง กลับไม่มีปรากฏไปที่กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์ (หารายได้ของ อ.บ.ต.) เลย จึงเป็นที่น่าเป็นห่วงว่าหากสภาพการณ์

ความรู้ ความเข้าใจ ของข้าราชการเป็นเช่นนี้ จะทำให้ท้องถิ่นอาจถูกชี้นำในทางการพัฒนาไปได้ และปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ซึ่งในจำนวนนั้นก็รวมเรื่องดุลพินิจของนายอำเภอในการพิจารณา งบประมาณ รายจ่ายของ อ.บ.ต. ด้วย ก็จะทำให้ อ.บ.ต. ยังขาดงบประมาณ ที่เป็นเงินรายได้ของ อ.บ.ต. ที่จัดหามาใช้เองได้ ในขณะที่กฎหมายยังให้อำเภอควบคุมอยู่ หาก อ.บ.ต. มีเงินรายได้พิเศษ เพิ่มเข้ามาใหม่ตรงจุดนี้ก็จะทำให้เป็นเงินรายได้ ที่นอกเหนือจากการควบคุมอันจะเป็นการคล่องตัวในการบริหารและลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของทางอำเภอลงไปได้ ทั้งนี้เพราะ อ.บ.ต. มีแหล่งเงิน (รายได้) อยู่หลายแหล่งนั้นเอง จึงสมควรจะกระตุ้น ในบทบาทที่เกี่ยวกับกิจกรรมการพาณิชย์ ของ อ.บ.ต. ให้มากขึ้นกว่าสภาพที่เป็นอยู่ ปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะหากดูไปที่รายได้ของ อ.บ.ต. ก็จะพบว่าร้อยละ 33.3 มาจากเงินอุดหนุน ร้อยละ 26.7 ระบุว่าได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่งในรายละเอียดแล้วก็ยังเป็นปัญหาเรื่องสัดส่วนในการแบ่งให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม แม้ถึงว่าในปัจจุบันจะมีการพยายาม ถ่ายโอนอำนาจโดยเฉพาะด้านงบประมาณมาสู่ท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น แล้วก็ตามดังที่ผู้วิจัยได้เสนอปัญหาไปในบทก่อนหน้านี้ อีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับในด้านโครงสร้างของ อ.บ.ต. ซึ่งหากจะมีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างจากในรูปเดิมที่ใช้กันนี้เป็นรูปแบบใหม่ ร้อยละ 90.7 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยกับวิธีการที่จะให้มีการเลือกตั้งประธานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงจากประชาชน และมีชื่อเรียกใหม่ว่า นายก อ.บ.ต. เพื่อป้องกันความสับสน ระหว่างประธานบริหาร อ.บ.ต. และประธานสภา อ.บ.ต. ในรูปแบบปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่าหากมีการดำเนินการดังกล่าวในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนี้ได้จริงก็จะทำให้ปัญหาที่เกี่ยวกับการเล่นการเมืองในลักษณะฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล ของสมาชิก อ.บ.ต. กับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ลดลงไป เพราะพฤติการณ์ดังกล่าว ไม่ส่งเสริม การปกครองตนเอง หรือการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ ปกครองตนเองแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะหากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น จะทำให้ข้อบังคับหรือการผ่านงบประมาณ รายจ่ายของ อ.บ.ต. เป็นด้วยความยากลำบาก อันไม่เป็นผลดีกับการที่จะดำเนินการเพื่อจัดหาโครงการในการสนองตอบหรือแก้ปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนได้ ในด้านของภาษีอากรดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่า ในหลายรายการของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) จัดเก็บอยู่นั้นสมควรมีการปรับปรุง เพิ่มจำนวน หรือควบกันเพื่อป้องกันการเก็บภาษีซ้ำซ้อนเหล่านั้น ไม่ว่าจะมีการระบุถึงว่าร้อยละ 48 รายได้ที่สำคัญของ อ.บ.ต. มาจากภาษีบำรุงท้องที่ หรือร้อยละ 28 มาจากภาษีโรงเรือน และที่ดินก็ตาม ในรายละเอียดแล้ว สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาถึงรูปแบบและปรับปรุง ควบรวมการเก็บภาษีอากรทั้ง 2 ส่วนนี้ใหม่ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของ อ.บ.ต. ต่อไปได้ เพราะมีการระบุค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 65.3 จะไปอยู่ที่การจ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ ทั้งนี้เพราะเป็น อ.บ.ต. ตั้งใหม่มีความ

จำเป็นในการที่จะต้องเร่งในการพัฒนาให้เติบโต สำหรับในภาพรวมปัญหาการใช้ดุลพินิจของทางอำเภอในการไม่ผ่านข้อบังคับ (ทั่วไป) ให้ อ.บ.ต. นั้น ร้อยละ 72 ของข้าราชการ (ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย) ในข้อคำตอบระบุว่าไม่มี เช่นเดียวกันกับร้อยละ 77.3 ยืนยันว่ากรณีผู้ว่าฯ ก็ไม่มีปัญหานี้ เช่นกัน แม้ถึงกรณีไม่เห็นด้วยจากอำเภอ และต้องส่งไปให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด (ในเรื่องงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต.) ก็ไม่มีปัญหานี้เช่นกัน มีการระบุไว้ที่ร้อยละ 89.3 ซึ่งจะต้องดูในแบบสอบถามของส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบด้วย

นอกจากนี้หากต้องการศึกษาลึกลงไปในประเด็นที่เป็นรายละเอียดถึงว่าปัจจัยที่เป็นภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมามีความสัมพันธ์อย่างไรกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ก็สามารถแสดงความสัมพันธ์ (Crosstabulation) ดังกล่าว ได้เป็นตารางสรุปเปรียบเทียบดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจนากรกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ			
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ				
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**76.9**	23.1	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	**68**	26	4	2
3. อายุ 41-50 ปี	**77.8**	22.2	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	**100**	-	-	-
เพศ				
1. ชาย	**68.1**	25.5	4.3	2.1
2. หญิง	**78.6**	21.4	-	-
การศึกษา				
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**100**	-	-	-
2. อนุปริญญา	**100**	-	-	-
3. ปริญญาตรี	**62.5**	33.3	2.1	2.1
4. ปริญญาโท	**66.7**	-	33.3	-
5. อื่นๆ	-	100	-	-
ตำแหน่ง				
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-	-
2. นายอำเภอ	**80**	20	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	**58.6**	**31**	6.9	3.4
4. ปลัดอำเภอ	**57.1**	**42.9**	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	**85.3**	14.7	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	**73.2**	22	2.4	2.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**69.6**	26.1	4.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	**50**	50	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	**100**	-	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	**66.7**	**33.3**	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**72.7**	27.3	-	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**83.3**	16.7	-	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**58.3**	33.3	8.3	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**90**	10	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**66.7**	25	8.3	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	**58.3**	33.3	-	8.3
สังกัด				
1. ราชการส่วนภูมิภาค	**64.3**	28.6	7.1	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	**73.8**	23	1.6	1.6

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ใช้อำนาจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันกับอำเภอและเสนอขึ้นมา)

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ			
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ				
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**61.5**	30.8	-	7.7
2. อายุ 31-40 ปี	**76**	18	4	2
3. อายุ 41-50 ปี	**100**	-	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	**100**	-	-	-
เพศ				
1. ชาย	**78.7**	14.9	4.3	2.1
2. หญิง	**75**	21.4	-	3.6
การศึกษา				
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**100**	-	-	-
2. อนุปริญญา	**94.1**	5.9	-	-
3. ปริญญาตรี	**75**	18.8	2.1	4.2
4. ปริญญาโท	**33.3**	33.3	33.3	-
5. อื่นๆ	-	**100**	-	-
ตำแหน่ง				
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-	-
2. นายอำเภอ	**100**	-	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	**62.1**	24.1	6.9	6.9
4. ปลัดอำเภอ	**100**	-	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	**82.4**	17.6	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	**70.7**	19.5	4.9	4.9
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**82.6**	17.4	-	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	**50**	**50**	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	**100**	-	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	**100**	-	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.				
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**63.6**	27.3	9.1	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**77.8**	22.2	-	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**75**	16.7	8.3	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**100**	-	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**75**	25	-	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	**75**	8.3	-	16.7
สังกัด				
1. ราชการส่วนภูมิภาค	**92.9**	7.1	-	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	**73.8**	19.7	3.3	3.3

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัด ของข้าราชการ ต่อความเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	69.2	30.8	-
2. อายุ 31-40 ปี	84	16	-
3. อายุ 41-50 ปี	100	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	87.2	12.2	-
2. หญิง	78.6	21.4	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	60	40	-
2. อนุปริญญา	52.9	47.1	
3. ปริญญาตรี	95.8	4.2	-
4. ปริญญาโท	100	-	-
5. อื่น ๆ	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	96.6	3.4	-
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	67.6	32.4	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	78	22	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	91.3	8.7	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	50	50	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	81.8	18.2	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	77.8	22.2	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	83.3	16.7	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	90	10	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	75	25	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	100	-	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	100	-	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	80.3	19.7	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อความคิดเห็นของข้าราชการถึงว่าในการร่างแผนพัฒนาตำบล หรือ ข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ		
	ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่านมีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	7.7	92.3	-
2. อายุ 31-40 ปี	8	88	4
3. อายุ 41-50 ปี	11.1	88.9	-
4. อายุ 51-60 ปี	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	10.6	85.1	4.3
2. หญิง	3.6	96.4	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	20	80	-
2. อนุปริญญา	11.8	88.2	-
3. ปริญญาตรี	6.3	89.6	4.2
4. ปริญญาโท	-	100	-
5. อื่น ๆ	-	100	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-
2. นายอำเภอ	-	100	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	3.4	89.7	6.9
4. ปลัดอำเภอ	14.3	85.7	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	11.8	88.2	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	4.9	90.2	4.9
2. เกินกว่า 5-15 ปี	13	87	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	100	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	20	80	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	-	100	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	18.2	81.8	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	11.1	88.9	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	100	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	16.7	83.3	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	-	83.3	16.7
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	7.1	92.9	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	8.2	88.5	3.3

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อประเด็นว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ว่าต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ		
	ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	69.2	30.8	-
2. อายุ 31-40 ปี	52	48	-
3. อายุ 41-50 ปี	100	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	66.7	-	-
เพศ			
1. ชาย	63.8	36.2	-
2. หญิง	57.1	42.9	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	80	20	-
2. อนุปริญญา	23.5	76.5	-
3. ปริญญาตรี	70.8	29.2	-
4. ปริญญาโท	66.7	33.3	-
5. อื่น ๆ	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	72.4	27.6	-
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	38.2	61.8	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	51.2	48.8	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	65.2	34.8	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	50	50	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	54.5	45.5	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	38.9	61.1	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	58.3	41.7	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	70	30	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	75	25	-
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	83.3	16.7	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	100	-	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	52.5	47.5	-

จากการพิจารณาตารางเปรียบเทียบในด้านภูมิหลังของข้าราชการ ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันพบว่า ต่อกรณีที่มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาของ อ.บ.ต. เห็นได้ว่าในกรณีของจังหวัดตรังนั้น ส่วนใหญ่ ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่า ไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น โดยเฉลี่ยร้อยละกว่า 70 ตามตารางที่แสดงให้เห็น อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาในกรณีของผู้เห็นว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง พบว่าร้อยละ 31 ของข้าราชการที่เป็นปลัด อ.บ.ต. และร้อยละ 42.9 ของผู้ที่เป็นปลัดอำเภอ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่ในทั้งสองส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง หรือผู้ที่รับราชการมาเกินกว่า 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 33.3 ก็ระบุเช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งของผู้ให้ข้อมูล และระยะเวลาในการรับราชการของผู้ที่เป็นข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาจะเห็นได้ว่า ก็เป็นประเด็นที่มองข้ามมิได้เช่นกัน สมควรอย่างยิ่งที่จะสืบค้นต่อไปถึงว่า ในกรณีที่มีการระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้งนั้นเป็นเรื่องอะไร และเหตุใดจึงระบุเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อข้อคำตอบดังนั้น เมื่อมีการให้ข้อมูลในทางลบกับฝ่ายตนจึงน่าพิจารณาอย่างยิ่ง และเปรียบเทียบกับกรณีของจังหวัดที่ผ่านมา ในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อปัญหาเดียวกัน พบว่า ตัวเลขที่มีการระบุว่ามีปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับส่วนใหญ่ (เป็นจำนวนที่มากกว่านายอำเภอกว่าร้อยละ 80) ระบุผลเช่นเดียวกันว่า ไม่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ซึ่งก็อาจเป็นไปตามที่ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตไว้ใน กรณีของจังหวัดสงขลาและปัตตานีว่าทั้งนี้ เพราะ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อบังคับ (ทั่วไป) นั้นทาง อ.บ.ต. สามารถที่จะยืนยันด้วยมติของสภา อ.บ.ต.ได้ กรณีที่เกิดความขัดแย้งกับนายอำเภอ จึงมิได้มีปัญหาขึ้นไปยังระดับผู้ว่าฯ หรืออาจเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยเมื่อมีการพูดคุยในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ทางอำเภอชี้แนะ อ.บ.ต. ก็จะดำเนินการแก้ไขตามคำแนะนำจึงไม่เกิดปัญหาให้ต้องผู้ว่าฯ ลงมาชี้ขาด แต่อย่างไรก็แล้วแต่ในกรณีของผู้เป็นข้าราชการที่ระบุว่าเป็นปัญหาบ้างเป็นครั้งคราว ก็มีเช่นกัน เช่นกรณีของร้อยละ 33.3 ของข้าราชการที่จบชั้นปริญญาโท (ซึ่งถือเป็นผู้มีความรู้สูงพอควร) หรือคิดเป็น 100% ของผู้ที่ศึกษาต่อ กลับระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง อาจเป็นได้ว่าคนเหล่านี้เห็นว่า แม้เป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ก็จริง แต่ตัวปัญหาได้ก่อขึ้นแล้วและอาจมีการกระทบกระทั่งกันอีกได้ ในอนาคต จึงมีการระบุไว้เพื่อเป็นข้อสังเกต นอกจากนี้ก็มี ร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงานราชการมาเกินกว่า 15-20 ปี เช่นเดียวกัน ระบุว่ากรณีของผู้ว่าฯ มีปัญหาบ้างบางครั้ง ส่วนผู้ที่จบการศึกษาปริญญาโทอีกกลุ่มหนึ่งร้อยละ 33.3 ระบุว่า มีบ่อยครั้งที่เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ต่อประเด็นเกี่ยวกับว่าแผนพัฒนาตำบล จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัดหรือไม่ ส่วนใหญ่ โดยภาพรวมก็มีความเห็นว่า เห็นด้วยที่จะให้แผนดังกล่าวทำสอดคล้องกันเพื่อเป็นทิศทางเดียวกันในภาพรวมมีเอกภาพส่งผล

และทรงพลังในการพัฒนาได้อย่างเต็มที่ ต่อเนื่อง หากแต่วิธีการคิดซึ่งเป็นรายละเอียดของการจัดทำแผนทั้ง 3 แผน (ตำบล, อำเภอ, จังหวัด) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการร่วมมือกันดำเนินการ ทั้งนี้เพราะจากการสัมภาษณ์ ข้าราชการหลายคนก็ระบุว่าหากจะได้มีการรับฟังความเห็นของประชาชน ประชาคม และชุมชนในภาคเอกชนบ้างก็จะทำให้แผนมีความสอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านมากขึ้น เพราะเขาเป็นผู้มีส่วนร่างนั้นเอง ดังนั้นในลักษณะของการยึดแผนจังหวัด หรือแผนอำเภอ เป็นหลักแล้วให้แผนตำบลมาสอดคล้อง หรือ (Top – down) น่าจะเป็นหนทางที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะพึ่งตนเองได้ อันเป็นบทบาทที่ไม่ส่งเสริมต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้นจึงสมควรเริ่มต้นคิดจากข้างล่างขึ้นไปบ้าง (Bottom up) ซึ่งก็เห็นได้ว่ายังมีผู้เป็นข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาอีกส่วนหนึ่ง แม้จะไม่มากเช่นร้อยละ 47.1 ของผู้จบการศึกษาระดับอนุปริญญา หรือร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงานมาเป็นเวลาเกินกว่า 15-20 ปี ไม่เห็นด้วยว่าจำเป็นจะต้องสอดคล้องกัน ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน จึงย่อมขึ้นอยู่กับทิศทางในการพัฒนา กล่าวสำหรับผู้วิจัยเองแล้วเห็นว่า ในประเด็นนี้ควรที่จะมีการแยก 2 เรื่อง ออกจากกัน มิฉะนั้นจะทำให้เกิดความสับสนและส่งผลกระทบต่อปัญหาในการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันขึ้นได้นั้นก็คือ ให้แยกความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและอำเภอประเด็นหนึ่ง และอีกประเด็นหนึ่งเสริมไปว่า หากต้องการให้มีการสอดคล้องกันมิได้หมายความว่าความคิด ได้สั่งการมาจากข้างบนเสมอไป ควรที่จะให้ท้องถิ่นมีบทบาท ชงเรื่องขึ้นไปบ้าง อันเป็นแนวคิดประชาสังคม (Civil society) ในการพัฒนาอันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) ในประเด็นเรื่องการขัดแย้งกันของ อ.บ.ต. กับอำเภอนั้น จะเห็นได้ว่า จากตารางสรุปเปรียบเทียบ ได้ผลออกมาว่ากรณีที่ผู้ว่าจะต้องลงมาชี้ขาด (โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.) นั้นไม่มีเกิดขึ้น ร้อยละกว่า 80 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามยืนยันมาเช่นนั้น ซึ่งต้องดูศึกษาเปรียบเทียบกับส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามมาด้วยเช่นกันในประเด็นนี้ ส่วนความเห็นที่ว่าก่อนนำแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับ ทั้งทั่วไปและงบประมาณไปใช้ต้องผ่านอำเภอ (นายอำเภอ) พิจารณาก่อนนั้นมีความเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยมีจำนวนที่ไล่เลี่ยกัน ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้เคยสรุปแนวทางออกและชี้ปัญหาที่เกิดขึ้นไปแล้วในกรณีของจังหวัดปัตตานี และพัทลุง โดยระบุว่าความคิดในการที่จะให้ผ่านนายอำเภอ อาจจะคงไว้ได้ แต่ต้องมีระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณา หลักเกณฑ์ กรอบในการใช้ดุลพินิจของอำเภอ มิฉะนั้นจะเป็นดุลพินิจที่**ไม่ชอบด้วยกฎหมายอำเภอใจ** ทั้งนี้เพราะจากการเก็บข้อมูลก็มีการระบุว่า ล่าช้า และทำให้เสียหาย ต่อการพัฒนา อ.บ.ต. นอกจากนี้ก็ขาดเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ที่สั่งมาว่าไม่ผ่าน ไม่อนุมัติ ประกอบด้วยเสมอๆ จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก โดยจะมีการสรุปเปรียบเทียบความรุนแรงในประเด็นดังกล่าวนี้อีกครั้งในบทสรุปและข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในแบบที่ 2 นี้เป็นการเก็บข้อมูลจากจากสมาชิกสภา อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เรียกว่าแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่น โดยสามารแสดงผลด้านภูมิหลังทั่วไปและความต้องการโดยทั่วไปของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดตรังได้ดังนี้

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต.และ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)	ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต.และ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. อายุ		**5. ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต. มากี่ปี**	
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	3.8	1. ต่ำกว่า 5 ปี	72.6
2. อายุ 31-40 ปี	**56.6**	2. 5 ปี – 6 ปี	22.6
3. อายุ 41-50 ปี	30.2	3. 6 ปี – 7 ปี	1.9
4. อายุ 51-60 ปี	9.4	4. 7 ปี – 8 ปี	1.9
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	5. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง)	0.9
2. เพศ			
1. ชาย	**90.6**	**6. ท่านคิดว่าจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นอีกหรือไม่**	
2. หญิง	9.4		
3. การศึกษา		1. สมัคร	11.3
1. ประถมศึกษา	34	2. ไม่สมัคร	**84.9**
2. มัธยมศึกษา อาชีวะ	**50.9**	3. อื่น (ไม่แน่นอน)	3.8
3. อนุปริญญา	12.3	**7. ใน 1 อาทิตย์ ท่านมาทำงาน อ.บ.ต. เฉลี่ย กี่วัน**	
4. ปริญญาตรี	2.8		
5. ปริญญาโท	-	1. ต่ำกว่า 1 วัน	3.8
6. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	-	2. 1-3 วัน	**48.1**
4. ก่อนหน้าที่จะมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ท่านมีอาชีพ		3. 3-5 วัน	26.4
		4. 5-7 วัน	5.7
1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	4.7	5. มาทุกวัน	15.1
2. เกษตรกร ประมง	**57.5**	6. อื่นๆ	0.9
3. ค้าขาย	30.2		
4. รับเหมาก่อสร้าง	4.7		
5. ข้าราชการ	-		
6. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	2.8		

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต.และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
8. หากอยู่ในพื้นที่ชาวบ้านมาพบเฉลี่ยอาทิตย์ละกี่วัน	
1. ต่ำกว่า 1 วัน	8.5
2. 1-3 วัน	**40.6**
3. 3-5 วัน	23.6
4. 5-7 วัน	9.4
5. มาทุกวัน	17
6. อื่นๆ	0.9
9. รายได้เฉลี่ยของอาชีพที่ทำอยู่ก่อนมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต.	
1. ต่ำกว่า 5,000 บาท	15.1
2. 5,000-15,000 บาท	**70.8**
3. 15,000 – 25,000 บาท	5.7
4. 25,000- 35,000 บาท	2.8
5. 35,000-45,000 บาท	4.7
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	0.9
10. หลังจากที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. แล้วมีรายได้เฉลี่ย เดือนละ	
1. ต่ำกว่า 5,000 บาท	6.6
2. 5,000 - 15,000 บาท	**76.4**
3. 15,000 – 25,000 บาท	7.5
4. 25,000 – 35,000 บาท	0.9
5. 35,000-45,000 บาท	4.7
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	3.8
11. อาชีพปัจจุบัน	
1. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	0.9
2. ค้าขาย	41.5
3. เกษตรกรรม / ประมง	**46.2**
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	6.6
5. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	4.7

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต.และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
12. ภูมิลำเนา	
1. ภาคกลาง (รวมตะวันตก)	0.9
2. ภาคใต้	**99.1**
13. ท่านต้องติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเฉลี่ยประมาณเดือนละกี่เรื่อง	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**49.1**
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	24.5
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	12.3
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	4.7
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	4.7
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	4.7
14. ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต.อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารหรือไม่	
1. อยู่	**83**
2. ไม่อยู่	11.3
3. อื่นๆ	4.7
15. อ.บ.ต. ของท่านจัดอยู่ในชั้นใด	
1. อ.บ.ต.ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	-
2. อ.บ.ต.ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	-
3. อ.บ.ต.ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	0.9
4. อ.บ.ต.ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท)	2.8
5. อ.บ.ต.ชั้น 5 (รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	**95.3**
16. อ.บ.ต.อยู่ห่างจากจังหวัดกี่กิโลเมตร	
1. ต่ำกว่า 30 กิโลเมตร	23.6
2. 30-100 กิโลเมตร	**75.5**
3. 200 กิโลเมตรขึ้นไป	0.9

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต.และ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
17. ท่านอยู่ในตำบลอันเป็นที่ตั้งของ อ.บ.ต. มาเป็นเวลากี่ปีแล้ว	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	**40.6**
2. เกินกว่า 5-15 ปี	8.5
3. เกินกว่า 15-20 ปี	3.8
4. เกินกว่า 20-25 ปี	2.8
5. เกินกว่า25 ปีขึ้นไป	36.8
6. อื่นๆ	7.5
18. ท่านดำรงตำแหน่งใดใน อ.บ.ต.	
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	22.6
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	17
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	15.1
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	**43.4**
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ)	1.9
19. ใน อ.บ.ต. ของท่านมีเจ้าหน้าที่ลูกจ้างกี่คน	
1. ต่ำกว่า 15 คน	**80**
2. 15-25 คน	4.3
3. 25-35 คน	1.4
4. 45-55 คน	1.4
5. อื่นๆ	12.9
20. การอบรมเรื่องใดที่ท่านคิดว่าจำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ของท่าน	
1. กฎหมายเกี่ยวกับงานของ อ.บ.ต.	**58.5**
2. การฝึกอาชีพ	13.2
3. ผังเมือง	6.6
4. การจัดทำงบประมาณ	20.8
5. อื่นๆ (สำคัญทุกเรื่อง)	0.9

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต.และ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
21. เครื่องใช้สำนักงานอุปกรณ์ยานพาหนะในข้อใดที่ท่านเห็นว่าจำเป็นกับ อ.บ.ต. ของท่านมากที่สุด	
1. ยานพาหนะ	**40.6**
2. อาคาร (สถานที่)	27.4
3. เครื่องคอมพิวเตอร์	11.3
4. เครื่องใช้สำนักงาน	18.9
5. อื่น ๆ	1.9

จากการพิจารณาในส่วนแบบสอบถามของส่วนท้องถิ่นอันได้แก่สมาชิกสภา อ.บ.ต.และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง ถึงภูมิหลังในด้านต่างๆ จะพบว่าร้อยละ 56.6 ของผู้ตอบแบบสอบถามอยู่ในช่วงอายุ 31-40 ปี โดยมีเพศชายร้อยละ 90.6 เพศหญิง ร้อยละ 9.4 ซึ่งก็เป็นข้อพิจารณาเช่นเดียวกันว่าจากประเด็นที่มีการระบุเกี่ยวกับหน้าที่ของ อ.บ.ต. ว่าควรส่งเสริมกิจกรรมและอาชีพดูแลคนแก่ ผู้สูงอายุ และสตรี แต่จากตัวแทน ที่มีการเลือกตั้งกันเข้าไป นั้นพบว่ามีเพศหญิงน้อยมา จึงอาจทำให้มีการละเลยในประเด็น ดังกล่าวนี้ไปก็เป็นได้ ร้อยละ 50.9 จบในชั้นมัธยมศึกษา / อาชีวะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าอุปสรรคประการหนึ่งของการพัฒนา อ.บ.ต. มาจากการขาดการศึกษาของสมาชิก จึงทำให้ไม่เข้าใจในระเบียบวิธีปฏิบัติราชการสิ่งเหล่านี้ จะส่งผลเป็นตัวก่อปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ความไม่รู้หรือมีการศึกษาน้อย ก็จะไม่ทราบว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีคำสั่งทางปกครอง ของราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) (อำเภอ) โดยไม่มีเหตุผลในทางปกครองอธิบายควบคู่กันไปจึงนับว่าเป็นเรื่องที่ต้องเร่งรัดอบรมเรื่องต่างๆ เหล่านี้กับสมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เพราะจากผลการวิจัยก็จะพบว่ามีร้อยละ 2.8 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งน่าเป็นห่วงมากในกรณีของจังหวัดตรัง ดังนั้นในการให้ข้อมูลด้านปัญหาการใช้ดุลพินิจผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ และลงพื้นที่ภาคสนาม สังเกต การทำงานควบคู่กันไป กับการวิจัยจากแบบสอบถามอย่างเดียว ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลคลาดเคลื่อนได้ อย่างไรก็แล้วแต่สมาชิก อ.บ.ต. เหล่านี้ ก็มีความตั้งใจจริงในการทำงานทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ร้อยละ 48.1 มาทำงาน อ.บ.ต. 1-3 วัน ร้อยละ 40.6 หากอยู่ในพื้นที่ก็มีชาวบ้านมาพบ 1-3 วัน เช่นกัน และเมื่อเป็นสมาชิก อ.บ.ต. แล้วก็มิได้ทำให้รายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่ประการใดไม่ (เฉลี่ย 5,000-15,000 บาท) เท่าเดิม อ.บ.ต.ส่วนใหญ่ที่เก็บข้อมูล ร้อยละ 95.3 อยู่ในชั้น 5 ซึ่งเป็น อ.บ.ต.ที่มีรายได้น้อย จะเห็นได้ว่าในข้อที่เป็นความต้องการของ อ.บ.ต. จะมีการระบุถึงร้อยละ 40.6 ยานพาหนะ ร้อยละ 27.4 อาคารสถานที่ นอกจากนั้น ร้อยละ 49.1 ระบุว่ามีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ซึ่งก็เป็นจำนวนที่ไม่มากนักอันอาจส่งผลให้การรับรู้ในปัญหาการใช้ดุลพินิจน้อยลงไป แต่อย่างไรก็แล้วแต่จะเห็นได้ว่า ร้อยละ 75.5 อยู่ห่างตัวจังหวัดเพียง 30-100 กิโลเมตร ซึ่งก็อาจมีการติดต่อกันในแบบที่ไม่เป็นทางการก็ว่าได้อันเป็นช่องทางให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจขึ้นนั่นเอง ร้อยละ 83 ระบุว่าเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ที่สังกัดอยู่ทีมเดียวกันกับฝ่ายบริหาร แต่ปัญหาดังกล่าวนี้มิได้หมายความว่า การเล่น การเมือง ในลักษณะฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาลจะไม่มี เพราะมีเสียงข้างมาก ทั้งนี้เพราะการรวมกลุ่มกันของสมาชิกแม้จะอยู่ทีมเดียวกัน ก็เป็นการรวมตัวที่หลวมๆแตกต่างกับกรณีของพรรคการเมืองที่มีมติพรรค ดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้แล้ว ดังนั้นปัญหาดังกล่าวการเล่นการเมืองภายใน อ.บ.ต. จึงมีมาก ซึ่งจากการเก็บข้อมูลก็ได้ทราบว่ามีสมาชิก อ.บ.ต. หลายแห่งต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหาร อ.บ.ต. โดยตรงจากประชาชน เพื่อแบ่งแยกอำนาจการทำงานดังกล่าว

อันเป็นการลดปัญหาที่เกิดขึ้นและในด้านที่เป็นการระบุเจาะจงลงไปในด้านปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน สามารถแสดงผลได้ โดยละเอียดเป็นตารางความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดตรังเป็นตารางได้ดังนี้

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
22. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล	**41.5**
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ ตำบล (ในเรื่องทั่วไป)	18.9
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เกี่ยวกับงบประมาณ รายรับ – รายจ่าย)	24.5
4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล	21.7
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม	15.1
6. อื่นๆ	1.9
23. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดมีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต.ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนา	**36.8**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	**37.7**
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	23.6
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย	8.5
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสามัญ และวิสามัญ	8.5
6. อื่นๆ	3.8
24. ในด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง บทบาทใดที่ท่านคิดว่าต้องทำมากที่สุด	
1. ให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก	**27.4**
2. รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	**26.4**
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	5.7
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	3.8
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	15.1
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	17
7. คุ้มครองดูแล และรักษาบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	9.4
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย	6.6
9. อื่นๆ	7.5

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
25. ท่านคิดว่างานใดที่ท่านจะเลือกทำเป็นอันดับแรกใน อ.บ.ต. ของท่าน	
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	**50**
2. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง	8.5
3. ให้มีบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	8.5
4. ให้มีบำรุงรักษาสถานที่ ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	8.5
5. ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์	7.5
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	3.8
7. บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	19.8
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	-
9. หาประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	2.8
10. อื่นๆ	2.8
26. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะเปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน	
1. เห็นด้วย	**90.6**
2. ไม่เห็นด้วย	8.5
3. อื่นๆ	0.9
27. ท่านคิดว่ารายได้ในข้อใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ของท่าน	
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม	**34.9**
2. รายได้จากทรัพย์สินของอ.บ.ต.	17
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรร เก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	32.1
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	18.9
5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ ต่างๆ	1.9
6. อื่น	0.9

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
28. รายได้ของ อ.บ.ต. ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมข้อใดทำรายได้มากที่สุด	
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	**55.7**
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม. 74)	30.2
3. ภาษีป้าย (ม. 74)	0.9
4. อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม. 74)	-
5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (ม. 75)	6.6
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	2.8
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา (ม. 76)	7.5
8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (ม. 76)	-
9. อากรรังนกนางแอ่น (ม. 77)	0.9
10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (ม.77)	0.9
11. อากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (ม. 77)	-
12. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (ม.77)	-
13. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	3.8
14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายปิโตรเลียม (ม. 78)	-
15. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม.80)	2.8
16. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามกฎหมายกำหนด (ม. 82)	0.9
17. อื่นๆ	0.9
29. รายจ่ายใดต่อไปนี้ที่ท่านเห็นว่าน่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต.	
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงาน ส่วนตำบล	**35.8**
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	3.8
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภา อ.บ.ต. ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	14.2
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าพาหนะ	3.8
5. จ่ายค่าวัสดุเช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	2.8
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	5.7
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	**35.8**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	1.9
9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุน หน่วยงานอื่นๆ	1.9
10. รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	2.8
11. อื่นๆ	0.9

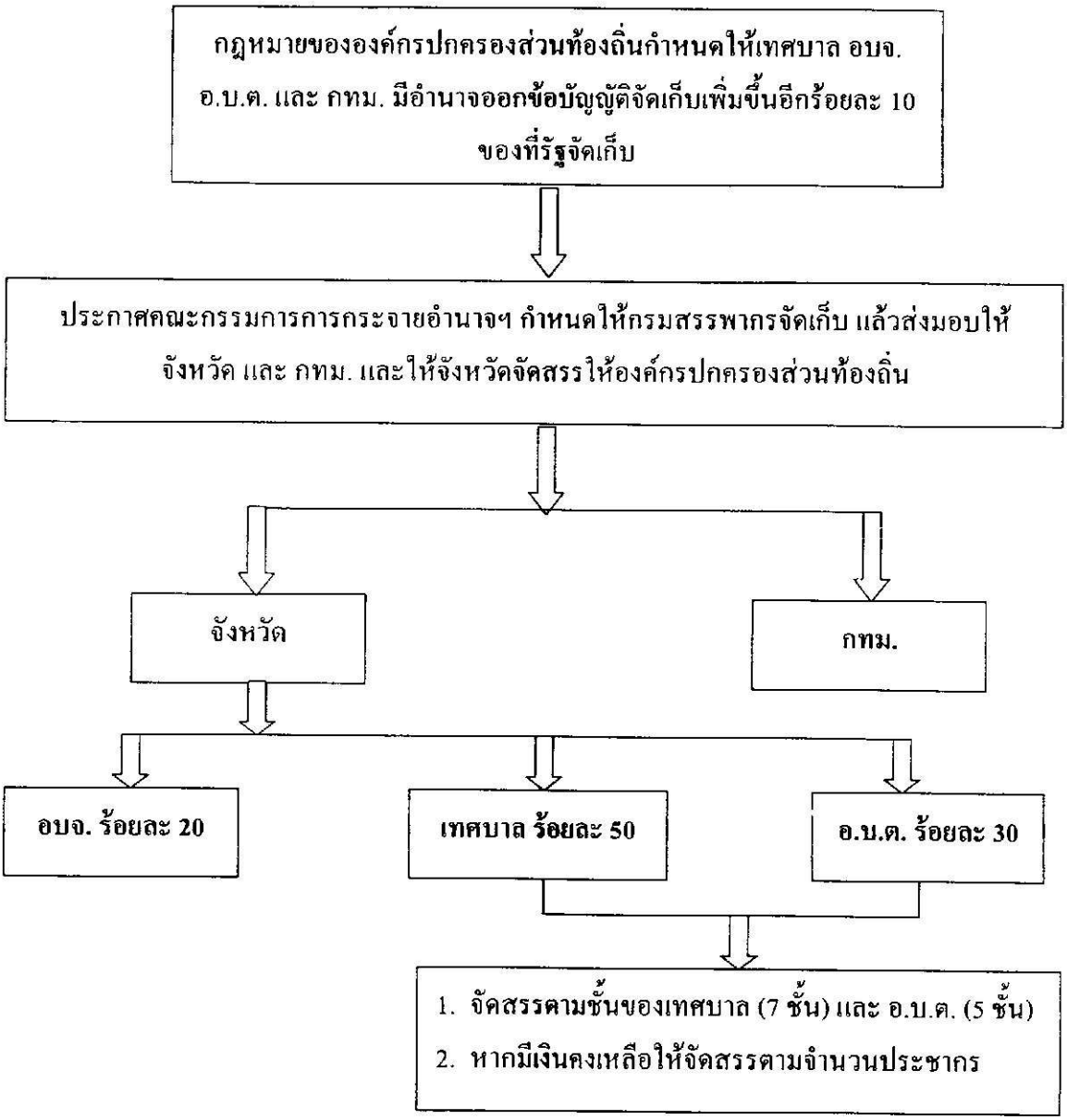
ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
30. ท่านคิดว่าบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงานของอ.บ.ต.	
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	**39.6**
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	15.1
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี ของอ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	30.2
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	18.9
5. ยื่นญัตติ หรือกระทู้ถาม ผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้อง	2.8
6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ในกรณี อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส	0.9
7. อื่น ๆ	0.9
31. มาตรการใดในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ที่ได้ผลดีที่สุด	
1. การตั้งกระทู้ถาม	19.8
2. การยื่นญัตติ	20.8
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	**23.6**
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	17.9
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	14.2
6. การควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด	5.7
7. อื่นๆ	-
32. ญัตติใดต่อไปนี้มีผลต่อการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	
1. ขอรับรองรายงานการประชุม	**26.4**
2. ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติในเวลาที่มีการปรึกษารวดเร็ว	13.2
3. ขอแปรญัตติ	22.6
4. ขอให้ลงมติ	9.4
5. ขอให้แยกประเด็นพิจารณา หรือแยกประเด็นลงมติ	3.8
6. ขอให้ปิดอภิปราย	6.6
7. ขอให้เปิดอภิปรายต่อไป	13.2
8. ขอให้เลื่อนการประชุม ปรึกษาต่อคราวหน้า	2.8
9. ขอให้พิจารณาโทษสมาชิก อ.บ.ต. ว่าได้กระทำผิดข้อบังคับนี้ในการประชุมครั้งนั้น	L9
10. ญัตติที่ประธานสภา อ.บ.ต. เห็นควรอนุญาต	2.8
11. อื่นๆ	-

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง	คิดเป็น (ร้อยละ)
33. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้	
1. เห็นด้วย	**84.9**
2. ไม่เห็นด้วย	15.1
3. อื่นๆ	-
34. ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับ	
1. มี	11.3
2. ไม่มี	**87.7**
3. อื่นๆ	0.9
35. ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับ	
1. มี	12.3
2. ไม่มี	**85.5**
3. อื่นๆ	2.8
36. เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด	
1. เห็นด้วย	**84**
2. ไม่เห็นด้วย	16
3. อื่นๆ	-
37. ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับต่างๆ งบประมาณใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด	
1. มี	6.6
2. ไม่มี	**93.4**
3. อื่นๆ	-
38. เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้	
1. เห็นด้วย	**71.1**
2. ไม่เห็นด้วย	28.3
3. อื่นๆ	-

จะเห็นได้ว่าในด้านของการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ซึ่งก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของผลการวิจัยในแบบสอบถามสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. นั้น พบว่า ร้อยละ 41.5 ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่าหน้าที่ที่มีความสำคัญของสมาชิก อ.บ.ต. คือให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล มีเพียงร้อยละ 21 ที่ระบุว่าควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลอันแสดงให้เห็นได้ว่าความเข้าใจดังกล่าวนับเป็นพื้นฐานที่สำคัญ หากต่อไปจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. โดยตรงจากประชาชน อันถือเป็นการกำหนดและแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร (มิใช่การจำลองรูปแบบของการเมืองในระบบรัฐสภา ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้) ทั้งนี้เพราะก็มี ถึงร้อยละ 90.6 ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเห็นด้วย หากจะจัดให้มีการเลือกตั้ง ดังกล่าวและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นว่าในประเด็นดังกล่าวนี้ แม้จะไม่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันโดยตรงที่ส่วนราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลางได้ใช้ และส่งผลกระทบถึงท้องถิ่น แต่ก็จะช่วยแก้ปัญหาและส่งผลโดยอ้อมได้ เมื่อสภาและฝ่ายบริหารแยกกันทำงาน ก็จะทำให้การพิจารณาข้อบังคับของสภา หรือร่างข้อบังคับที่เกี่ยวด้วยการเงินงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีอำนาจเพิ่มขึ้นโดยมิจำเป็นต้องให้ทางอำเภอเป็นผู้พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันนี้เนื่องจากเป็นทั้งในปัญหาข้อกฎหมายที่ให้อำนาจกับนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดในการมีดุลพินิจหรือออกคำสั่งได้ ในคำสั่งทางปกครองที่จะพิจารณาทั้งการเสนอขึ้นมาของ อ.บ.ต. และการสั่งการลงไปยัง อ.บ.ต. ก็จำเป็นต้องดูถึงปัญหาข้อเท็จจริงและปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วยในการแก้ปัญหา มิใช่จัดให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. (โดยตรง) จะเป็นการแก้ปัญหาได้เบ็ดเสร็จ จึงมีปัจจัยอื่นๆที่เป็นตัวแปรให้ต้องคำนึงถึงด้วย นั่นคือตัว พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในหมวดที่มีการระบุความสัมพันธ์กันของราชการทั้ง 2 ส่วน ในส่วนของรายได้อันเป็นแหล่งเงินที่สำคัญของ อ.บ.ต. ก็เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไป ดังที่ผู้วิจัยเน้นย้ำอยู่เสมอถึงปัญหาในด้านการจัดหาแหล่งรายได้ใหม่ๆ และปรับอัตราภาษีเดิมที่มีการจัดเก็บของท้องถิ่นเองและสัดส่วนการแบ่งภาษีและค่าธรรมเนียมให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมด้วย โดยร้อยละ 34.9 ระบุว่ารายได้ที่สำคัญได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมร้อยละ 55.7 ระบุว่าภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่ทำรายได้ให้กับ อ.บ.ต. มากที่สุด รองลงมาร้อยละ 30.2 ระบุเป็นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งเป็นกรณีที่ในจังหวัดต่างๆที่มีการทำวิจัยก็จะพบคำตอบในลักษณะเดียวกันนี้ใน 2 ภาษีอากรดังกล่าว เป็นที่น่าสังเกตว่าภาษีในส่วนอื่นๆ ใน อ.บ.ต. ต่างๆ ในพื้นที่ที่มีการทำวิจัยยังจัดเก็บได้ไม่สูงมากนัก ทั้งที่น่าจะเป็นภาษีที่สำคัญของ อ.บ.ต. ในการเสริมสร้างรายได้ เป็นต้นว่า ภาษีป้าย ภาษี

ค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งมีการระบุมาเพียง ร้อยละ 2.8 เท่านั้น จึงเป็นข้อควรสังเกตว่าในภาษีธุรกิจเฉพาะ อันได้แก่ภาษีที่เก็บจากการประกอบธุรกิจนั้น แม้เป็นกรณีที่มีการเก็บจากส่วนกลางและจัดสรรให้ท้องถิ่นก็ตาม หากจะได้มีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพและป้องกันการรั่วไหลชี้ให้ผู้เสียภาษีเห็นความสัมพันธ์ของภาษีที่เสียไปกับประโยชน์ที่จะได้รับตอบแทนมาอย่างชัดเจนก็จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญกับ อ.บ.ต. เช่นเดียวกันกับภาษีมูลค่าเพิ่มหรือค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บต่างๆ ของท้องถิ่นอันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ และลดปัญหาในการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันของทางอำเภอและจังหวัดลงได้อีกทางหนึ่งด้วย แผนภูมิแสดงการจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะ

การจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะ



ส่วนในด้านที่เกี่ยวด้วยเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่นายอำเภอใช้และมีผลกระทบต่อ อ.บ.ต. นั้น ร้อยละ 87.7 ของแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นยืนยันว่าไม่มีเกิดขึ้นในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับเช่นเดียวกันกับร้อยละ 85.8 ที่ระบุว่าในกรณีของผู้ว่าฯ ก็ไม่เป็นกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นเช่นกันใน อ.บ.ต. จังหวัดตรังและไม่มีกรณีขัดแย้งกันจนต้องให้ผู้ว่าฯ ลงมาชี้ขาด (ร้อยละ 93.4) สิ่งที่น่าสนใจก็คือจากข้อคำตอบของการเห็นด้วยที่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผน

พัฒนาอำเภอและจังหวัด (ร้อยละ 84) กับความเห็นที่เห็นด้วยเช่นกันว่าควรให้ทางอำเภอเป็นผู้พิจารณาแผนหรือข้อบังคับนั้นก่อนนำออกใช้ร้อยละ 71.7 ใน 2 ส่วนของข้อคำตอบดังกล่าวมีนัยยะที่เป็นความสัมพันธ์กันหรือไม่ ทั้งนี้เพราะก็มีตัวเลขของผู้ไม่เห็นด้วย แม้จะไม่มากนักแต่ก็ไม่ควรมองข้าม ร้อยละ 28.3 เห็นว่าไม่จำเป็นที่ทางอำเภอจะต้องเข้าพิจารณาก่อน อย่างไรก็แล้วแต่ผู้วิจัยได้เคยชี้ในประเด็นนี้ไปแล้ว ในกรณีของจังหวัดปัตตานี พัทลุง ที่ผ่านมา จึงไม่ขอนำมากล่าวซ้ำอีก เพียงแต่ต้องการที่จะตั้งเป็นข้อสังเกตประกอบไว้ว่า ในกรณีของจังหวัดตรังก็เกิดปัญหาในลักษณะเดียวกัน ส่วนในประเด็นที่เป็นความสัมพันธ์กัน (Crosstabulation) ของข้อมูลในส่วนของภูมิหลัง สมาชิก อ.บ.ต. กับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไร อธิบายเป็นตารางโดยสรุปได้ดังนี้

ตารางสรุปการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของสมาชิก อ.บ.ต. และจำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่ามีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจในการแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) มีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาของ อ.บ.ต. ต่ออำเภอ		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	-	**100**	-
2. อายุ 31 –40 ปี	13.3	85	1.7
3. อายุ41-50 ปี	9.4	**90.6**	-
4. อายุ 51-60 ปี	10	**90**	-
เพศ			
1. ชาย	12.5	**86.5**	1
2. หญิง	-	**100**	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	8.3	**91.7**	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	14.8	**83.3**	1.9
3 อนุปริญญา	7.7	**92.3**	-
4 ปริญญาตรี	-	**100**	-
อาชีพ			
1. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	-	**100**	-
2. ค้าขาย	18.2	**79.5**	2.3
3. เกษตรกรรม/ประมง	6.1	**93.9**	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต อย่างเดียว	-	**100**	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	20	**80**	-
ภูมิลำเนาที่ย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	2.3	**97.7**	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	22.2	**77.8**	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	**100**	-
4 เกินกว่า 20-25 ปี	-	**100**	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	20.5	**76.9**	2.6
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	12.5	**87.5**	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	12.5	**83.3**	4.2
2. ประธานสภา อ.บ.ต	-	**100**	-
3 รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	25	**75**	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	8.7	**91.3**	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	50	**50**	-
จำนวนเรื่องที่การติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	3.8	**96.2**	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	23.1	**76.9**	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	23.1	**76.9**	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	20	**60**	20
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	**100**	-
6 อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	**100**	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1 อ.บ.ต. ชั้น 3	-	**100**	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	-	**100**	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	11.9	**87.1**	1

ตารางสรุปการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่ามีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการแทรกแซง ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) มีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาของ อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1 อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	-	100	-
2 อายุ 31 -40 ปี	11.7	86.7	1.7
3 อายุ41-50 ปี	15.6	84.4	3.1
4 อายุ 51-60 ปี	10	80	10
เพศ			
1 ชาย	13.5	84.4	2.1
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	11.1	88.9	2.8
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	13	83.3	3.7
3. อนุปริญญา	7.7	92.3	-
4. ปริญญาตรี	33.3	66.7	-
อาชีพ			
1 พนักงานรัฐวิสาหกิจ	100	-	-
2. ค้าขาย	11.4	86.4	2.3
3. เกษตรกรรม/ประมง	12.2	85.7	4.1
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	14.3	85.7	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	-	100	-
ภูมิลำเนาที่ย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	4.7	95.3	2.3
2. เกินกว่า 5-15 ปี	11.1	88.9	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	25	75	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	23.1	71.8	5.1
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	-	100	-
ตำแหน่ง			
1 ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	8.3	87.5	8.3
2. ประธานสภา อ บ.ต.	16.7	77.8	5.6
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	-	-
4 กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	25	75	-
5 สมาชิกสภา อ.บ.ต.	6.5	93.5	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ช่วยคราว)	50	50	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	9.6	88.5	1.9
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	23.1	76.9	3.8
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	7.7	92.3	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	80	20
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	20	80	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	100	-	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	33.3	66.7	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	10.9	87.1	3

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่ามีหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1 อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	100	-	-
2. อายุ 31 –40 ปี	86.7	13.3	-
3. อายุ41-50 ปี	78.1	21.9	-
4. อายุ 51-60 ปี	80	20	-
เพศ			
1. ชาย	82.3	17.7	-
2. หญิง	100	-	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	88.9	11.1	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	81.5	18.5	-
3. อนุปริญญา	76.5	23.1	-
4. ปริญญาตรี	100	-	-
อาชีพ			
1. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	100	-	-
2. ค้าขาย	84.1	15.9	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	83.7	16.3	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	85.7	14.3	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	80	20	-
ภูมิลำนาที่ย้ายมาอยู่ อ.บ.ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	90.7	9.3	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	66.7	33.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	66.7	33.3	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	79.5	20.5	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	87.5	12.5	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	70.8	29.2	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	77.8	22.2	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	81.3	18.8	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	93.5	6.5	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	100	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	84.6	15.4	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	84.6	15.4	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	84.6	15.4	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	80	20	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	60	40	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	-	100	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	100	-	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	84.2	15.8	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่ามีหรือไม่ในการร่างแผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. ให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเข้ามาชี้ขาด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น)		
	มีหรือไม่ในการร่างข้อบังคับแผนพัฒนา อ.บ.ต. งบประมาณต่างๆของ อ.บ.ต. ที่นายอำเภอไม่ผ่านให้ อ.บ.ต. และต้องยืนยันไปอีกครั้งจนผู้ว่าต้องเข้ามาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	-	100	-
2. อายุ 31 –40 ปี	10	90	-
๓. อายุ41-50 ปี	3.1	96.9	-
4. อายุ 51-60 ปี	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	7.3	92.7	-
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	5.6	94.4	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	9.3	90.7	-
3. อนุปริญญา	-	100	-
4. ปริญญาตรี	-	100	-
อาชีพ			
1. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	-	100	-
2. ค้าขาย	2.3	97.7	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	12.2	87.8	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	-	100	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	-	100	-
ภูมิลำเนาจำนวนปีย้ายมาอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	2.3	97.7	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	-	100	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	100	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	12.8	87.2	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	12.5	87.5	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ ต.	-	100	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	12.5	87.5	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	8.7	91.3	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	50	50	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	9.6	90.4	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	3.8	96.2	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	7.7	92.3	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	100	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	100	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	-	100	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	33.3	66.7	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	5.9	94.1	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในรอบ 1 เดือน และชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอจึงนำไปใช้ได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	75	25	-
2. อายุ 31 –40 ปี	76.7	23.3	-
3. อายุ41-50 ปี	68.8	31.3	-
4. อายุ 51-60 ปี	50	50	-
เพศ			
1. ชาย	69.8	30.2	-
2. หญิง	90	10	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	63.9	36.1	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	74.1	25.9	-
3. อนุปริญญา	76.9	23.1	-
4. ปริญญาตรี	100	-	-
อาชีพ			
1. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	100	-	-
2. ค้าขาย	75	25	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	67.3	32.7	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	57.1	42.9	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	100	-	-
ภูมิลำเนาที่ย้ายมาอยู่ อ.บ.ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	81.4	18.6	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	44.4	55.6	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	50	50	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	33.3	66.7	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	74.4	25.6	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	62.5	37.5	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	87.5	12.5	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	55.6	44.4	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	68.8	31.3	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	71.7	28.3	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	50	50	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	71.2	28.8	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	73.1	26.9	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	92.3	7.7	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	40	60	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	80	20	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	40	60	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	-	100	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	100	-	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	71.3	28.7	-

จากการพิจารณาตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านภูมิหลังดังกล่าวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ในประเด็นของการที่มีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ที่ อ.บ.ต. เสนอขึ้นไปจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วกรณี อ.บ.ต. ในจังหวัดตรังระบุว่า ไม่มีคิดเป็นร้อยละกว่า 80 แต่ก็มีบ้างที่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่ามีปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับดังกล่าวให้โดยร้อยละ 50 ของผู้ที่ทำงานใน อ.บ.ต. เช่นลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำระบุเช่นนั้นว่ามี ในส่วนของข้อคำถามเดียวกันนี้ แต่เปลี่ยนจากตัวนายอำเภอเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าก็ยังมีคำตอบโดยภาพรวมออกมาเช่นเดิมว่าไม่มีปัญหากว่า ร้อยละ 80 เช่นกัน โดยเหตุผลเดียวกันกับกรณีของนายอำเภอ ซึ่งผู้วิจัยได้เคยนำเสนอไปก่อนหน้านี้แล้วในจังหวัดสงขลา ปัตตานี และพัทลุง จึงไม่ขอนำมากล่าวซ้ำอีก แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กรณีของ อ.บ.ต. ในจังหวัดตรังนั้น มีผู้ระบุว่ากรณีของผู้ว่าฯ ที่ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้มีเป็นจำนวนคิดเป็น 100% ในกรณีของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่มีอาชีพ เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ และ อ.บ.ต. ชั้น 3 ที่ระบุเช่นนั้น และร้อยละ 50 ของลูกจ้างประจำ / ชั่วคราวที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. แม้จะเป็นจำนวนที่มีช่วง หรือภูมิหลังอันแสดงออกว่ามีปัญหาดังกล่าวไม่มากนัก แต่เมื่อดูตัวเลขที่แสดงน้ำหนักของคนในกลุ่มดังกล่าว หรือในกรณีของ อ.บ.ต. ชั้น 3 ที่ระบุเช่นนั้นจึงขอตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ เพื่อที่จะได้ตามสืบค้นถึงว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ดังกล่าวของกรณีผู้ว่าฯ เป็นเรื่องใด ในด้านของแผนพัฒนาตำบลจำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และจังหวัดเห็นด้วยหรือไม่ก็มีคำตอบจากส่วนท้องถิ่นว่า เห็นด้วยอยู่เป็นจำนวนที่สูงมากกว่าร้อยละ 85 เช่นเดียวกัน จากตารางสรุปเปรียบเทียบแต่กรณีดังกล่าวนี้ก็คงเป็นเช่นที่ผู้วิจัยได้นำเสนอแล้วว่าการต้องการให้แผนพัฒนาต่างๆ มีความสอดคล้องกันอันเป็นเรื่องดี ของการพัฒนานั้นควรจะแยกนำความเข้าใจกับประเด็นว่า การเริ่มต้นของแผนดังกล่าวควรจะเริ่มต้นที่ใด ทั้งนี้เพราะจากการสัมภาษณ์ อ.บ.ต. ก็ยืนยันว่าต้องการให้แผนดังกล่าวถูก จัดทำขึ้นจาก อ.บ.ค. และนำเสนอผ่านไปรวมกันที่จังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้มีความหลากหลาย และตรงกับความต้องการในหลายๆ พื้นที่ของ อ.บ.ต. ซึ่งมีความแตกต่างกัน มากกว่าการคิดจากระดับอำเภอ จังหวัด แล้วสั่งการมาให้ทุกแผนของทุกอ.บ.ต. มีความสอดคล้องกันนั่นเอง อย่างไรก็แล้วแต่จะเห็นได้ชัดว่า อ.บ.ต. ชั้น 3 ซึ่งก็เป็น อ.บ.ต. ที่มีรายได้จัดอยู่ในชั้นปานกลางค่อนข้างไปในทางสูงมีการระบุว่าไม่เห็นด้วยเช่นนั้น และควรคิดจากท้องถิ่นโดยสภา อ.บ.ต. และประชาคม หมู่บ้านร่วมกัน และสภามีมติก็น่าจะถือเป็นการเพียงพอแล้ว ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่า อ.บ.ต. ที่มีรายได้พอควร ไม่ว่าจะเป็น อ.บ.ค. ชั้น 1-ชั้น 3 เหล่านี้มีการจัดทำโครงการต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก และหลายโครงการถูกแทรกแซงจากราชการส่วนภูมิภาค (นายอำเภอ) จึงมีการระบุว่าไม่ต้องการให้แผนพัฒนา อ.บ.ต. ของตนไปขึ้นอยู่หรือจำเป็นต้องสอดคล้องกับจังหวัด อำเภอ อัน

ช่องทางให้มีการใช้ดุลพินิจในลักษณะควบคุม บังคับ บัญชามิใช่กำกับดูแล อ.บ.ต. ในกรณีที่มีข้อคำถามถึงปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. แล้วต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาชี้ขาด ในกรณีของอ.บ.ต. ในจังหวัดตรัง มีการยืนยันจากสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามมาว่า ไม่มีเป็นร้อยละที่สูงมากกว่า 90 จึงเป็นที่เชื่อแน่ว่าปัญหาดังกล่าวน่าจะไม่มีเกิดกรณีดังกล่าวนี้ใน อ.บ.ต. จังหวัดตรัง เพราะผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้ได้รับผลกระทบ แต่กลับยืนยันว่าไม่มี จึงเป็นข้อสันนิษฐานเบื้องต้นได้ว่ากรณีดังกล่าวคงไม่ปรากฏ ทั้งนี้ก็คงเป็นเพราะเงื่อนไขในทางกฎหมายที่ผู้วิจัยได้ให้ทัศนะไปแล้วนั่นเอง ประเด็นจึงน่าจะตกอยู่แก่การใช้ดุลพินิจในระดับนายอำเภอมากกว่า ซึ่งก็มองได้สองมิติ นั่นก็คืออำนาจที่นายอำเภอมีอยู่เองโดยเด็ดขาดที่ไม่จำต้องนำเสนอผู้ว่าในการตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง (การผ่านข้อบังคับ) กับอำนาจที่นายอำเภอเพียงแต่เป็นผู้นำเสนอ เรื่องให้ผู้ว่าฯ วินิจฉัยตัดสินใจขั้นสุดท้าย เช่น เรื่องรายจ่ายงบประมาณของ อ.บ.ต. (กรณีมีความขัดแย้ง) การสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่ง หรือแม้กระทั่งการยุบสภา อ.บ.ต. ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ในส่วนของความเห็นที่ว่าก่อนนำแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับ หรืองบประมาณ รายจ่ายของ อ.บ.ต. ก่อนนำไปใช้ต้องผ่านความเห็นชอบของอำเภอก่อนนั้น พบว่า มีความเห็นของส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามนี้ ออกเป็นทั้งผู้ที่ไม่เห็นด้วย เช่นนั้น และผู้ที่เห็นด้วย ในลักษณะที่ก้ำกึ่งอย่างที่ไม่ปรากฏในกรณีของจังหวัดที่ผ่านๆมา อันแสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวในเรื่องนี้ ของอำเภอ และจังหวัดยังเป็นปัญหาอยู่มากพอสมควร และสมควรจะต้องมีการแก้ไข โดยมีการแจกแจงในเรื่องที่ต้องนำเสนอก่อน และมีการกำหนดว่าเรื่องใดไม่ต้องนำเสนอไว้โดยชัดเจน (แจ้งเพื่อทราบ) หากมีกฎหมายกำหนดไว้ทุกเรื่องเช่นนี้ จะทำให้ อ.บ.ต. เดิบโตได้ช้าลง และเป็นอุปสรรคในการพัฒนา ทั้งนี้เพราะ อ.บ.ต. จะไม่ยอมโต มีความรู้สึกเหมือนให้ต้องมีพี่เลี้ยง (อำเภอ, จังหวัด) ตลอดไปมาคอยดูแล

2. สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนนี้ก็เป็นประเด็นหนึ่งของปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันที่เป็นลักษณะการสั่งการลงมายังองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) โดยที่ราชการส่วนดุลพินิจของทางอำเภอเองสั่งการมาเอง จากทางผู้ว่าฯ ส่งต่อไปยังนายอำเภอ หรือจากการมีดุลพินิจของทางอำเภอเอง สั่งการไปยัง อ.บ.ต. อย่างไรก็แล้วแต่หากพิจารณาระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินก็จะพบว่ามีการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของข้าราชการ ทั้งสามส่วนที่มีต่อกันไปแล้วในบทที่ 2 จึงเห็นได้ว่าลักษณะการแบ่งอำนาจของ

ส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาคนั้น ผู้ว่าฯ และนายอำเภอ ก็มีหลายครั้งเช่นกันที่สั่งการในนามของจังหวัด หรืออำเภอ แต่ภายใต้อำนาจที่ได้รับแบ่งมาจากส่วนกลาง หรืออาจเป็นได้ว่าราชการส่วนกลางเองมีคำสั่งหรือนโยบายที่จะให้ท้องถิ่นดำเนินการก็จะส่งผ่านไปยังส่วนภูมิภาค ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง ต่อท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่งก่อน ถึงอย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการสั่งการในลักษณะใด ผู้วิจัยเห็นว่าหากเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงท้องถิ่น ก็อยู่ในขอบข่ายที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไป เสมอในการวิจัยครั้งนี้ ดังนั้นในส่วนของการแสดงผลการวิจัยในส่วนนี้ ก็จะเป็นในด้านความคิดเห็นของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาเกี่ยวด้วยเรื่องดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่เป็นลักษณะสั่งการลงมา (Top – down) สู่ราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) โดยสามารถแสดงผลเป็นรายละเอียดของตารางได้ดังนี้

1. ท่านมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่องานกับ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะติดต่อเองหรือแจ้งให้ทราบ, สั่งการไปยัง อ.บ.ต. เฉลี่ยเดือนละประมาณกี่เรื่อง	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	14.7
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**24**
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	16
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	13.3
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	16
6. อื่น (ไม่แน่นอน)	16
2. มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ต้องไปตรวจเยี่ยม อ.บ.ต. ในพื้นที่จังหวัดตรัง	
1. บ่อย	18.7
2. ปานกลาง	8
3. ไม่บ่อย	2.7
4. ทำงานอยู่ที่ อ.บ.ต. นั้นอยู่แล้ว	**70.7**
5. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-
3. เห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ อ.บ.ต. เป็นสำคัญเช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน รวมถึงการรับคน / ให้ออกต้องผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน	
1. เห็นด้วย	**52**
2. ไม่เห็นด้วย	**48**
3. อื่นๆ	-

4. เห็นด้วยหรือไม่กับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน ให้กับท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. เห็นด้วย	72
2. ไม่เห็นด้วย	25.3
3. อื่นๆ	2.7
5. รายได้ต่อไปนี้ รายได้ของ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการ (ส่วนกลาง) จัดเก็บแล้วจัดสรรแบ่งให้ อ.บ.ต. ตามสัดส่วน ข้อใดที่ท่านคิดว่าแบ่งให้ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) น้อยเกินไปอยู่	
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิ	**25.3**
2. อากรรังนกนางแอ่น	18.7
3. ค่าภาคหลวง	9.3
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	4
5. ค่าประทานบัตรใบอนุญาต	1.3
6. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่/น้ำมัน)	8
7. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	14.7
8. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	16
9. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	22.7
10. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	9.3
11. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย น้ำบาดาล	6.7
12. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	2.7
6. บทบาทใดของนายอำเภอในข้อใดในการกำกับดูแล (การใช้ดุลพินิจ) กับอ.บ.ต. หากใช้มากเกินไปจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่กำกับดูแล	
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71)	26.7
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	**32**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47)	9.3
4. มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง มาให้ข้อมูลเอกสาร สอบสวนรายงานตรวจสอบได้ (ม. 90)	21.3
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91)	8
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91)	6.7
7. อื่นๆ	2.7

7. บทบาทใดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล ใช้ดุลพินิจ ถ้ามากเกินไปจะเป็นการบังคับบัญชา มิใช่กำกับดูแล	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว ตามคำขอ อ.บ.ต. (ม.72)	13.3
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ม. 87)	29.3
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้เลือกตั้งพ้นจากตำแน่ง (12(7) อนุโลม ม. 47)	**30.7**
4. สั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต.	8
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีสภา อ.บ.ต. มีมติให้พ้นจากตำแหน่งใน อ.บ.ต.	2.7
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ	17.3
7. อื่นๆ	2.7
8. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน รายงาน เอกสารต่างๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้	
1. เห็นด้วย	**56**
2. ไม่เห็นด้วย	**42.7**
3. อื่นๆ	1.3

ในด้านภูมิหลังของข้าราชการอันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ปลัดอำเภอ ข้าราชการที่สังกัดอยู่ในส่วนท้องถิ่น และทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. ร้อยละ 24 มีการระบุว่าได้มีการสั่งการหรือติดต่อกับ อ.บ.ต. เฉลี่ย เดือนละ ประมาณ 5-10 เรื่อง (โดยเฉลี่ยแล้ว 3 วัน ต่อ 1 เรื่อง) ซึ่งก็เป็นจำนวนที่มีการใช้ดุลพินิจอยู่ในระดับกลางๆ อาจเป็นได้ว่า อ.บ.ต. ในจังหวัดตรังเป็น อ.บ.ต. ที่มีชั้น 3 ชั้น 4 ชั้น 5 มากโอกาสที่จะต้องจัดทำโครงการหรืองานต่างๆ จึงลดน้อยลงไป เพราะเหตุที่เป็น อ.บ.ต. ที่มีรายได้ไม่มากนั่นเอง ร้อยละ 70.7 ที่ตอบแบบสอบถามระบุว่า ทำงานอยู่ที่ อ.บ.ต. อยู่แล้วซึ่งก็หมายถึงเป็นลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ และปลัด อ.บ.ต. ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีการตอบแบบสอบถามนี้มา ในด้านปัญหาการบริหารงานบุคคล ก็มีระบุเช่นกัน ร้อยละ 52 เห็นด้วยที่จะให้มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังคน ในการบรรจุเข้าทำงานใน อ.บ.ต. ว่า อ.บ.ต. แต่ละชั้นควรมีเจ้าหน้าที่ได้แค่ใด เช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีได้ 21 คน อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน แต่ก็มีร้อยละ 48.2 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาซึ่งก็เป็นจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของแบบสอบถามเช่นกัน เห็นว่า

ไม่เห็นด้วยที่จะต้องทำเช่นนั้น ซึ่งควรจะมีการถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นในการจัดการบริหารงานบุคคลเองได้รวมทั้งเรื่องรับคนบรรจุคนและการลงโทษต่างๆ ไม่จำเป็นต้องผ่าน (ก.อ.บ.ต.) ก่อนในระดับอำเภอหรือจังหวัด เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและยังถือเป็นการสร้างแนวร่วมให้กับประชาชนถึงอำนาจที่ประชาชนจะส่งผ่านไปยังสมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในการลงโทษ หรือให้รางวัลข้าราชการอีกช่องทางหนึ่งด้วย มิฉะนั้นแล้วข้าราชการต่างๆที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. ก็จะไม่ให้ความสำคัญกับการบริการและการรับใช้ประชาชนเป็นหลักมากกว่าการเกรงใจปลัด อ.บ.ต. หรือปลัดอำเภอ นายอำเภอ ดังเช่นกรณีของข้าราชการที่สังกัดในส่วนภูมิภาคก็จะไม่สนใจประชาชนมากไปกว่าผู้บังคับบัญชาที่อยู่ส่วนกลางนั้นเอง จึงควรกระจายอำนาจดังกล่าวนี้มาสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้ก็จะเป็นการลดปัญหาการใช้ดุลพินิจลงได้อีกทางหนึ่งด้วยหากเกิดความขัดแย้งระหว่าง อ.บ.ต. และนายอำเภอในเรื่องการบริหารงานบุคคล กรณีมีการลงโทษข้าราชการใน อ.บ.ต. นั้นๆ ว่า ควรจะให้ยุติในระดับใด หรืออุทธรณ์ ต่อไปได้ที่ระดับใด ทั้งนี้เพราะยังมีมาตรการอื่นๆ ใน ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. อยู่แล้ว คือองค์กรศาลปกครองหรือการควบคุม ภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือการกำกับของทางจังหวัดและอำเภออยู่นั่นเอง จะเห็นได้ว่าร้อยละ 72 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาก็เห็นด้วยตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่จะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น[16] สำหรับ

---

[16]ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตราที่ 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ร้อยละ 32 ระบุปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอเรื่องที่เป็นปัญหาคือการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. ซึ่งก็เหมือนกับกรณีของจังหวัดที่ผ่านมา ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 30.7 ระบุว่าเป็นการที่สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งในกรณีของจังหวัดตรังนี้มีความแตกต่างในปัญหาการใช้ดุลพินิจในกรณีของผู้ว่าฯ ซึ่งมีการระบุไม่เหมือนกับกรณีของจังหวัดสงขลา ปัตตานี และพัทลุง ซึ่งส่วนใหญ่จะระบุที่การยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอมากกว่าโดยจะได้มีการนำเสนอเปรียบเทียบในกรณีนี้ต่อไปในบทสรุปเสนอแนะ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ กรณีของจังหวัดตรังมีจำนวนผู้ที่เป็นข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ร้อยละ 42.7 ที่ไม่เห็นด้วย ที่นายอำเภอจะมีอำนาจในการเรียกเอกสารเรียกเจ้าหน้าที่ต่างๆ สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. มาสอบสวนชี้แจงตรวจสอบได้ เป็นจำนวนที่ก้ำกึ่งกับร้อยละ 56 ที่เห็นด้วยในจุดนี้ก็เป็นจุดที่แตกต่างจากกรณีจังหวัดสงขลา เช่นกัน สำหรับในการเปรียบเทียบดูความสัมพันธ์กันของข้อมูล (Crosstabulation) ในด้านภูมิหลังต่างๆ ของข้าราชการ ต่อปัญหาใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันนั้นสามารถแสดงผลเป็นสรุปตารางเปรียบเทียบในด้านที่สำคัญๆ ได้ดังต่อไปนี้

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากใช้ดุลพินิจใดมากไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็น บทบาทที่เป็นการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของนายอำเภอ	ความคิดเห็นของข้าราชการ: บทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากใช้ดุลพินิจใดมากไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.13 อนุโลม ม.47) (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงาน ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาสอบสวนรายงาน เรียกเอกสารตรวจสอบ (ม.90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบ สภา อ.บ.ต. (ม.91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ (ม.91) (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	**30.8**	23.1	7.7	15.4	15.4	7.7	-
2. อายุ 31-40 ปี	**30**	**34**	8	22	**4**	6	2
3. อายุ 41-50 ปี	11.1	**33.3**	22.2	22.2	11.1	11.1	11.1
4. อายุ 51-60 ปี	-	**33.3**	-	**33.3**	**33.3**	-	-
เพศ							
1. ชาย	25.5	**34**	8.5	23.4	8.5	2.1	4.3
2. หญิง	**28.6**	**28.6**	10.7	17.9	7.1	14.3	-
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	20	-	20	20	**40**	-	-
2. อนุปริญญา	**47.1**	41.2	11.8	-	5.9	-	-
3. ปริญญาตรี	20.8	**33.3**	6.3	29.2	4.2	10.4	4.2
4. ปริญญาโท	-	**33.3**	**33.3**	**33.3**	-	-	-
5. อื่นๆ (กำลังศึกษา / การศึกษานอกระบบ)	**50**	-	-	-	**50**	-	-
ตำแหน่ง							
1. นายอำเภอ	-	-	20	20	**40**	-	20
2. ปลัด อ.บ.ต.	13.8	**51.7**	3.4	31	-	10.3	3.4
3. ปลัดอำเภอ	14.3	14.3	14.3	**28.6**	14.3	14.3	-
4. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	**44.1**	23.5	11.8	11.8	8.8	2.9	-
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	31.7	**34.1**	9.8	22	4.9	7.3	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	26.1	**39.1**	8.7	17.4	4.3	4.3	4.3
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	**50**	-	**50**	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	20	-	20	-	**40**	20	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	-	-	-	**33.3**	**33.3**	-	**33.3**
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**63.6**	9.1	-	18.2	-	9.1	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**38.9**	27.8	16.7	5.6	11.1	11.1	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	16.7	**33.3**	-	**33.3**	16.7	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	20	**40**	10	10	10	10	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	16.7	**41.7**	16.7	25	8.3	-	-
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	-	**41.7**	8.3	**41.7**	-	8.3	16.7
สังกัด							
1. ส่วนภูมิภาค	7.1	7.1	**14.3**	**35.7**	21.4	7.1	7.1
2. ส่วนท้องถิ่น	31.1	**37.7**	8.2	18	4.9	6.6	1.6

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลใช้ดุลพินิจ หากใช้มากไปในข้อใด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็น บทบาทที่เป็นการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของผู้ว่าราชการจังหวัด	ความคิดเห็นของข้าราชการ: บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลใช้ดุลพินิจหากใช้มากไปในข้อใด จะเป็นการจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภามีมติ (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	15.4	23.1	23.1	23.1	-	7.7	7.7
2. อายุ 31-40 ปี	10	36	30	4	2	18	2
3. อายุ 41-50 ปี	22.2	11.1	44.4	11.1	11.1	22.2	-
4. อายุ 51-60 ปี	33.3	-	33.3	-	-	33.3	-
เพศ							
1. ชาย	14.9	23.4	34	8.5	2.1	21.3	21
2. หญิง	10.7	39.3	25	7.1	3.6	10.7	3.6
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	60	-	-	40	-	-	-
2. อนุปริญญา	5.9	52.9	35.5	-	5.9	-	-
3. ปริญญาตรี	10.4	22.9	33.3	8.3	2.1	27.1	2.1
4. ปริญญาโท	-	33.3	33.3	-	-	-	33.3
5. อื่นๆ (กำลังศึกษา / การศึกษานอกระบบ)	50	50	-	-	-	-	-
ตำแหน่ง							
1. นายอำเภอ	20	-	20	20	-	40	-
2. ปลัด อ.บ.ต.	6.9	17.2	34.5	6.9	3.4	31	6.9
3. ปลัดอำเภอ	28.6	28.6	14.3	-	-	28.6	-
4. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	14.7	44.1	32.4	8.8	2.9	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	12.2	26.8	31.7	9.8	4.9	17.1	2.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	4.3	39.1	39.1	4.3	-	13	4.3
3. เกินกว่า 15-20 ปี	50	50	-	-	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	40	20	20	20	-	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	33.3	-	-	-	-	66.7	-
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	9.1	45.5	27.3	9.1	-	9.1	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	5.6	38.9	38.9	11.1	-	10.1	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	8.3	33.3	41.7	8.3	-	8.3	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	30	20	30	10	-	10	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	25	25	25	-	8.3	8.3	8.3
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	8.3	8.3	16.7	8.3	8.3	58.3	8.3
สังกัด							
1. ส่วนภูมิภาค	21.4	21.4	14.3	7.1	-	28.6	7.1
2. ส่วนท้องถิ่น	11.5	31.1	34.4	8.2	3.3	14.8	1.6

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อความเห็นที่ว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต.มาตรวจสอบได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบ ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น ของข้าราชการ		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องผ่านสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	46.2	53.8	-
2. อายุ 31-40 ปี	52	48	-
3. อายุ 41-50 ปี	88.9	-	11.1
4. อายุ 51-60 ปี	66.7	33.3	-
เพศ			
1. ชาย	63.8	34	2.1
2. หญิง	42.9	57.1	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	60	40	-
2. อนุปริญญา	11.8	88.2	-
3. ปริญญาตรี	66.7	31.3	2.1
4. ปริญญาโท	100		-
5. อื่นๆ (ต่ำกว่ามัธยมศึกษา การศึกษานอกระบบ)	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. นายอำเภอ	100	-	-
2. ปลัด อ.บ.ต.	72.4	24.1	3.4
3. ปลัดอำเภอ	100	-	-
4. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	26.5	73.5	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	43.9	53.7	2.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	56.5	43.5	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	45.5	54.5	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	44.4	55.6	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	41.7	58.3	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	60	40	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	75	25	-
6. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	75	16.7	8.3
สังกัด			
1. ส่วนภูมิภาค	100	-	-
2. ส่วนท้องถิ่น	45.9	52.5	1.6

ในด้านของความคิดเห็นของข้าราชการที่ทำการเปรียบเทียบกับปัจจัยอันเป็นภูมิหลังในด้านต่างๆ เพื่อดูว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวจะมีส่วนสัมพันธ์หรือให้ผลในการวิจัยเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่นั้น จากการวิจัย พบว่า ในด้านของบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแลตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้นั้น ยังมีการระบุไว้เช่นเดิม เช่นเดียวกันกับในกรณีจังหวัดปัตตานี พัทลุง ที่ผ่านมา กล่าวคือ ยังมีการระบุว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เป็นปัญหามากที่สุด กว่าในด้านอื่นๆ แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ก็มีการระบุถึงปัญหาในด้านอื่นๆ กระจายกันออกไปโดยกว้าง ทั้งนี้จะเห็นว่า เช่น ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ของตำบล ซึ่งเมื่อมิได้วัดความสัมพันธ์กับปัจจัยอันเป็นภูมิหลังของข้าราชการ ก็ไม่มีการระบุว่าเป็นปัญหา แต่เมื่อนำเอาภูมิหลังในด้านอื่นๆ ขึ้นมาเปรียบเทียบก็พบว่ามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เช่น ร้อยละ 47.1 ของผู้ที่เป็นข้าราชการที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา หรือร้อยละ 50 ของที่กำลังศึกษาต่อเนื่อง ร้อยละ 44.1 ของผู้ที่เป็นข้าราชการและทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. ระบุตรงกันว่า มีปัญหาในด้านนี้ ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่จบปริญญาโท ระบุว่ามีปัญหาในด้านการสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ร้อยละ 35.7 ของข้าราชการที่สังกัดในส่วนภูมิภาค ระบุว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการเรียกเอกสาร เรียกเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของ อ.บ.ต. สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. มาชี้แจงสอบสวน ตรวจสอบได้เป็นปัญหาร้อยละ 40 ของผู้ที่เป็นนายอำเภอเองที่ตอบสอบถามระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจด้านการเสนอผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. ซึ่งก็เป็นประเด็นเดียวกันกับในกรณีผู้ว่าฯ ในจังหวัดปัตตานีที่มีการระบุเช่นนั้น เช่นเดียวกันกับร้อยละ 40 ของผู้ที่รับราชการมาเป็นเวลาเกินกว่า 20-25 ปี ที่ก็มีการระบุเช่นเดียวกัน คงมีเพียงในด้านการเสนอผู้ว่าฯ ให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง (ม.91) ไม่พบจากการวิจัยว่ามีการระบุว่าเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านนี้เท่าใดนัก ในส่วนของผู้ว่าราชการ จังหวัดเอง นั้นก็มีลักษณะกระจายตัวของการระบุว่าปัญหาใดเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน เช่นเดียวกับกรณีของนายอำเภอ แต่เป็นในทางตรงกันข้ามกับกรณีของจังหวัดที่ผ่านๆ มาที่ระบุว่ามักเป็นเรื่องการยุบสภาตำบล แต่ในกรณี อ.บ.ต. ในจังหวัดตรังระบุว่าเป็นปัญหาในด้านการเป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เช่น ร้อยละ 33.3 ของผู้เป็นข้าราชการอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 40 ของที่ทำงานราชการมาไม่น้อยกว่า 40 ปี ก็ระบุเช่นนั้นในกรณีที่เป็นปัญหาการวินิจฉัยข้อขัดแย้งกันระหว่าง อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณก็มีการระบุว่าเป็นปัญหาเช่นกัน เช่น ร้อยละ 31.1 ของผู้ที่สังกัดราชการส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 60 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา / อาชีวะ ก็ระบุเช่นนั้นเป็นต้น ปัญหาในด้านการสั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งก็มีการระบุ เช่น ร้อยละ 23.1 ร้อยละ 44.4 ร้อยละ 33.3 ในเกือบจะทุกช่วงอายุของข้าราชการที่ตอบแบบ

สอบถามมาก็ระบุเช่นนั้นว่ามีปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจนี้ ยิ่งเมื่อพิจารณาจากจำนวนเรื่องไม่ว่าจะมีการติดต่อกับ อ.บ.ต.สั่งการกี่เรื่อง ส่วนใหญ่แล้วจะระบุว่ามีปัญหาดุลพินิจนี้เช่นกัน คงมีใน 2 ดุลพินิจ หลักๆที่ไม่มีการระบุถึงเท่าใดนักว่าเป็นปัญหาก็คือในกรณีการสั่งหรือควบคุม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลในฐานะที่เป็นต้นสังกัด (ขึ้นอยู่กับราชการส่วนภูมิภาค) ให้พ้นจากตำแหน่งใน อ.บ.ต. ทั้งนี้เพราะกรณีดังกล่าวไม่มีแล้ว เนื่องจากหมดบทเฉพาะกาลที่ พ.ร.บ. สภาตำบลใช้บังคับ บุคคลเหล่านี้จึงมิได้มีตำแหน่งอยู่ใน อ.บ.ต. ผู้ว่าฯ จึงมิได้ใช้ดุลพินิจในด้านนี้และก็ประเด็นในการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการระบุว่าเป็นปัญหามากดังเช่นกรณี ของจังหวัดที่ผ่านมา คงมีระบุถึงบ้างแต่ไม่มากนัก ส่วนในประเด็นอำนาจของนายอำเภอในการเรียกเจ้าหน้าที่ต่างๆ ใน อ.บ.ต. รวมถึงสมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ให้มาชี้แจงให้ข้อมูล สอบสวน ตรวจสอบด้วยนั้น มีทั้งข้าราชการที่ตอบว่าเห็นด้วยและที่ตอบว่าไม่เห็นด้วย อยู่ในอัตราส่วนที่ก้ำกึ่งกัน ซึ่งเป็นกรณีที่ต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ ที่โดยภาพรวมมักจะยังคงเห็นด้วยที่นายอำเภอจะมีอำนาจดังกล่าว แต่ในกรณีจังหวัดตรังนั้นมีข้าราชการซึ่งก็นับว่าถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียกลับข้อคำตอบดังกล่าวนี้ แต่กลับระบุว่า ไม่เห็นด้วยในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ และกรณีดังกล่าวนี้ผู้วิจัยใคร่ที่จะให้ศึกษาเปรียบเทียบควบคู่ไปกับการแสดงความคิดเห็นในข้อที่เห็นว่าแผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดว่าจากผลการวิจัยมีความเหมือนและแตกต่างมีนัยยะที่สำคัญใดบ้าง ก็จะทำให้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษา ทั้งนี้เพราะในภาพรวมจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ต้องการให้แผนทั้ง 3 มีความสอดคล้องกัน แต่ต้องการให้มีการคิดร่วมกัน จากในระดับล่างขึ้นไป มิใช่ในลักษณะสั่งการลงมา หรือในกรณีที่ให้นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาก่อนนำร่างข้อบังคับไปใช้ก็เป็นเหตุผลที่ให้มาในทำนองเดียวกันว่าเห็นด้วยที่จะให้ทางอำเภอเข้ามาตรวจสอบดูแล แต่ต้องมีการกำหนดวิธีการแบบในการพิจารณาเพื่อเป็นหลักประกันกับท้องถิ่น ว่าจะไม่เกิดกรณีดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและนายอำเภอใช้อำเภอใจในการพิจารณาร่างข้อบังคับนั้นๆ ด้วย ในด้านอีกส่วนหนึ่งของแบบสอบถามดังที่ ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่ามีการดำเนินการในการเก็บข้อมูลอีกส่วนหนึ่งจากแบบสอบถาม ของราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. โดยสามารถแสดงผลการวิจัยในส่วนปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันได้ดังนี้

1. มีบ่อยแค่ไหนที่ส่วนภูมิภาคได้แก่ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล / นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมาเยี่ยม อ.บ.ต. ของท่าน	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. บ่อย	17.9
2. ปานกลาง	29.2
3. ไม่บ่อยๆ	**51.9**
4. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	0.9
2. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ของ อ.บ.ต. เช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน รวมถึงในการรับคนเข้าทำงาน / ให้ออก ต้องผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน	
1. เห็นด้วย	**71.7**
2. ไม่เห็นด้วย	28.3
3. อื่นๆ	-
3. จำนวนเงินที่ อ.บ.ต. ของท่านได้รับงบประมาณอุดหนุนมาใช้จัดสรรปีหนึ่งจากส่วนกลางประมาณเท่าใด	
1. ต่ำกว่า 5 แสนบาท	5.7
2. 5 แสน – 1 ล้านบาท	11.3
3. 1 ถึง 3 ล้านบาท	**74.5**
4. 3-5 ล้านบาท	8.5
5. 5-10 ล้านบาท	-
6. อื่นๆ	-

4. รายได้ต่อไปนี้ที่เป็นรายได้ของ อ.บ.ต. ที่มีการจัดสรรให้ และ อ.บ.ต. คิดว่ายังน้อยอยู่ (ไม่เป็นธรรม)	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิ	**17**
2. อากรรังนกนางแอ่น	11.3
3. ค่าภาคหลวง	4.7
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	3.8
5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย น้ำบาดาล	6.6
6. ค่าประทานบัตร ใบอนุญาต	2.8
7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	3.8
8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่ / น้ำมัน)	4.7
9. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	9.4
10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	13.2
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	**19.8**
12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	9.4
13. อื่นๆ	0.9
5. บทบาทของนายอำเภอในข้อใดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71)	24.5
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	**37.7**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47)	17
4. มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง มาให้ข้อมูลเอกสาร สอบสวนรายงานตรวจสอบได้	15.1
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้	2.8
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91)	1.9
7. อื่นๆ	2.8

6. บทบาทใดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว ตามคำขอ อ.บ.ต. (ม.72)	17.9
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ม. 87)	**21.7**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้เลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (12(7) อนุโลม ม. 47)	**30.2**
4. สั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต.	8.5
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีสภา อ.บ.ต. มีมติให้พ้นจากตำแหน่งใน อ.บ.ต.	1.9
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ	12.3
7. อื่นๆ	9.4
7. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้	
1. เห็นด้วย	**74.5**
2. ไม่เห็นด้วย	24.5
3. อื่นๆ	0.9

ในส่วนของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นนี้จะเห็นได้ว่าต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันนั้น ในกรณีที่มีข้อคำถามว่า มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ราชการส่วนภูมิภาคอันได้แก่ ผู้ว่าฯ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ มาเยี่ยม อ.บ.ต. ร้อยละ 51.9 ระบุว่ามีไม่บ่อยนัก ซึ่งประเด็นหนึ่งที่ผู้วิจัยพบจากการไปสอบถามหลาย ๆ อ.บ.ต. ก็คือในด้านของคำสั่งในทางปกครองที่นำไปสู่การใช้ดุลพินิจนั้น บางครั้งก็ไม่จำเป็นจะต้องมีการทำเป็นบันทึกลายลักษณ์อักษร แต่อาจแฝงมาในรูปของคำสั่งโดยวาจาจากทางอำเภอหรือจังหวัดก็เป็นได้ แต่เมื่อสอบถามในกรณีของจังหวัดตรังได้ผลการวิจัยออกมาว่ามีไม่บ่อยนักในการตรวจเยี่ยม จึงเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวนี้ อาจจะมีเกิดขึ้นไม่มากนักก็เป็นได้ ร้อยละ 71.1 ระบุว่าเห็นด้วยที่มีกรอบอัตรากำลังให้มีสัดส่วนในความสัมพันธ์กับรายได้ชั้นของ อ.บ.ต. แต่เป็นที่น่าสังเกต กลับกันว่าในกรณีของข้าราชการกลับระบุในทางตรงกันข้ามว่า

ไม่เห็นด้วยในเปอร์เซ็นต์ที่ค้ำคึ่งกัน ทั้งที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบได้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีดังกล่าวนี้อาจเป็นได้ว่ามาจากความเข้าใจพื้นฐานด้านการศึกษาหรือความรู้ที่พบว่าในกรณีของจังหวัดตรัง สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เพียงร้อยละ 2.8 ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีก็เป็นได้ จึงทำให้ยังมิได้ตระหนักในความสำคัญในแง่ การบริหารงานหรืออัตรากำลังคนที่จะต้องไปผูกโยงกับงบประมาณทำให้ส่งผลเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ใน อ.บ.ต. ไม่เพียงพอดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะใน อ.บ.ต. ชั้น 5 ซึ่งเป็น อ.บ.ต.ตั้งใหม่ มีงาน และโครงการที่จะต้องทำมากมายแต่มีปัญหาด้านกำลังคนที่ไม่เพียงพอ โดยร้อยละ 74.5 ระบุว่าได้งบในการพัฒนา อ.บ.ต. จากหมวดเงินอุดหนุนอยู่ในระหว่าง 1 ถึง 3 ล้านบาท ในด้านของรายได้ ร้อยละ 17 ระบุว่าค่าธรรมเนียม จดทะเบียนสิทธิ ถือเป็นรายได้ที่ อ.บ.ต. ยังได้รับในการจัดสรรน้อยอยู่ (ไม่เป็นธรรม) ซึ่งก็เป็นประเด็นด้านภาษีที่มีการระบุแตกต่างจากกรณีจังหวัดอื่นๆ ที่ผ่านมา ที่มักจะมีการระบุถึงภาษี ค่าธรรมเนียม รถยนต์ และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเฉพาะทางธุรกิจ หรือในกรณีของ อ.บ.ต. ในจังหวัดพัทลุงก็มีการระบุถึง อากรรังนกนางแอ่นว่า ไม่ได้รับสัดส่วนการแบ่งสันที่เป็นธรรมจากส่วนราชการที่มีการจัดเก็บจากท้องถิ่น แต่คืนกลับมายังท้องถิ่นน้อยเกินไป ทำให้ท้องถิ่นได้รับแหล่งเงินจากภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้น้อยไป อันส่งผลถึงเรื่องความไม่พอเพียงของเงินในการจัดทำงบประมาณโครงการต่างๆ และในที่สุดก็นำไปสู่การจัดการงบประมาณที่ผิดแบบ ผิดประเภท จนไม่ได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอ เป็นต้น อันเป็นรากฐานที่สำคัญของปัญหาการใช้ดุลพินิจนั้นเองในด้านบทบาทของนายอำเภอ ร้อยละ 37.7 ยังยืนยันเหมือนกับกรณีของจังหวัดที่ผ่านๆ มาว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอจะมีปัญหาด้านการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. ถัดมาร้อยละ 24.5 ระบุว่าเป็นกรณี การจัดทำแผนพัฒนาตำบล และต้องขออนุมัติจากนายอำเภอเช่นกัน กรณีดังกล่าวก็สอดคล้องกันกับกรณีของดุลพินิจผู้ว่าฯ ที่มีการระบุว่าร้อยละ 27.2 เป็นผู้วินิจฉัยกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. ดุลพินิจตรงนี้ อาจเกิดปัญหาขึ้นได้แต่ก็มีถึงร้อยละ 30.2 ที่ระบุว่าการสั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งมากกว่าที่ส่งผลกระทบถึง อ.บ.ต. ร้อยละ 74.5 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นระบุว่าเห็นด้วยที่นายอำเภอจะมีอำนาจเรียกเอกสาร เจ้าหน้าที่ต่างๆ ใน อ.บ.ต. มาชี้แจงสอบสวน ได้ซึ่งตรงข้ามกับกลุ่มข้าราชการ

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ (Crosstabulation) ของข้อมูลที่เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน กับภูมิหลังในประเด็นต่างๆของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ก็จะสามารถทำให้มองเห็นได้ถึงว่า ปัจจัยอันเป็นภูมิหลังด้านต่างๆ ของ อ.บ.ต. นั้นจะส่งผลอย่างไรต่อดุลพินิจและอำนาจผูกพันทั้งในกรณีระดับ (อำเภอ) และระดับ (จังหวัด) โดยสามารถแสดงผลเป็นตารางสรุปเปรียบเทียบได้ ดังต่อไปนี้

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่มีภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่ง จำนวนเรื่องใดที่ติดต่องาน รับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาคมาเฉลี่ยใน 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. บทบาทใดของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานมากที่สุดต่อ อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต.และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต.						
	บทบาทใดของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานมากที่สุดต่อ อ.บ.ต.						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก สภา อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกและคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจงตรวจสอบได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. (ม. 91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ สั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะ/บางคนออกจากตำแหน่งได้ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. อายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา	25	25	-	**50**	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	**38.5**	25	18.3	15	-	3.3	3.3
3. อายุ 41-50 ปี	6.3	**56.3**	18.8	9.4	9.4	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	-	**60**	10	20	-	-	10
เพศ							
1. ชาย	2.5	**34.4**	18.8	15.6	3.1	2.1	3.1
2. หญิง	20	**70**	-	10	-	-	-
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	27.8	**41.4**	13.9	13.9	2.8	-	2.8
2. มัธยมศึกษา อาชีวะ	22.2	**31.5**	22.2	14.8	1.9	3.7	3.7
3. อนุปริญญา	30.8	**38.5**	7.7	15.4	7.7	-	-
4. ปริญญาตรี	-	**66.7**	-	33.3	-	-	-
อาชีพ							
1. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	-	-	**100**	-	-	-	-
2. ค้าขาย	31.8	**38.6**	13.6	9.1	4.5	2.3	-
3. เกษตรกรรม ประมง	20.4	**42.9**	18.4	14.3	2	2	2
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	14.3	28.6	14.3	**42.9**	-	-	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	20	-	20	20	-	-	40
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี							
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	**46.5**	27.9	14	9.3	-	2.3	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	22.2	**44.4**	22.2	-	-	-	22.2
3. เกินกว่า 15-20 ปี	25	-	25	**75**	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	33.3	-	66.7	-	-	-	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	2.6	**56.4**	15.4	17.9	5.1	-	2.6
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	12.5	25	12.5	25	12.5	12.5	-
ตำแหน่ง							
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	12.5	**54.2**	8.3	12.5	-	4.2	8.3
2. ประธานสภา อ.บ.ต	5.6	27.8	**38.9**	22.2	5.6	-	5.6
3. กรรมการบริหาร อ บ.ต.	25	**43.8**	12.5	6.3	12.5	-	-
4. สมาชิกสภา อ บ.ต.	**39.1**	32.6	15.2	13	-	2.2	-
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	-	-	**100**	-	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**32.7**	**32.7**	19.2	15.4	1.9	1.9	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	11.5	**46.2**	23.1	7.7	-	3.8	7.7
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**46.2**	38.5	-	15.4	-	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	**40**	40	20	-	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	**60**	-	**40**	-	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	20	-	20	**40**	-	20
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. อ.บ ต. ชั้น 3	-	-	**100**	-	-	-	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	-		33.3	**66.7**	-	-	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	25.7	**38.6**	15.8	13.9	3	2	3

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่มีภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ติดต่องาน รับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาคมาเฉลี่ยใน 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อบทบาทใดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานมากที่สุด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต.						
	บทบาทใดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานมากที่สุดต่อ อ.บ.ต.						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภามีมติ (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	75	25	-	-	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	20	21.7	33.3	8.3	1.7	10	6.7
3. อายุ 41-50 ปี	12.5	21.9	28.1	9.4	3.1	12.5	12.5
4. อายุ 51-60 ปี	-	20	30	10	-	30	20
เพศ							
1. ชาย	16.7	20.8	31.3	7.3	2.1	13.5	10.4
2. หญิง	30	30	20	20	-	-	-
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	16.7	25	41.7	2.8	2.8	5.6	8.3
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	18.5	22.2	22.2	13	1.9	14.8	9.3
3. อนุปริญญา	23.1	15.4	38.5	-	-	15.4	7.7
4. ปริญญาตรี	-	-	-	33.3	-	33.3	33.3
อาชีพ							
1. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	-	-	100	-	-	-	-
2. ค้าขาย	25	25	20.5	9.1	2.3	11.4	6.8
3. เกษตรกรรม/ประมง	12.2	22.4	38.8	10.2	2	10.2	8.2
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	-	14.3	42.9	-	-	28.6	14.3
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	40	-	-	-	-	20	40
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี							
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	32.6	27.9	25.6	9.3	4.7	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	11.1	33.3	33.3	11.1	-	-	22.2
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	-	100	-	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	-	66.7	-	-	33.3	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	10.3	17.9	28.2	10.3	-	15.4	20.5
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	-	12.5	12.5	-	-	75	-
ตำแหน่ง							
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	4.2	4.2	37.5	8.3	-	16.7	29.2
2. ประธานสภา อ.บ.ต	-	27.8	38.9	5.6	-	22.2	11.1
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	25	12.5	31.3	12.5	-	18.8	-
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	28.3	30.4	23.9	8.7	4.3	4.3	2.2
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	50	50	-	-	-	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	25	30.8	26.9	9.6	1.9	7.7	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	7.7	15.4	30.8	11.5	-	19.2	15.4
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	23.1	-	30.8	-	7.7	7.7	30.8
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	20	20	40	-	-	-	20
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	20	40	20	-	40	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	20	40	-	-	20	20
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	-	100	-	-	-	-	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	-	-	-	-	-	33.3	66.7
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	17.8	21.8	31.7	8.9	2	11.9	7.9

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่มีภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่ติดต่องาน รับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาคมาเฉลี่ยใน 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบถาม รายงาน เอกสารใดๆ ตรวจสอบได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน รายงาน เอกสารใดๆ ตรวจสอบได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	100	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	78.3	21.7	-
3. อายุ 41-50 ปี	68.8	31.3	-
4. อายุ 51-60 ปี	60	30	10
เพศ			
1. ชาย	71.9	27.1	1
2. หญิง	100	-	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	75	25	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	72.2	25.9	1.9
3. อนุปริญญา	84.6	15.4	-
4. ปริญญาตรี	66.7	33.3	-
อาชีพ			
1. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	100	-	-
2. ค้าขาย	81.8	18.2	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	67.3	32.7	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	57.1	28.6	14.3
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	100	-	-
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	86	14	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	44.4	55.6	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	50	50	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	33.3	66.7	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	76.9	20.5	2.6
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	62.5	37.5	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต	70.8	25	4.2
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	66.7	33.3	-
3. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	68.8	31.3	-
4. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	80.4	19.6	-
5. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	100	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	76.9	23.1	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	73.1	26.9	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	69.2	23.1	7.7
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	60	40	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	60	40	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 3	100	-	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 4	66.7	-	33.3
3. อ.บ.ต. ชั้น 5	75.2	24.8	-

ในประเด็นด้านบทบาทของนายอำเภอต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจนั้นพบว่าเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านภูมิหลัง ของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในด้านของอายุ เพศ การศึกษาต่างๆ จะเห็นได้ชัดว่าส่วนใหญ่แล้ว ยังมีการระบุไว้เช่นเดิมว่า ดุลพินิจของนายอำเภอในด้านการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับ และงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เป็นปัญหามากที่สุด ซึ่งก็เป็นผลการวิจัยที่ตรงกันกับก่อนหน้าที่จะได้มีการนำมาเปรียบเทียบกับภูมิหลัง ส่วนในด้านอื่นๆ จะเห็นได้ว่ามีการกระจายตัวของปัญหาการใช้ ดุลพินิจออกไปไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนา อ.บ.ต. จากการขออนุมัติ ในเรื่องที่เกี่ยวกับร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. (ม. 71) นอกจากนี้ก็มีการระบุเพิ่มเติมถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านอื่นๆด้วย เช่น ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่มีภูมิลำเนาใน อ.บ.ต. มาเป็นเวลาเกินกว่า 20-25 ปี ร้อยละ 38.9 ของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ประธานสภา อ.บ.ต. คิดเป็น 100% เท่าๆกันของ อ.บ.ต. ในชั้น 3 และผู้ที่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและเป็น อ.บ.ต. ด้วยระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง พ้นจากตำแหน่งมาก โดยจากการสอบถามปลัด อ.บ.ต. หลายคนในจังหวัดตรัง ได้ตั้งข้อสังเกตว่ากรณีของจังหวัดตรังอยู่ใน อ.บ.ต. ที่กำลังเติบโตบาง อ.บ.ต. ก็มีการเลื่อนชั้นหรือเลื่อนฐานะขึ้นจึงมีการจัดทำโครงการต่างๆ มาก ในกรณีดังกล่าวจึงอาจมีการทุจริตในการประมูลงานหรือการก่อสร้าง ส่งผลให้ทางอำเภอ และจังหวัดต้องตั้งกรรมการขึ้นมาทำการสอบสวน และสรุปประเด็นว่ามีความผิด ในกรณีดังกล่าวนี้ในอนาคตอาจจะมีการทวีความรุนแรงขึ้น เช่นเดียว กันกับกรณีของจังหวัดสงขลาก็เป็นได้ที่มี อ.บ.ต. ชั้น 1-3 อยู่ไม่น้อย จากประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงใคร่ที่จะตั้งเป็นข้อสังเกตว่าจะพบว่าในกรณีของ อ.บ.ต. ที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างมากนั้น ก็จะมีปัญหาดังกล่าวทวีตามจำนวนนั้นๆไปด้วย อันเป็นช่องทางที่การใช้ดุลพินิจกำกับของทางอำเภอและจังหวัดก็จะเข้ามาดูแล แต่อย่างไรก็แล้วแต่เพื่อความเป็นธรรมสมควร อย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการอื่นๆ เข้ามาวางกรอบในหลักเกณฑ์การใช้อำนาจกำกับในจุดนี้ของทางอำเภอ และจังหวัดมิฉะนั้นแล้วก็อาจนำไปสู่การกลั่นแกล้งขึ้นได้ และจะไม่ส่งผลดีต่อรูปแบบของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองกันเองเลย นอกจากนั้นก็ควรดึงภาคประชาชน (การใช้สิทธิถอดถอน) หรือการควบคุมจากรัฐเป็นต้นว่า ป.ป.ช. หรือ ส.ต.ง. เข้ามาเป็นผู้มีบทบาทเสริมการทำงานจุดนี้ของอำเภอและจังหวัดเพื่อความโปร่งใส ประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอก็คือด้านการเรียกเอกสารหรือการสอบสวนการให้มาชี้แจง จะเห็นได้ว่าร้อยละ 42.9 ของผู้ที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียวระบุว่าเป็นปัญหาในด้านนี้ ร้อยละ 75 ของผู้ที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต. เป็นเวลาเกินกว่า 15-20 ปี ก็ระบุเช่นเดียวกัน เป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่าในกรณีการเสนอผู้ว่าฯ ให้ทำการยุบสภา อ.บ.ต. หรือสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งไม่มีการระบุถึงมากเท่าที่ควรว่าเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในด้านนี้ของนายอำเภอ แต่มักจะไปปรากฏใน

กรณีของผู้ว่าฯ เสมอๆในหลายจังหวัด ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่ากรณีของกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ว่าฯ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. นั้นจะมีเกี่ยวข้องกัน น้อยลงก็เพียงไม่กี่เรื่อง (กรณีผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แพทย์ประจำตำบล ก็ไม่มีแล้ว) จึงทำให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามจึงระบุตามที่ยังมีปัญหาหรือหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกันอยู่ เพราะจะเห็นได้ว่าในกรณีของผู้ว่าฯ นั้นจุดเน้นจะไปอยู่ที่การเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยกรณีที่เกิดความขัดแย้งในข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ของ อ.บ.ต. กับอำเภอ เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นก็จะเป็นกรณีสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งในกรณี อ.บ.ต. ของจังหวัดตรังก็มีการระบุว่ามีปัญหานี้อยู่ไม่น้อย สังเกต ได้จากตารางสรุปผลในประเด็นดุลพินิจของผู้ว่าฯ ในด้านนี้ ส่วนในประเด็นสุดท้าย เป็นการถามความเห็นว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอจะมีอำนาจในการเรียกเอกสาร เรียกเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของ อ.บ.ต. มาชี้แจง มาตรวจสอบได้ ส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ยังเห็นว่าเห็นด้วยกว่าร้อยละ 70 อย่างไรก็แล้วแต่ก็มีผู้ไม่เห็นด้วยในประเด็นดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ผู้วิจัยได้เคยแสดงความเห็นไปแล้วในกรณีของจังหวัดพัทลุงและปัตตานี จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก เพียงแต่ต้องการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการรับรู้และความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อ.บ.ต.ในจังหวัดตรังว่าในกรณีดังกล่าวอาจเกิดจากการไม่เข้าใจหรือไม่ทราบก็เป็นได้ว่าสิ่งที่มากระทบ อ.บ.ต. นั้นเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจเข้ามาแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. จึงสมควรที่จะต้องให้การศึกษาให้มากขึ้น และเน้นที่การจัดการอบรมในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต. ให้มากขึ้นก็จะเป็นผลดีในอนาคต

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล (เสนอเรื่องขึ้นไป) และปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีการ (สั่งการ) ลงไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

จะเห็นได้ว่าผู้วิจัยวางแนวทางในการทำการวิจัยครั้งนี้อยู่ที่ปัญหาใน 2 ดุลพินิจ สองลักษณะดังกล่าว นั่นคือ เป็นการเสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต. นั้นประการหนึ่ง และการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. อีกประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ในปัญหาการใช้ดุลพินิจในทั้ง 2 ลักษณะนี้ เป็นการยากที่จะมีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นการสั่งการหรือเรื่องใดเป็นการเสนอขึ้นไปทั้งนี้ เพราะหากไม่มีการเสนอขึ้นไปก็คงไม่มีการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. แต่ก็มีบางประเด็นเช่นกันเป็นลักษณะนโยบายหรือคำสั่งจากราชการส่วนกลาง เช่นนี้ทางอำเภอหรือจังหวัดก็ต้องสั่งการมายังท้องถิ่นหรือเป็นคำสั่งจากทางจังหวัดก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. กับข้าราชการอันได้แก่ ผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานสังกัดส่วนท้องถิ่นและที่ทำงานใน อ.บ.ต. ต่อปัญหาว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต. และต่อปัญหาในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	ประเด็นปัญหาเพื่อทำการเปรียบเทียบ						
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา				ในการร่างแผนพัฒนา อ.บ.ต. และงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมาและต้องยืนยันไปจนถึงผู้ว่าฯ มาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	11.3	-	87.7	0.9	6.6	93.4	-
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	2.7	24	72	4	8	89.3	2.7

ตารางเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดระหว่างแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นข้อบังคับ อ.บ.ต.

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ที่เสนอมา			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ปานกลาง) (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	85.8	-	12.3	2.8
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	77.3	17.3	2.7	2.7

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด หากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของนายอำเภอตามกฎหมายในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	ให้ความคิดเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ม. 13 อนุโลม ม.47 (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการผู้บริหาร อ.บ.ต. มาชี้แจงให้ข้อมูลตรวจสอบ (ม. 90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ตั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	24.5	37.7	17	15.1	2.8	1.9	2.8
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	26.7	32	9.3	21.3	8	6.7	2.7

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด หากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย ในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ชั่วคราว ตามคำขอ (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีมีความขัดแย้งกันข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอ (ม. 87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้ออก (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	17.9	21.7	30.2	8.5	1.9	12.3	9.4
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	13.3	29.3	30.7	8	2.7	17.3	2.7

จากการพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในกรณีของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า ต่อปัญหาการที่อำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต.ที่เสนอมา มีการระบุว่าไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ทั้งจากส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 87.7 และจากฝ่ายข้าราชการ ร้อยละ 72 ในปัญหาเกี่ยวกับร่างข้อบังคับที่เป็นในเรื่องงบประมาณนั้น กรณีที่มีการขัดแย้งกันระหว่าง อ.บ.ต. และอำเภอมีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องลงมาชี้ขาด จากผลการวิจัยพบว่า ร้อยละ 93.4 ของแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่น และร้อยละ 89.3 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมา ซึ่งเป็นจำนวนที่มากพอควรระบุตรงกันว่า กรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาหรือกรณีนี้เกิดขึ้นในจังหวัดตรัง ทั้งนี้ก็อาจเป็นได้ดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปในบทก่อนหน้านี้แล้วว่าอาจมาจากประเด็นในทางกฎหมายที่ระบุอำนาจในการกำกับของผู้ว่าฯ ที่มีต่อ อ.บ.ต. ในลักษณะการดำเนินการต่างๆ ต้องผ่านทางอำเภอ ดังนั้นหากจะมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันน่าจะเป็นการเริ่มต้นเกิดปัญหาจากทางอำเภอมากกว่าในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นโครงสร้างที่อยู่เหนือขึ้นไป และกรณีดังกล่าวนี้หากมีการถามถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับในกรณีของผู้ว่าฯ นั้นก็ได้คำตอบที่สอดคล้องกันว่าร้อยละ 85.8 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นและร้อยละ 77.3 ของแบบสอบถามในส่วนราชการ ยืนยันว่าไม่มีเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็มีผู้เห็นว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง เช่นกันที่ผู้ว่าฯ จะใช้ดุลพินิจ ดังกล่าว นั่นคือ ร้อยละ 17.3 ของแบบสอบถามข้าราชการและก็มีการระบุว่ามีบ่อยครั้ง เช่นกันในกรณีร้อยละ 12.3 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นและร้อยละ 2.7 ของแบบสอบถามราชการที่ระบุว่ามีบ่อยครั้งที่ผู้ว่าฯ ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อย และเป็นทัศนคติของผู้ตอบเป็นรายๆไปในคำถามที่มีการเจาะลึกถึงว่าบทบาทของนายอำเภอในการเป็นผู้กำกับดูแล อ.บ.ต.ในเรื่องใดที่ส่งผลกระทบกับ อ.บ.ต.มากที่สุด พบว่า ร้อยละ 37.7 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นระบุว่าเป็นกรณีการที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.ที่เสนอขึ้นไป และก็เป็นการสอดคล้องกันกับในแบบสอบถามของข้าราชการร้อยละ 32 ก็ระบุตรงกันว่าเป็นปัญหาแต่หากจะสังเกตแล้วจะพบว่าในข้อที่เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจนี้มีน้ำหนักของการให้คะแนนว่าเป็นปัญหาไม่สูงมากนัก โดยมากจะเป็นการกระจายน้ำหนักของปัญหาการใช้ดุลพินิจออกไปนั่นก็หมายความว่าระดับความรุนแรงของปัญหาในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันมีอยู่ไม่มาก แต่เป็นลักษณะที่เกิดขึ้นโดยทั่วๆไปอย่างละนิดหน่อยประกอบกัน (อันถือได้ว่าเป็นการสะสมปัญหาและอาจส่งผลถึงการทำงานใน อ.บ.ต. ได้) เช่นร้อยละ 24.5 ของแบบสอบถามราชการส่วนท้องถิ่นและร้อยละ 26.7 ของแบบสอบถามข้าราชการระบุว่าเป็นปัญหาในการให้ความเห็นชอบในร่างข้อบังคับเป็นต้น ส่วนในดุลพินิจอื่นๆ ก็มีลักษณะเดียวกันในด้านของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็คงมีลักษณะเช่นเดียวกันกล่าวคือ ร้อยละ 30.2 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่น และร้อยละ 30.7 ของแบบสอบถามข้าราชการระบุตรงกัน

แม้จะเป็นจำนวนที่ไม่มากว่าเป็นกรณีที่ผู้ว่าฯ มีคำสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งในจุดนี้จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีใช้ดุลพินิจในการกำกับ อ.บ.ต. ที่ค่อนข้างจะมีผลกระทบกับ อ.บ.ต. อย่างยิ่งจากการสัมภาษณ์สมาชิก อ.บ.ต. หลายคน ไม่พอใจในประเด็นดังกล่าวโดยมีการระบุว่าเหตุใดจึงให้ผู้ว่าฯ ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง (เป็นข้าราชการ) มีสิทธิปลดหรือถอดถอนนักการเมือง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งได้ อย่างไรก็แล้วแต่ในประเด็นดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายและเป็นการระบุถึงปัญหาในเชิงโครงสร้างของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหากในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด อ.บ.ต. กฎหมายในลักษณะที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ราชการส่วนภูมิภาค เข้ามามีบทบาทในการกำกับ ท้องถิ่น ทุกระดับในลักษณะเช่นนี้ก็คงจะหมดไป หรือถึงแม้มีเขียนไว้ก็เป็นการยากจะปฏิบัติได้ เช่นกรณีของกรุงเทพมหานคร ที่รัฐมนตรีมหาดไทยแม้จะมีอำนาจดังกล่าวก็คงมีแต่ในเชิงกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ในอนาคตควรจะให้องค์กรอิสระต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเหมาะสมกว่าให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแล โดยองค์กรอิสระนี้จะทำหน้าที่คู่ขนานไปกันกับองค์กรในภาคของประชาชน ทั้งนี้ตามสิทธิที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง อย่างไรก็แล้วแต่ ในปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ มีการระบุว่าในกรณีเป็นผู้ชี้ขาดในปัญหาความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายในกรณีที่เกิดปัญหากับ อ.บ.ต. และอำเภอ ก็มีการระบุว่าเป็นปัญหาร้อยละ 21.7 ส่วนท้องถิ่นมีการระบุเป็นปัญหาและร้อยละ 29.3 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามก็ระบุเช่นนั้น เหมือนกัน ส่วนในดุลพินิจด้านอื่นๆ ก็เป็นกรณีที่มีการยกเลิกไปบ้างแล้วจึงปรากฏว่า กรณีเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลในการที่ผู้ว่าฯ จะสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อมิได้มีตำแหน่งใน อ.บ.ต. เนื่องจากหมดบทเฉพาะกาลแล้ว ก็ทำให้ดุลพินิจดังกล่าวไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติข้อสังเกตอีกประการก็คือ ในกรณีของจังหวัดตรังนั้นมีความเห็นของส่วนท้องถิ่น เพียงร้อยละ 12.3 และราชการส่วนภูมิภาค ร้อยละ 17.3 ที่ระบุว่าการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอเป็นปัญหา ซึ่งเป็นกรณีที่น้อยกว่า เมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ที่ผ่านมา โดยจะได้นำเสนอเปรียบเทียบต่อไปในบทส่งท้ายว่าด้วยสรุปและข้อเสนอต่อไป

ตอนที่ 5 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่พิจารณาร่างข้อบังคับแผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้สรุปสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าว โดยอาศัยจากแบบสอบถามทั้งปลายเปิดและปิด การสัมภาษณ์ และสังเกตควบคู่กันไป โดยมีการแบ่งแบบสอบถาม ออกเป็น 2 แบบ หนึ่งในส่วนแบบสอบถามที่ถามข้าราชการทั้งในส่วนภูมิภาค และข้าราชการในส่วนท้องถิ่น จำนวน 100 ชุด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการทั้งที่ทำงานรับผิดชอบ ส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. สอง แบบสอบถามที่ถามนักการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และสมาชิก อ.บ.ต. โดยมีแบบสอบถามที่ใช้เก็บข้อมูล ส่วนนี้อีก 100 ชุด เช่นกัน และสามารถแสดงผลเป็นตารางโดยสรุปเกี่ยวกับในส่วนของแบบสอบถามข้าราชการได้ดังนี้

แบบสำรวจสถานภาพส่วนตัวและปัจจัยอันเป็นภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม	คิดเป็น (ร้อยละ)
อายุ	
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	-
2. อายุ 31-40 ปี	42.1
3. อายุ 41-50 ปี	**52.6**
4. อายุ 51-60 ปี	5.3
เพศ	
1. ชาย	**63.2**
2. หญิง	36.8
ระดับการศึกษา	
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	21.1
2. ปริญญาตรี	**57.9**
3. ปริญญาโท	21.1
4. อื่นๆ (กำลังศึกษานอกระบบ)	-

แบบสำรวจสถานภาพส่วนตัวและปัจจัยอันเป็นภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม	คิดเป็น (ร้อยละ)
ก่อนหน้าที่จะมารับราชการประกอบอาชีพ	
1. ศึกษาอยู่	**47.4**
2. ค้าขาย	5.3
3. เกษตรกรรม/ประมง	-
4. งานเอกชน	36.8
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	10.5
ท่านเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคใด	
1. กรุงเทพมหานคร	5.3
2. ภาคใต้	**94.7**
ท่านได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดภูเก็ตเป็นเวลากี่ปี	
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	15.8
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**26.3**
3. เกินกว่า 15-20 ปี	15.8
4. เกินกว่า 20-25 ปี	5.3
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	**26.3**
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	10.5
ปัจจุบันเป็นข้าราชการในตำแหน่งใด	
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-
2. นายอำเภอ	5.3
3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	**47.4**
4. ปลัดอำเภอ	10.5
5. ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	21.5
6. อื่นๆ (ลูกจ้างประจำ / ชั่วคราว)	15.8

แบบสำรวจสถานภาพส่วนตัวและปัจจัยอันเป็นภูมิหลังของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถาม	คิดเป็น (ร้อยละ)
ปัจจุบันเป็นข้าราชการมาเป็นเวลากี่ปี	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	5.3
2. เกินกว่า 5-10 ปี	**42.1**
3. เกินกว่า 15-20 ปี	5.3
4. เกินกว่า 20-25 ปี	21.1
6. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	**26.3**
ปัจจุบันเป็นข้าราชการสังกัดอยู่ส่วนใดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	
1. ส่วนภูมิภาค	47.4
2. ส่วนท้องถิ่น	**52.6**
3. อื่นๆ	-
การอบรมในเรื่องใดที่ท่านคิดว่าจำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่าน	
1. กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต.	**68.4**
2. ระเบียบวิธีการในการปฏิบัติราชการ	63.2
3. การวางผังเมือง	10.5
4. การจัดทำงบประมาณประจำปี	15.8
5. อื่น (ควรเน้นจัดอบรมทุกๆ เรื่อง)	15.8

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในหน้าที่ว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

หน้าที่ของสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อ.บ.ต.	47.4
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เรื่องทั่วไป)	15.8
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ- จ่าย)	47.4
4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล	**57.9**
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม	15.8
6. อื่นๆ	10.5

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

หน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล	**78.9**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบล และข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	26.3
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	15.8
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย	5.3
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสมัยสามัญและวิสามัญ	15.8
6. อื่นๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการต่อบทบาทของ อ.บ.ต. ว่าบทบาทใครต้องทำมากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

บทบาทของ อ.บ.ต. ที่ควรทำมากที่สุดในความเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีการรักษาทางน้ำและทางบก	10.5
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	42.1
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	10.5
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	5.3
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	**47.4**
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	21.1
7. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	31.6
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย	5.3
9. อื่นๆ	10.5

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการถึงว่าหาก อ.บ.ต. เลือกได้ที่จะทำงานใดก่อน งานใดควรเป็นงานที่เลือกทำก่อน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

งานใดที่ อ.บ.ต. เลือกได้ควรจะเลือกที่จะทำก่อนงานอื่นๆ ตามความเห็นของข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เกษตรกรรม	15.8
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง	21.1
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	5.3
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	15.8
5. ให้มีส่งเสริมกลุ่มเกษตร และกิจการสหกรณ์	10.5
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	10.5
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	**42.1**
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน	10.5
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	15.8
10. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม	10.5
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	5.3
12. อื่นๆ	15.8

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้เปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. แล้วให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ความคิดเห็นของข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**68.4**
2. ไม่เห็นด้วย	26.3
3. อื่นๆ	5.3

ความคิดเห็นของข้าราชการว่ารายได้ใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม	**73.7**
2. รายได้จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	10.5
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	42.1
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	15.8
5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ	-
6. อื่นๆ	-

ความคิดเห็นของข้าราชการ โดยภาพรวม รายได้ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ในข้อใดน่าจะทำรายได้มากที่สุด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	15.8
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม. 74)	**84.2**
3. ภาษีป้าย (ม. 74)	21.1
4. อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม. 74)	5.3
5. ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์ และล้อเลื่อน (ม. 75)	21.1
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	15.8
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ขายสุรา (ม. 76)	5.3
8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (ม. 76)	5.3
9. ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายที่ดิน	42.1
10. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม. 80)	5.3
11. ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามกฎหมายกำหนด	5.3
12. อากรรังนกอีแอ่น (ม. 77)	5.3

ความคิดเห็นของข้าราชการว่ารายจ่ายในข้อใดของ อ.บ.ต. น่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต. จังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานส่วนตำบล	26.3
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว.	10.5
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	10.5
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ	5.3
5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	-
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	5.3
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	**63.2**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	5.3
9. จ่ายเป็นที่อุดหนุน หน่วยงานต่างๆ	-
10. รายจ่ายอื่นๆตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	-
11. อื่น ๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นข้าราชการบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชน ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

บทบาทที่ควรส่งเสริมประชาชนในการตรวจสอบ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	36.8
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	15.8
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	21.1
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	**36.8**
5. ยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถามผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของ อ.บ.ต.	21.1
6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ในกรณี อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส	10.5
7. อื่นๆ	5.3

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ข้อใดได้ผลดีมากที่สุด

ประเภทการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. การตั้งกระทู้ถาม	15.8
2. การยื่นญัตติ	15.8
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	21.1
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	15.8
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	5.3
6. การควบคุมจากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด	**47.4**
7. อื่นๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ว่าที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้

เห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**94.7**
2. ไม่เห็นด้วย	5.3
3. อื่นๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

การใช้ดุลพินิจของ (นายอำเภอ) ในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต.	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	**52.6**
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง	42.1
3. มีบ่อยครั้ง	5.3
4. อื่นๆ	-

บ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. ไม่มี	84.2
2. มีบ้างเป็นบางครั้ง	15.8
3. มีบ่อยครั้ง	-
4. อื่นๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบล จำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	100
2. ไม่เห็นด้วย	-
3. อื่นๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต มีหรือไม่ที่นายอำเภอ ไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุด ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาชี้ขาด

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มี	21.1
2. ไม่มี	78.9
3. อื่นๆ	-

ตารางแสดงความคิดเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย ของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอ นายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้

ความคิดเห็นข้าราชการ	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. เห็นด้วย	**84.2**
2. ไม่เห็นด้วย	10.5
3. อื่นๆ	5.3

จากการพิจารณาตารางสรุปในด้านภูมิหลัง และปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของข้าราชการ อันได้แก่ แบบสอบถามที่ถามผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งก็ใช้วิธีการสัมภาษณ์ควบคู่กันไปด้วยในการเก็บข้อมูล นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานสังกัดสำนักผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการที่ทำงานใน อ.บ.ต. พบว่าร้อยละ 52.6 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามอยู่ในช่วงอายุ 41-50 ปี เป็นเพศชาย ร้อยละ 63.2 มากกว่าเพศหญิงซึ่งมีอยู่ร้อยละ 36.8 การศึกษาโดยเฉลี่ยจบระดับปริญญาตรี ร้อยละ 57.9 โดยก่อนหน้าที่จะมารับราชการ ร้อยละ 47.4 ศึกษาอยู่ แต่ก็มีจำนวนไม่น้อย ร้อยละ 36.8 ที่เคยทำงานในภาคเอกชนมาก่อน ซึ่งประสบการณ์ดังกล่าวน่าจะมีส่วนช่วยที่สำคัญในการนำมาพัฒนาระบบราชการ ยิ่งเมื่อพิจารณาในความเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคใต้ ทำให้เห็นถึงความรู้ ความเข้าใจวัฒนธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติ ของท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี (ร้อยละ 94.7 ภูมิลำเนาอยู่ภาคใต้) ย่อมทำให้การประสานงานระหว่างภายในส่วนราชการด้วยกันเอง และระหว่างส่วนราชการเป็นไปด้วยดี นอกจากนี้อายุงานโดยเฉลี่ยก็จัดว่าในกรณีของจังหวัดภูเก็ตนี้ อยู่ในระดับที่ทำงานมาพอสมควร ระยะเวลาหนึ่ง ร้อยละ 42.1 ระบุว่าเกินกว่า 5-10 ปี จึงทำให้สามารถให้ข้อมูลในเชิงลึกถึงปัญหาและข้อขัดข้องในการใช้ดุลพินิจได้ ร้อยละ 26.3 ทำงานมาเกินกว่า 25 ปีขึ้นไปด้วย โดยส่วนใหญ่ ร้อยละ 26.3 ได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของ อ.บ.ต. (ภูเก็ต) เป็นเวลาเกินกว่า 5-15 ปี และเกินกว่า 25 ปี เช่นกัน ตามลำดับ โดยร้อยละ 47.4 ดำรงตำแหน่ง ปลัด อ.บ.ต. และสังกัดในราชการส่วนท้องถิ่นร้อยละ 52.6 ซึ่งก็เป็นกรณีปกติอยู่แล้วเมื่อจำนวนกลุ่มตัวอย่างมีมากกว่าในการหาค่าเฉลี่ยออกมาจึงทำให้สูงกว่า ในกรณีของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีร้อยละ 47.4 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาสังกัดอยู่ แต่ก็เป็นจำนวนที่ไม่น้อยเช่นกันในการได้รับข้อมูล 68.4 ระบุว่ากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต. เป็นเรื่องจำเป็นที่ควรให้การอบรมแก่ อ.บ.ต. อันสะท้อนให้เห็นได้ถึงว่าอาจมีปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ในการปฏิบัติราชการทั้งนี้เพราะการ ทำราชการนั้นเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายต่างๆ มากมาย ความไม่รู้ ไม่

เข้าใจ จึงเป็นบ่อเกิดให้มีการปฏิบัติราชการที่ผิดพลาดและไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสิ่งที่ข้าราชการต้องการให้สมาชิก อ.บ.ต. ทำมากในการปฏิบัติหน้าที่พบว่าร้อยละ 57.9 ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามระบุว่า สมาชิก อ.บ.ต. ควรเน้นบทบาทในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามนโยบายและร้อยละ 78.9 ก็ต้องการให้คณะกรรมการ อ.บ.ต. บริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล ข้อน่าสังเกตก็คือในกรณีของจังหวัดภูเก็ตนี้ ร้อยละ 47.4 ระบุว่าบทบาทของ อ.บ.ต. ควรมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับในกรณีของจังหวัดที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง จะเห็นได้ว่ามิได้เน้นในบทบาทดังกล่าวนี้มากนัก ส่วนใหญ่ใน อ.บ.ต. เหล่านั้น (ชั้น 3- ชั้น 5) ซึ่งมีรายได้ไม่มากนักและเป็น อ.บ.ต. ในท้องถิ่น จึงมุ่งการพัฒนาไปที่การจัดหาน้ำ การรักษาทางการสร้างถนน มากกว่าจะเน้นบทบาทด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม อันเป็นลักษณะของ อ.บ.ต. ที่มีรายได้ค่อนข้างมาก (ชั้น 1 – ชั้น 3) สิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคเหล่านั้นมีเพียงพอแล้วนั่นเอง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ก็ยังคงเน้นเป็นจุดร่วมเหมือนๆ กับ อ.บ.ต. อื่น ร้อยละ 42.1 ไปที่การบำรุงส่งเสริมในการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งผู้วิจัยเคยแสดงความเห็นไปแล้วว่า อ.บ.ต. หากปรารถนาจึงมีรายได้ที่มากขึ้น และนำมาซึ่งความมีอิสระในการบริหารงาน ปลอดจากปัญหาการใช้ดุลพินิจก็ควรที่จะมุ่งเน้นในบทบาทของกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การหาประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต. ดังเช่นที่กรณีเทศบาลทำอยู่และประสบความสำเร็จในเวลานี้ ร้อยละ 68.4 เห็นด้วยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โดยให้เลือกประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. โดยตรง และเปลี่ยนชื่อเรียกเป็นนายก อ.บ.ต. เพื่อป้องกันความสับสน เกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียมอากรต่างๆ นั้นผู้วิจัยจะไม่นำมากล่าวซ้ำอีกทั้งนี้เพราะได้แสดงความเห็นในประเด็นของการคลังท้องถิ่นไปพอสมควร แล้วในจังหวัดก่อนหน้านี้หลายจังหวัด เพียงแต่ตั้ง ข้อสังเกตว่า ในกรณีของจังหวัดภูเก็ต จะพบว่าเหตุที่เป็น อ.บ.ต. ชั้น 1 – ชั้น 3 หมดก็เพราะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบจากเงินที่รอรับการอุดหนุนจากส่วนกลาง อันเป็นลักษณะของ อ.บ.ต. ชั้น 4 ชั้น 5 ส่วนใหญ่ในด้านปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอมีข้อน่าสนใจตรงที่ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 52.6 ระบุว่าไม่มีปัญหาในการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอแต่ก็มีสูงถึงร้อยละ 42.1 ซึ่งระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพนิจและอำนาจผูกพัน ดังกล่าวของนายอำเภอ แม้จะระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้งก็ตามยิ่งเมื่อนำมาพิจารณารวมกันกับร้อยละ 5.3 ที่ระบุว่ามีบ่อยครั้งก็เป็นตัวเลขที่สูงมาก ในการระบุว่ามีปัญหาในด้านการใช้ดุลพินิจ เมื่อเปรียบเทียบกับในจังหวัดอื่นๆ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะใน อ.บ.ต. ที่มีรายได้ ไม่มาก ชั้น 3 – ชั้น 5 เช่นในจังหวัดปัตตานีหรือพัทลุงกลับพบว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจมีน้อยกว่า อ.บ.ต. ที่มีรายได้มากๆ ซึ่งก็อาจเป็นปัญหาในการร่างข้อบังคับ ร่างแผนพัฒนา อ.บ.ต. และการใช้จ่ายเงินโครงการ งบประมาณต่างๆ จึงมีการ

กระทบกระทั่งเกิดขึ้นได้ ระหว่างอำเภอและ อ.บ.ต. นำไปสู่ปัญหาการใช้ดุลพินิจ ข้อมูลดังกล่าวน่าเชื่อถือทั้งนี้เป็นเพราะ เป็นข้อมูลที่เก็บได้จากทางฝ่ายข้าราชการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ แต่กลับตอบว่ามีปัญหา จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเพื่อทำความเข้าใจต่อไปว่า เป็นดุลพินิจด้านใด และมาจากสาเหตุองค์ประกอบใดแน่ แต่ข้อคำถามเดียวกันนี้กลับพบในทางตรงกันข้ามว่า กรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งกรณีของจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาผู้ว่า C.E.O.) ไม่มีการระบุว่าเป็นปัญหาในการที่ผู้ว่าฯ จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับต่างๆ ให้ อ.บ.ต. มีการยืนยันจากข้าราชการ ร้อยละ 84.2 ว่าไม่มี และร้อยละ 15.8 ระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้ง นอกจากนั้นก็เป็นการถามทั่วๆไป ถึงว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดหรือข้อบังคับ หรือแผนพัฒนาตำบลนั้นควรหรือไม่ที่นายอำเภอจะสามารถพิจารณาตามกฎหมายให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ ซึ่งส่วนใหญ่ของข้าราชการก็ระบุว่าเห็นด้วยที่เป็นเช่นนั้น นอกจากนี้ร้อยละ 78.9 ยืนยันอีกว่าในกรณีอำเภอและ อ.บ.ต. ขัดแย้งกันจนต้องส่งร่างข้อบังคับ หรือแผนพัฒนาตำบลนั้นมาให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาดกรณีของจังหวัดภูเก็ตไม่มีเกิดขึ้น

โดยหากจะมีการพิจารณาปัจจัยอันเป็นภูมิหลังดังกล่าวข้างต้นถึงความสัมพันธ์กัน (Crosstabulation) ของข้อมูลต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันว่าปัจจัยดังกล่าวจะมีผลอย่างไร หรือไม่ต่อความคิดเห็นของข้าราชการในการระบุถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในเรื่องต่างๆ สามารถแสดงได้เป็นตารางสรุปเปรียบเทียบได้ดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจนากรกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ		
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้องบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.		
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	62.5	37.5	-
3. อายุ 41-50 ปี	50	40	10
4. อายุ 51-60 ปี	-	100	-
เพศ			
1. ชาย	58.3	41.7	-
2. หญิง	42.9	42.9	14.3
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	25	50	25
2. ปริญญาตรี	63.6	36.4	-
3. ปริญญาโท	50	50	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	55.6	44.4	-
4. ปลัดอำเภอ	-	100	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	75	25	-
6. อื่นๆ ลูกจ้าง (ประจำ – ชั่วคราว)	33.3	33.3	33.3
จำนวนปีรับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	100	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	62.5	37.5	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	25	75	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	40	40	20
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	50	50	-
2. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	66.7	33.3	-
3. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	50	33.3	16.7
4. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	33.3	66.7	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	55.6	33.3	11.1
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	50	50	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ใช้อำนาจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันกับอำเภอและเสนอขึ้นมา)

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความคิดเห็นของข้าราชการ		
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. และไม่ผ่านร่างข้องบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.		
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	87.5	12.5	-
3. อายุ 41-50 ปี	80	20	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	91.7	8.3	-
2. หญิง	71.4	28.6	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	50	50	-
2. ปริญญาตรี	100	-	-
3. ปริญญาโท	75	25	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	88.9	11.1	-
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	75	25	-
6. อื่นๆ (ลูกจ้างประจำ / ชั่วคราว)	66.7	33.3	
จำนวนปีรับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	100	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	87.5	12.5	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	60	40	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	100	-	-
2. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	83.3	16.7	-
3. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	66.7	33.3	-
4. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	100	-	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	77.8	22.2	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	90	10	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัด ของข้าราชการ ต่อความเห็นของข้าราชการว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ		
	ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	100	-	-
3. อายุ 41-50 ปี	100	-	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	100	-	-
2. หญิง	100	-	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	100	-	-
2. ปริญญาตรี	100	-	-
3. ปริญญาโท	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	100	-	-
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	100	-	-
6. ลูกจ้าง (ประจำ / ชั่วคราว)	100	-	-
จำนวนปีรับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	100	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	100	-	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	100	-	-
2. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	100	-	-
3. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
4. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	100	-	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	100	-	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	100	-	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อความคิดเห็นของข้าราชการถึงว่าในการร่างแผนพัฒนาตำบล หรือ ข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ		
	ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่านมีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	12.5	87.5	-
3. อายุ 41-50 ปี	20	80	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	16.7	83.3	-
2. หญิง	28.6	71.4	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	25	75	-
2. ปริญญาตรี	27.3	72.7	-
3. ปริญญาโท	-	100	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	11.1	88.9	-
4. ปลัดอำเภอ	50	50	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	25	75	-
6. ลูกจ้าง (ประจำ/ชั่วคราว)	-	100	-
จำนวนปีรับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	-	100	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	25	75	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	100	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	40	60	-
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	25	75	-
2. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	16.7	83.3	-
3. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	33.3	66.7	-
4. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	-	100	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	33.3	66.7	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	10	90	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่การสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อประเด็นว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ว่าต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการ	ความเห็นของข้าราชการ		
	ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ต่ำกว่า 30 ปีลงมา	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	75	12.5	12.5
3. อายุ 41-50 ปี	90	10	-
4. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	83.3	8.3	8.3
2. หญิง	85.7	14.3	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	75	25	-
2. ปริญญาตรี	81.8	9.1	9.1
3. ปริญญาโท	100	-	-
ตำแหน่ง			
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	-	-
2. นายอำเภอ	100	-	-
3. ปลัด อ.บ.ต.	88.9	11.1	-
4. ปลัดอำเภอ	100	-	-
5. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	50	25	25
6. ลูกจ้าง (ชั่วคราว / ประจำ)	100	-	-
จำนวนที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	100	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	87.5	12.5	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	75	25	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	80	-	20
จำนวนเรื่องที่ติดต่องานกับ อ.บ.ต.			
1. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	75	25	-
2. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	83.3	16.7	-
3. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	83.3	-	16.7
4. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	100	-	-
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	77.8	11.1	11.1
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	90	10	-

จะเห็นได้ว่าเมื่อนำปัจจัยในด้านภูมิหลังด้านต่างๆ มาเปรียบเทียบกับปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอว่ามีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอมาจาก อ.บ.ต. จะพบว่าในกรณีของจังหวัดภูเก็ตที่ประกอบไปด้วยส่วนใหญ่ แล้วเป็น อ.บ.ต. ชั้น 1- ชั้น 3 ซึ่งถือเป็น อ.บ.ต. ที่มีรายได้ค่อนข้างสูง ดังนั้นจะพบว่าแตกต่างกับกรณีของจังหวัดที่ผ่านมา นั่นคือมีการระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้งที่เกิดปัญหาการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ให้ อ.บ.ต. และในขณะเดียวกันก็จะพบว่าก็มีอยู่มิใช่น้อย เช่นกันที่ระบุว่า มีบ่อยครั้ง เช่น ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่เป็นลูกจ้างประจำ / ชั่วคราวที่ทำงานใน อ.บ.ต. ก็ระบุเช่นนั้น ร้อยละ 16.7 ของข้าราชการที่ต้องติดต่องานกับ อ.บ.ต. เกินกว่า 20-25 เรื่อง หรือร้อยละ 11.1 ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามที่สังกัดอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคมีการระบุว่ามีบ่อยครั้งเช่นกัน อย่างไรก็แล้วแต่ก็มีส่วนหนึ่งที่ระบุว่าไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น เช่น ร้อยละ 62.5 ของข้าราชการที่อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 63.6 ของข้าราชการที่จบชั้นปริญญาตรี คิดเป็น 100% ของผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอเอง (ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อคำถามคำตอบนี้) ระบุว่าไม่มีปัญหาเกิดขึ้น อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วผู้วิจัยเห็นว่า กรณีของจังหวัดภูเก็ตนี้มีกรณีระบุว่ามีปัญหาในดุลพินิจของนายอำเภออยู่ในระดับต้นๆ ซึ่งมีความรุนแรงของปัญหามากกว่าใน อ.บ.ต. ชั้น 3- ชั้น 5 ที่ปรากฏอยู่ในทั้งจังหวัดพัทลุง ปัตตานีมาก แต่เมื่อนำข้อคำถามเดียวกันนี้ ไปสอบถาม ข้าราชการถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในเรื่องนี้กับผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าส่วนใหญ่แล้วระบุว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่มีปัญหาเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้ว่าฯ วางกรอบการทำงานของตนอย่างชัดเจนว่าจะใช้อำนาจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. อยู่ในระดับใด แต่ก็มีการระบุเช่นกันว่าในกรณีที่เกี่ยวด้วยเรื่องความประพฤติหรือพฤติกรรมต่างๆ ของสมาชิก อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสมนั้น บางครั้งในกรณีผู้ว่าฯ จะสั่งให้พ้นหรือปลดออกจากตำแหน่ง ในลักษณะดังกล่าวนี้ อาจเป็นการกลั่นแกล้งเกิดขึ้นได้ แต่โดยสรุปแล้ว โดยภาพรวมในกรณีของผู้ว่าฯ พบปัญหาการใช้ดุลพินิจนี้ต่อ อ.บ.ต. น้อยกว่านายอำเภอ ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะร่วมกันในทุกจังหวัดที่ผ่านมาว่าผู้ว่าฯ ซึ่งจะเป็นผู้กลั่นกรองอีกชั้นจะมีการระบุว่าเป็นปัญหาน้อยเมื่อเทียบกับนายอำเภอ ซึ่งเป็นด่านหน้าต้องใช้ดุลพินิจในเบื้องต้นจากข้อบังคับที่เสนอมา หรือการจัดทำร่างงบประมาณต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินเดือน ครุภัณฑ์หรือการตั้ง งบประมาณในรายการใช้จ่ายต่างๆ ไม่ถูกต้องเหมาะสมตามความเป็นจริง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ส่วนหนึ่งจากการสัมภาษณ์ในฝ่าย อ.บ.ต. ก็พบว่า บางครั้งนายอำเภอก็ใช้ดุลพินิจที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวหรือเป็นความเห็นส่วนตัวมาก ทำให้ อ.บ.ต. ได้รับผลกระทบอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีการระบุถึงปลัด อ.บ.ต. อีกว่าก็ถือเป็นผู้หนึ่งที่อาจมีส่วนทำให้เรื่องที่ตั้งขึ้นไปที่อำเภอวุ่นวายหรือทำให้เรียบร้อยได้ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าบทบาทของปลัด อ.บ.ต. ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณหรือในการปฏิบัติราชการต่างๆใน อ.บ.ต. ก็จะทำงานโดยรับคำสั่งจากนายอำเภออยู่แล้วจึงสมควร

พิจารณาถึงดุลพินิจของปลัด อ.บ.ต. อีกประเด็นหนึ่งด้วยอย่างไรก็แล้วแต่ผู้วิจัยยังเห็นว่า ปลัด อ.บ.ต. เป็นผู้ที่ผ่านเรื่องจากสภา อ.บ.ต. (มติสภา) ไปสู่นายอำเภอ และผู้ว่าฯแม้จะมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอยู่บ้างก็ไม่มากเมื่อเทียบกับนายอำเภอและท้ายที่สุดแล้วหากเป็นความประสงค์ของ อ.บ.ต. (มติสภา) ปลัด อ.บ.ต. ก็ไม่มีอำนาจยับยั้งใดๆ ทั้งสิ้นก็คงต้องผ่านขึ้นไปในระดับสูง ดังนั้น ดุลพินิจในกรณีของ ปลัด อ.บ.ต. ที่ในแบบสอบถามกรณีของจังหวัดภูเก็ตระบุมานี้ แม้จะดูมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ผู้วิจัยเห็นว่ามิใช่แก่นของปัญหา ปัญหาที่แท้จริงน่าจะไปอยู่ที่นายอำเภอ หรือระดับจังหวัด ซึ่งเมื่อไม่ผ่านร่างข้อบังคับ แผน งบประมาณ ก็จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้กับ อ.บ.ต. สมควรจะมีการกำหนดขอบเขต หลักเกณฑ์ ในการพิจารณา และระยะเวลา สิทธิในการอุทธรณ์ให้ อ.บ.ต. ทราบ ดังที่ได้เคยเสนอไปแล้วในจังหวัดก่อนหน้านี้ นอกจากนั้นก็ควรมีการสังสรรค์ พบปะสัมนาปัญหาต่างๆ กันบ้างก็จะเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ช่วยสร้างความเข้าใจและลดข้อขัดข้องในการทำงานลงมาได้ ในส่วนของข้อคำถามที่ว่าเห็นด้วย หรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนา อำเภอและแผนพัฒนาจังหวัดเป็นที่น่าสังเกตว่าข้าราชการในกรณีจังหวัดภูเก็ต คิดเป็น 100% เห็นด้วย หมดว่าควรต้องสอดคล้องกันโดยให้เหตุผลเช่นเดียวกับจังหวัดที่ผ่านมาว่าเพื่อเป็นทิศทางเดียวกันในการพัฒนาเป็นเอกภาพแนวทางเดียวกันและเสริมว่า อ.บ.ต. ต้องรับงบประมาณจากหลายหน่วยงาน จึงควรต้องจัดทำแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับอำเภอและจังหวัดเพื่อที่จะได้กระจายเม็ดเงินลงไปได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นแต่ก็ให้ข้อแนะนำว่าควรต้องคิดร่วมกันและมาจากระดับล่างคือ หมู่บ้านด้วย ในประเด็นความขัดแย้งกับนายอำเภอในเรื่องร่างข้อบังคับจนกระทั่งต้องให้ผู้ว่า ฯ เข้ามาชี้ขาดนั้น ส่วนใหญ่ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาก็ระบุว่า ไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น จะมีบ้างประปราย เช่นคิดเป็น 100% เท่าๆกันของข้าราชการที่อายุ 51-60 ปี กับผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอที่ระบุว่ามีปัญหานี้เกิดขึ้นเหมือนกัน ซึ่งก็เป็นปัญหาต่อเนื่องจากความขัดแย้งที่มีอยู่ต่อนายอำเภอ จึงจำเป็นต้องให้จังหวัดเป็นผู้ยุติปัญหา ประเด็นสุดท้ายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายในการใช้ดุลพินิจเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนพัฒนาตำบล หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. ก่อนนำไปใช้ว่าเห็นด้วยหรือไม่ข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาส่วนใหญ่เห็นด้วย โดยเฉพาะในการควบคุมที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดซื้อที่ดิน การจัดซื้อครุภัณฑ์ เงินเดือนหรือหมวดค่าตอบแทนต่างๆ ที่มีการจัดทำโดย อ.บ.ต. อาจจะยังไม่เหมาะสมก็ได้ จึงสมควรต้องพิจารณาในระดับชั้นของอำเภออีกชั้นหนึ่งก่อน นอกจากนี้ในบางแผนงานก็ต้องมีความเกี่ยวข้องกับอำเภออยู่แล้ว เช่นที่เป็นโครงการที่จัดทำในที่สาธารณะจึงควรให้อำเภอเข้ามามีส่วนรับรู้ เสียตั้งแต่ในชั้นที่เสนอขึ้นไปจาก อ.บ.ต. อันถือเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแล และทำให้เห็นได้ว่าเป็นการรับรู้ เช่นกันของทางฝ่ายราชการบ้านเมือง ทั้งนี้เพราะในรูปแบบที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

ท้องถิ่นยังมิได้มีการกระจายอำนาจให้เด็ดขาด เมื่อยังกระจายอำนาจให้ในขณะนี้ ไม่เด็ดขาด ก็ควรให้ทางฝ่ายราชการบ้านเมือง (นายอำเภอได้เข้ามามีส่วนรับรู้ได้ภายหลังจากที่สภา อ.บ.ต. มีมติ ซึ่งก็เป็นเหตุผลของข้าราชการทางฝ่ายที่เห็นด้วยว่าต้องให้นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาเบื้องต้นก่อน ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าผู้วิจัยได้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 แบบ ในตอนนี้ก็จะเป็นการเสนอผลการวิจัยในส่วนของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่น อันได้จากการเก็บข้อมูลสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต ถึงปัจจัยอันเป็นภูมิหลังและข้อมูลทั่วไปเพื่อประกอบการพิจารณาในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันต่อไป

ตารางแสดงภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่น

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)	ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. อายุ		**5. ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต. มากี่ปี**	
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	8.1	1. ต่ำกว่า 5 ปี	**62.2**
2. อายุ 31-40 ปี	**43.2**	2. 5 ปี – 6 ปี	10.8
3. อายุ 41-50 ปี	35.1	3. 6 ปี – 7 ปี	13.5
4. อายุ 51-60 ปี	13.5	4. 7 ปี – 8 ปี	13.5
5. อายุ 61 ปีขึ้นไป	-	5. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง)	-
2. เพศ		**6. ท่านคิดว่าจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นอีกหรือไม่**	
1. ชาย	**89.2**	1. สมัคร	40.5
2. หญิง	10.8	2. ไม่สมัคร	**48.6**
3. การศึกษา		3. อื่น (ไม่แน่นอน)	10.8
1. ประถมศึกษา	10.8	**7. ใน 1 อาทิตย์ ท่านมาทำงาน อ.บ.ต. เฉลี่ย กี่วัน**	
2. มัธยมศึกษา อาชีวะ	**45.9**		
3. อนุปริญญา	24.3	1. ต่ำกว่า 1 วัน	2.7
4. ปริญญาตรี	16.2	2. 1-3 วัน	**35.1**
5. ปริญญาโท	-	3. 3-5 วัน	**35.1**
6. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	2.7	4. 5-7 วัน	8.1
		5. มาทุกวัน	13.5
		6. อื่นๆ	5.4

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)	ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
4. ก่อนหน้าที่จะมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ท่านมีอาชีพ		**8. หากอยู่ในพื้นที่ชาวบ้านมาพบเฉลี่ยอาทิตย์กี่วัน**	
1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	-	1. ต่ำกว่า 1 วัน	5.4
2. เกษตรกร ประมง	27	2. 1-3 วัน	**35.1**
3. ค้าขาย	**32.4**	3. 3-5 วัน	16.2
4. รับเหมาก่อสร้าง	8.1	4. 5-7 วัน	16.2
5. ข้าราชการ	-	5. มาทุกวัน	16.2
6. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	**32.4**	6. อื่นๆ	10.8
9. รายได้เฉลี่ยของอาชีพที่ทำอยู่ก่อนมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต.		**13. ท่านต้องติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเฉลี่ยประมาณเดือนละกี่เรื่อง**	
1. ต่ำกว่า 5,000 บาท	10.8	1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**51.4**
2. 5,000-15,000 บาท	**54.1**	2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	18.9
3. 15,000 – 25,000 บาท	16.2	3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	5.4
4. 25,000- 35,000 บาท	13.5	4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	5.4
5. อื่นๆ (ไม่แน่นอนเพิ่ม – ลด)	5.4	5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	5.4
10. หลังจากที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. แล้วมีรายได้ เฉลี่ย เดือนละ		6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	13.5
1. ต่ำกว่า 5,000 บาท	8.1	**14. ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต.อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารหรือไม่**	
2. 5,000 - 15,000 บาท	**62.2**	1. อยู่	**59.5**
3. 15,000 - 25,000 บาท	18.9	2. ไม่อยู่	29.7
4. 25,000 – 35,000 บาท	5.4	3. อื่นๆ	10.8
5. อื่นๆ (ไม่แน่นอนของรายได้ (เพิ่ม – ลด)	5.4	**15. อ.บ.ต. ของท่านจัดอยู่ในชั้นใด**	
11. อาชีพปัจจุบัน		1. อ.บ.ต.ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	24.3
1. ลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน	2.7	2. อ.บ.ต.ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	29.7
2. ค้าขาย	**40.5**	3. อ.บ.ต.ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	**45.9**
3. เกษตรกรรม / ประมง	21.6	4. อ.บ.ต.ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท)	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	2.7	5. อ.บ.ต.ชั้น 5 (รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	-
5. อื่นๆ (รับจ้างทั่วไป)	32.4		

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
12. ภูมิลำเนา	
1. ภาคใต้	**97.3**
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2.7
17. ท่านอยู่ในตำบลอันเป็นที่ตั้งของ อ.บ.ต. มาเป็นเวลากี่ปีแล้ว	
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	5.4
2. เกินกว่า 5-15 ปี	16.2
3. เกินกว่า 15-20 ปี	2.7
4. เกินกว่า 20-25 ปี	2.7
5. เกินกว่า25 ปีขึ้นไป	**37.8**
6. อื่นๆ	35.1
18. ท่านดำรงตำแหน่งใดใน อ.บ.ต.	
1. ประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	16.2
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	13.5
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	2.7
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	13.5
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	**45.9**
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ)	8.1
19. ใน อ.บ.ต. ของท่านมีเจ้าหน้าที่ลูกจ้างกี่คน	
1. ต่ำกว่า 15 คน	2.7
2. 15-25 คน	**37.8**
3. 25-35 คน	**37.8**
4. 45-55 คน	5.4
5. อื่นๆ	16.2

ภูมิหลังของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
16. อ.บ.ต.อยู่ห่างจากจังหวัดกี่กิโลเมตร	
1. ต่ำกว่า 30 กิโลเมตร	**86.5**
2. 30-100 กิโลเมตร	10.8
3. 200 กิโลเมตรขึ้นไป	2.7
20. การอบรมเรื่องใดที่ท่านคิดว่าจำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ของท่าน	
1. กฎหมายเกี่ยวกับงานของ อ.บ.ต.	**73**
2. การฝึกอาชีพ	2.7
3. ผังเมือง	-
4. การจัดทำงบประมาณ	16.2
5. อื่นๆ (สำคัญทุกเรื่อง)	8.1
2.1 เครื่องใช้สำนักงานอุปกรณ์ยานพาหนะในข้อใดที่ท่านเห็นว่าจำเป็นกับ อ.บ.ต. ของท่านมากที่สุด	
1. ยานพาหนะ	**35.1**
2. อาคาร (สถานที่)	8.1
3. เครื่องคอมพิวเตอร์	10.8
4. เครื่องใช้สำนักงาน	29.7
5. อื่น ๆ	16.2

ในด้านของความคิดเห็นของแบบสอบถามของส่วนท้องถิ่นอันได้แก่การสอบถามสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นที่เป็นปัจจัยภูมิหลังต่างๆ พบว่าร้อยละ 43.2 ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามอายุอยู่ในวัยทำงาน คือ 31-40 ปี โดยเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง โดยเฉลี่ยร้อยละ 45.9 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา / อาชีวะร้อยละ 24.3 จบการศึกษาระดับอนุปริญญาและมีเพียงร้อยละ 16.2 ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าแม้ในกรณีของจังหวัดภูเก็ตจะเป็นจังหวัดที่มี อ.บ.ต. ชั้น 1- ชั้น 3 ที่มีรายได้ค่อนข้างดีก็ตาม แต่พื้นฐานในด้านการศึกษาของสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ซึ่งแม้ในกรณีของจังหวัดภูเก็ตเมื่อเปรียบเทียบในจุดนี้ กับกรณีของพัทลุง และปัตตานีและจังหวัดตรัง จะสูงกว่าอย่างเห็นได้ชัดแต่โดยภาพรวมแล้วก็ยังมีพื้นฐานการศึกษาที่ไม่สูงมากนักอันจะส่งผลถึงการรับรู้ และเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันได้ อีกประเด็นหนึ่งที่เห็นได้ชัดว่าแตกต่างจากในกรณีของในจังหวัดอื่นๆ ที่ผ่านมาก็คือร้อยละ 40.5 ของแบบสอบถามส่วนนี้ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่าคิดจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นๆอีก ซึ่งก็ทำให้เห็นถึงความมุ่งมั่น ในการทำงานแต่ก็มีร้อยละ 48.6 ไม่สนใจที่จะลงสมัครในระดับใดๆ ทั้งสิ้นอีก ในด้านของการปฏิบัติงาน ร้อยละ 35.1 เท่าๆ กัน ระบุว่ามาทำงานใน อ.บ.ต. 1-3 วัน และ 3-5 วัน นอกจากนั้นอีกร้อยละ 35.1 เช่นกัน ระบุว่าหากไม่มาทำงานชาวบ้านก็จะไปพบในพื้นที่เฉลี่ย 1-3 วัน ซึ่งโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ตนี้ ถือว่าทำงานปฏิบัติงานเต็มที่ โดยเป็นร้อยละ 62.2 สมาชิกใหม่ต่ำกว่า 5 ปี จึงน่าจะมีพลังหรือไฟในการสร้างสรรค์และพัฒนาท้องถิ่น ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือที่มีการกล่าวหาว่า อ.บ.ต. ในระดับชั้นที่มีรายได้มากๆ จะมีการทุจริตคอรับชั่นสูงแต่เมื่อพิจารณาผลการวิจัยในด้านรายได้ของสมาชิก อ.บ.ต. ทั้งก่อนและหลังเป็นพบว่าไม่แตกต่างกัน ยังคงระบุเท่าเดิมอยู่ คือ 5,000-15,000 บาท ในกรณีก่อนที่จะเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ร้อยละ 54.1 และภายหลังก็ระบุรายได้โดยเฉลี่ยไม่แตกต่างจากเดิม ร้อยละ 62.2 โดยในปัจจุบันร้อยละ 40.5 ประกอบอาชีพค้าขายเสริมไปด้วย และร้อยละ 32.4 รับจ้างทั่วไปมีเพียงร้อยละ 2.7 เท่านั้นที่เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียวโดยไม่ประกอบอาชีพอื่น ส่วนใหญ่ ร้อยละ 97.3 เป็นคนในภาคใต้ ในด้านของงานที่มีการติดต่อกับราชการส่วนภูมิภาค แม้จะมีจำนวนไม่ถึง 5 เรื่อง เฉลี่ยใน 1 เดือน คิดเป็นร้อยละ 51.4 ก็ตามแต่ดังที่ผู้วิจัยกล่าวแล้วว่าการติดต่อกันอาจทำในรูปแบบวาจาหรือการสั่งการในขณะที่มีการตรวจเยี่ยมก็เป็นได้ ยิ่งในกรณีของจังหวัดภูเก็ตเป็นเกาะด้วย แล้วพื้นที่ก็ไม่กว้างขวางการติดต่อกัน จึงเป็นเรื่องที่ใช้รูปแบบไม่เป็นทางการได้ร้อยละ 45.9 ของ อ.บ.ต. ที่ตอบแบบสอบถามมาระบุว่าเป็นชั้น 3 แต่ก็จะเห็นได้ว่าในกรณีของจังหวัดภูเก็ตมี อ.บ.ต. ที่มีรายได้ชั้น 1- ชั้น 3 ทั้งสิ้น ร้อยละ 86.5 อยู่ห่างจากจังหวัดต่ำกว่า 30 กิโลเมตร จึงเป็นการง่ายใน

การติดต่อกันในแบบที่ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งก็เป็นช่องทางให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจขึ้นได้ มีข้อสังเกตว่ามีร้อยละ 29.7 ซึ่งก็เป็นจำนวนที่ไม่น้อยระบุว่าเป็นสมาชิก อ.บ.ต. คนละทีมกับฝ่ายบริหารโดยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภา อ.บ.ต. ร้อยละ 45.9 ประธานกรรมการบริหาร ร้อยละ 16.2 ในด้านของการจัดการอบรม ร้อยละ 73 เช่นเดียวกันในทุกจังหวัดก็ต้องการให้จัดอบรมเรื่องกฎหมายการทำงานของ อ.บ.ต.

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
22. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล	37.8
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ ตำบล (ในเรื่องทั่วไป)	29.7
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ – รายจ่าย)	32.4
4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล	**45.9**
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม	32.4
6. อื่นๆ	18.9
23. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดมีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ที่ต้องทำมากที่สุด	
1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต.ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนา	**59.5**
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.	37.8
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	32.4
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย	27
5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุมทั้งสามัญ และวิสามัญ	29.7
6. อื่นๆ	24.3
24. ในด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง บทบาทใดที่ท่านคิดว่าต้องทำมากที่สุด	
1. ให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก	21.6
2. รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	**62.2**
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	24.3
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	18.9
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	32.4
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	27
7. คุ้มครองดูแล และรักษาบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	**48.6**
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย	29.7
9. อื่นๆ	16.2

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
25. ท่านคิดว่างานใดที่ท่านจะเลือกทำเป็นอันดับแรกใน อ.บ.ต. ของท่าน	
1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	**56.8**
2. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง	24.3
3. ให้มีบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	24.3
4. ให้มีบำรุงรักษาสถานที่ ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ	21.6
5. ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์	10.8
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	16.2
7. บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	43.2
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	27
9. หาประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	13.5
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	10.8
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	8.1
12. อื่นๆ	2.7
26. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะเปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายก อ.บ.ต. และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน	
1. เห็นด้วย	**83.8**
2. ไม่เห็นด้วย	16.2
3. อื่นๆ	-
27. ท่านคิดว่ารายได้ในข้อใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ของท่าน	
1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม	**64.9**
2. รายได้จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.	10.8
3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรร เก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย	51.4
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	5.4
5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ ต่างๆ	2.7
6. อื่น	-

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
28. รายได้ของ อ.บ.ต. ที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมข้อใดทำรายได้มากที่สุด	
1. ภาษีบำรุงท้องที่ (ม. 74)	32.4
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ม. 74)	**67.6**
3. ภาษีป้าย (ม. 74)	24.3
4. อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (ม. 74)	-
5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (ม. 75)	-
6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ม. 76)	2.7
7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา (ม. 76)	-
8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (ม. 76)	-
9. อากรรังนกนางแอ่น (ม. 77)	-
10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (ม.77)	-
11. อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (ม. 77)	-
12. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (ม. 78)	2.7
13. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	21.6
14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายปิโตรเลียม (ม. 78)	-
15. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ม.80)	-
16. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามกฎหมายกำหนด (ม. 82)	2.7
17. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (ม. 79)	-
18. อื่นๆ	2.7
29. รายจ่ายใดต่อไปนี้ที่ท่านเห็นว่าน่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต.	
1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงาน ส่วนตำบล	21.6
2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว	13.5
3. จ่ายค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภา อ.บ.ต. ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	21.6
4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าพาหนะ	5.4
5. จ่ายค่าวัสดุเช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์	5.4
6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ	5.4
7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	**37.8**
8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค	16.2
9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุน หน่วยงานอื่นๆ	8.1
10. รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด	2.7
11. อื่นๆ	8.1

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
30. ท่านคิดว่าบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงานของอ.บ.ต.	
1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ	18.9
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.	18.9
3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่าย ประจำปี ของอ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม	27
4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร	**35.1**
5. ยื่นญัตติ หรือกระทู้ถาม ผ่านสมาชิก อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้อง	24.3
6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ในกรณี อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส	27
7. อื่น ๆ	8.1
31. มาตรการใดในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ที่ได้ผลดีที่สุด	
1. การตั้งกระทู้ถาม	27
2. การยื่นญัตติ	16.2
3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.	**40.5**
4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.	16.2
5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง	5.4
6. การควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด	16.2
7. อื่นๆ	2.7
32. ญัตติใดต่อไปนี้มีผลต่อการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	
1. ขอรับรองรายงานการประชุม	8.6
2. ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติในเวลาที่มีการปรึกษารวดเร็ว	8.6
3. ขอแปรญัตติ	22.9
4. ขอให้ลงมติ	**42.9**
5. ขอให้แยกประเด็นพิจารณา หรือแยกประเด็นลงมติ	11.4
6. ขอให้ปิดอภิปราย	-
7. ขอให้เปิดอภิปรายต่อไป	11.4
8. ขอให้เลื่อนการประชุม ปรึกษาต่อคราวหน้า	5.7
9. ขอให้พิจารณาโทษสมาชิก อ.บ.ต. ว่าได้กระทำผิดข้อบังคับนี้ในการประชุมครั้งนั้น	5.7
10. ญัตติที่ประธานสภา อ.บ.ต. เห็นควรอนุญาต	5.7
11. อื่นๆ	-

ความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต	คิดเป็น (ร้อยละ)
33. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิก อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้	
1. เห็นด้วย	**86.5**
2. ไม่เห็นด้วย	13.5
3. อื่นๆ	-
34. ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับ	
1. มี	21.6
2. ไม่มี	**78.4**
3. อื่นๆ	-
35. ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับ	
1. มี	16.2
2. ไม่มี	**81.1**
3. อื่นๆ	2.7
36. เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด	
1. เห็นด้วย	**72.2**
2. ไม่เห็นด้วย	25
3. อื่นๆ	2.8
37. ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับต่างๆ งบประมาณใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด	
1. มี	8.1
2. ไม่มี	**91.9**
3. อื่นๆ	-
38. เห็นด้วยหรือไม่ว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้	
1. เห็นด้วย	**64.9**
2. ไม่เห็นด้วย	35.1
3. อื่นๆ	-

ในด้านของความคิดเห็นสมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในประเด็นของความสำคัญของหน้าที่สมาชิก อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด ร้อยละ 45.9 ระบุว่าการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล ร้อยละ 59.5 ระบุหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ว่าควรต้องบริหารกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบลในจุดนี้ จะเห็นได้ว่า แม้ถึงว่าสมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหารส่วนหนึ่งจะมีความเห็นที่ไม่เห็นด้วย หรือเห็นด้วยก็ตามว่าในการจัดทำแผนพัฒนา อ.บ.ต. ร่างข้อบังคับ หรืองบประมาณต่างๆ ต้องสอดคล้องกับแผนของทางอำเภอ และจังหวัดแต่เมื่อร่างข้อบังคับหรือแผนพัฒนาเหล่านั้นมีประกาศอนุมัติแล้วให้ใช้บังคับก็เห็นได้ว่าสมาชิกสภา อ.บ.ต. ให้ความสำคัญในการต้องถือปฏิบัติตาม เพื่อให้เป็นแนวทางที่สำคัญในการพัฒนา ร้อยละ 62.2 ระบุว่างานที่ อ.บ.ต. เองต้องทำควรเป็นการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าในกรณีของจังหวัดภูเก็ตนั้นถือได้ว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศจึงเกิดปัญหาดังกล่าวนี้ขึ้นได้ ดังนั้นความเห็นในส่วนของแบบสอบถามท้องถิ่นจึงระบุกรณีที่ต้องดำเนินการดังนี้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าความสำคัญของการที่จะทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งอยู่ที่การมีรายได้พอเพียงและเลี้ยงตนเองพึ่งพาตนเองได้ ซึ่ง อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ตมีศักยภาพเช่นนั้นในการดำเนินการแต่อาจขาดการชี้นำ จึงมุ่งที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น แท้ที่จริงแล้วการหารายได้หรือการจัดการในรูปแบบของการเก็บภาษีค่าธรรมเนียม หรืออากรใหม่ๆที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว การใช้บริการ หรือสถานประกอบการในจังหวัดภูเก็ต เช่น โรงแรมต่างๆ เป็นเรื่องที่น่าศึกษาวิจัยถึงประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับหากมีการปรับปรุงระบบระเบียบว่าด้วยวิธีการในทางภาษีอากร อันจะเป็นการลดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่เป็นปัญหาอยู่เวลานี้ลงได้อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ก็ควรเน้นในส่วนที่เป็นกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การหาประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต. เช่น การให้เช่า การให้สัมปทาน เป็นต้น ก็จะนำรายได้จำนวนมหาศาลมาสู่ อ.บ.ต. และจะลดปัญหาการขัดแย้งในด้านงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. กับอำเภอ (นายอำเภอ) ลงได้ ทั้งนี้เพราะเงินที่ อ.บ.ต. หามาได้เองจากกิจการการพาณิชย์นี้ถือเป็นรายได้ ซึ่งอยู่นอกเหนือจากการควบคุมกำกับของนายอำเภอ เช่น เดียวกันกับเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินอุดหนุนที่มีไปยัง อ.บ.ต. ร้อยละ 83.3 เห็นด้วยที่จะให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. โดยตรง ซึ่งก็เป็นความเห็นที่เหมือนๆ กันในทุกจังหวัดทั้งในกรณีแบบสอบถามข้าราชการ และแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นทั้งนี้หากมีการดำเนินการดังกล่าวได้ ก็จะถือเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของ อ.บ.ต. ขนานใหญ่ ที่จะทำให้มีการแยกอำนาจของฝ่ายบริหารออกจากการควบคุมของสภา อ.บ.ต. ที่มีอำนาจในการจัดทำเฉพาะในแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับต่างๆ โดยมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร อันเป็นการลดสภาพการณ์ที่มักมีการระบุ

มาในการสัมภาษณ์ในหลายๆ จังหวัดที่ผ่านมาว่ามีการเล่นการเมือง ใน อ.บ.ต. อยู่สูงมากทำให้เป็นอุปสรรคในการจัดทำแผนและร่างข้อบังคับที่จะใช้ในการพัฒนา ในด้านของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บนั้น ผู้วิจัยได้แสดงความเห็นไปแล้วทั้งในส่วนของจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดก่อนหน้านี้แล้ว หลายจังหวัด จึงไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดในการดำเนินการเพียงแต่ต้องการชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องในด้านรายได้ของ อ.บ.ต. จากเงินเหล่านั้น และโยงให้เห็นถึงว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นผลกระทบโดยตรงกับปัญหาการใช้ดุลพินิจได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าศักยภาพของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ตในการจัดเก็บภาษีมีการระบุถึงร้อยละ 64.9 ว่าเป็นภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้มิใช่เป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับ เพราะมีการระบุว่าได้รับเงินอุดหนุนเพียงร้อยละ 5.4 สิ่งที่น่าส่งเสริมต่อไป เพื่อเป็นแหล่งรายได้ในอนาคตก็คือ รายได้จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต. ที่มีการระบุสัดส่วนในการหาประโยชน์น้อยเกินไปอยู่ ร้อยละ 10.8 เท่านั้น นอกจากนี้ ร้อยละ 51.4 ยังระบุว่าเป็นเงินภาษีอากรต่างๆ ตามกฎหมาย ที่ได้รับจากการจัดสรร ซึ่งได้นำเสนอไปแล้วว่า สัดส่วนการจัดสรรต้องมีการทบทวนใหม่และให้ความเป็นธรรมแก่ท้องถิ่นมากขึ้น ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในการไม่ผ่านหรือผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ที่เสนอขึ้นไปนั้น ร้อยละ 78.4 ของแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่น ระบุว่าส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาผ่านให้จากทางอำเภอแต่ก็มีหลายครั้งเช่นกันที่ไม่ผ่านให้โดยมากก็เป็นเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง เช่น ครุภัณฑ์ ยานพาหนะ อุปกรณ์ สำนักงาน หรือการเสนอราคาในการก่อสร้างอาคาร นอกจากนั้นก็ให้เหตุผลในการไม่ผ่านให้ว่าผิดขั้นตอนระเบียบวิธีปฏิบัติราชการซึ่งในอนาคตสิ่งเหล่านี้ที่เป็นดุลพินิจของทางอำเภอต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ มิใช่ใช้ดุลพินิจอำเภอใจ ส่วนในปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ ต่อ อ.บ.ต. นั้นมีการยืนยันว่า ร้อยละ 81.1 ไม่มีปัญหา โดยมากบทบาทตรงนี้ของผู้ว่าฯ จะเป็นลักษณะของการเข้ามาไกล่เกลี่ยมากกว่าจะเป็นผู้ขัดแย้งกับ อ.บ.ต. โดยตรง ส่วนในประเด็นเรื่องแผนพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาอำเภอ และจังหวัดต้องสอดคล้องกัน หรือการที่นายอำเภอมีหน้าที่ในการต้องพิจารณาแผนพัฒนาตำบล หรืองบประมาณเหล่านั้นก่อนนำไปใช้ส่วนใหญ่แล้วแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นนี้ก็ยังเห็นด้วยแต่ต้องการให้มีความชัดเจนถึงการใช้เหตุผล ประกอบดุลพินิจในการตัดสินใจที่มีผลกระทบ อ.บ.ต.

โดยหากจะมีการพิจารณาปัจจัยอันเป็นภูมิหลังดังกล่าวข้างต้นถึงความสัมพันธ์กัน (Crosstabulation) ของข้อมูลต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันว่าปัจจัยดังกล่าวจะมีผลอย่างไร หรือไม่ต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหารในการระบุถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในกรณีของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแสดงเป็นตารางสรุปเปรียบเทียบได้ดังนี้

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ในการร่างข้อบังคับมีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) ในการร่างข้อบังคับมีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	**66.7**	33.3	-
2. อายุ 31-40 ปี	25	75	-
3. อายุ 41-50 ปี	7.7	**92.3**	-
4. อายุ 51-60 ปี	20	**80**	-
เพศ			
1. ชาย	21.2	**78.8**	-
2. หญิง	25	75	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	25	75	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	23	**76.5**	-
3. อนุปริญญา	-	100	-
4. ปริญญาตรี	33.3	**66.7**	-
5. อื่นๆ (การศึกษานอกระบบ)	**100**	-	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้าง/เจ้าพนักงานบริษัทเอกชน	-	**100**	-
2. ค้าขาย	26.7	**73.3**	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	12.5	**87.5**	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	-	**100**	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	25	75	-
ภูมิลำเนาจำนวนปีย้ายมาอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	**50**	50	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	33.3	**66.7**	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	**100**	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	**100**	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	14.3	**85.7**	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	15.4	**84.6**	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต.	-	**100**	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต	-	**100**	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	**100**	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	20	**80**	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	23.5	**76.5**	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	**66.7**	33.3	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	26.3	**73.7**	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	14.3	**85.7**	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	**100**	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	**100**	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**50**	50	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	20	**80**	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	11.1	**88.9**	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	36.4	**63.6**	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	17.6	**82.4**	-

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่อง ที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเฉลี่ยในเดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นในการร่างข้อบังคับมีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) ในการร่างข้อบังคับมีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจแทรกแซงไม่ผ่านร่างข้อบังคับที่เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	66.7	33.3	-
2. อายุ 31-40 ปี	6.3	87.5	6.3
3. อายุ 41-50 ปี	15.4	84.6	-
4. อายุ 51-60 ปี	20	80	-
เพศ			
1. ชาย	18.2	78.8	3
2. หญิง	-	100	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	25	75	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	17.6	76.5	5.9
3. อนุปริญญา	-	100	-
4. ปริญญาตรี	16.7	83.3	-
5. อื่น ๆ (การศึกษานอกระบบ)	100	-	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	100	-
2. ค้าขาย	20	80	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	-	87.5	12.5
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	-	100	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	25	75	-
ภูมิลำเนาจำนวนปีย้ายมาอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	100	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	50	50	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	7.1	92.9	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	7.7	84.6	7.7
ตำแหน่ง			
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	-	100	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	20	80	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	-	80	20
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	23.5	76.5	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	33.3	66.7	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	21.1	78.9	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	14.3	71.4	14.3
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	100	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	100	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	100	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	20	80	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	22.2	77.8	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	18.2	72.7	9.1
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	11.8	88.2	-

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่อง ที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น)		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจำเป็นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	**100**	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	**68.8**	25	6.3
3. อายุ 41-50 ปี	**69.2**	30.8	-
4. อายุ 51-60 ปี	**80**	20	-
เพศ			
1. ชาย	75	21.9	3.1
2. หญิง	**50**	**50**	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	**100**	-	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**52.9**	41.2	5.9
3. อนุปริญญา	**100**	-	-
4. ปริญญาตรี	**66.7**	33.3	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	-	**100**
2. ค้าขาย	73.3	26.7	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	**50**	**50**	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	**100**	-	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	**90.9**	9.1	-
ภูมิลำเนาจำนวนปีย้ายมาอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	**50**	**50**	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**83.3**	16.7	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	**100**	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	**100**	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	**64.3**	28.6	7.1
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	**91.7**	8.3	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	**100**	-	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	**60**	40	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต	-	**100**	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต	**80**	20	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	**68.8**	25	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	**66.7**	33.3	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**63.2**	31.6	5.3
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	71.4	28.6	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**100**	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**100**	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**50**	**50**	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	**100**	-	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	**88.9**	11.1	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	**81.8**	18.2	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	56.3	**37.5**	6.3

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่อง ที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นที่ว่า ในการร่างแผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อยืนยันกลับไป ในที่สุดผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเข้ามาชี้ขาด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ท้องถิ่น) ในการร่างแผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ใน อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อยืนยันกลับไปจนในที่สุด ผู้ว่าฯ ต้องมาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	33.3	**66.7**	-
2. อายุ 31-40 ปี	6.3	**93.8**	-
3. อายุ 41-50 ปี	-	**100**	-
4. อายุ 51-60 ปี	20	**80**	-
เพศ			
1. ชาย	6.1	**93.9**	-
2. หญิง	25	75	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	-	**100**	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	11.8	**88.2**	-
3. อนุปริญญา	-	**100**	-
4. ปริญญาตรี	16.7	**83.3**	-
5. อื่น ๆ (การศึกษานอกระบบ)	-	**100**	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	**100**	-
2. ค้าขาย	6.7	**93.3**	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	12.5	**87.5**	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	-	**100**	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	8.3	**91.7**	-
ภูมิลำเนาจำนวนปีย้ายมาอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	**100**	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	16.7	**83.3**	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	**100**	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	**100**	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	-	**100**	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	15.4	**84.6**	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	-	**100**	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	-	**100**	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	**100**	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	20	**80**	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	5.9	**94.1**	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	33.3	**66.7**	-
จำนวนเรื่องที่มีการติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	10.5	**89.5**	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	14.3	**85.7**	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	**100**	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	**100**	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	**100**	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	-	**100**	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	22.2	**77.8**	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	9.1	**90.9**	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	-	**100**	-

สรุปตารางแสดงการเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีที่ย้ายมาอยู่ใน อ.บ.ต. (ภูมิลำเนา) ตำแหน่ง จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคในเฉลี่ย 1 เดือน ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็น เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ จึงนำไปใช้ได้เสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	-	**100**	-
2. อายุ 31-40 ปี	75	25	-
3. อายุ 41-50 ปี	**69.2**	30.8	-
4. อายุ 51-60 ปี	**60**	40	-
เพศ			
1. ชาย	**66.7**	33.3	-
2. หญิง	**50**	**50**	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	75	25	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	**70.6**	29.4	-
3. อนุปริญญา	**77.8**	22.2	-
4. ปริญญาตรี	33.3	**66.7**	-
5. อื่น ๆ (การศึกษานอกระบบ)	-	**100**	-
อาชีพ			
1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน	-	**100**	-
2. ค้าขาย	73.3	26.7	-
3. เกษตรกรรม/ประมง	**62.5**	37.5	-
4. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	**100**	-	-
5. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	58.3	41.7	-
ภูมิลำเนาจำนวนปีย้ายมาอยู่ อ.บ. ต.			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	**100**	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**66.7**	33.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	**100**	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	**100**	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	71.4	28.6	-
6. อื่น ๆ (อยู่ไม่ต่อเนื่อง)	53.8	46.2	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	**100**	-	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต	**80**	20	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	**100**	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	**80**	20	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	47.1	**52.9**	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	33.3	**66.7**	-
จำนวนเรื่องที่มีติดต่อ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**52.6**	47.4	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	**85.7**	14.3	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	**100**	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**100**	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**100**	-	-
6. อื่นๆ (ไม่แน่นอน)	40	**60**	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. อ.บ.ต. ชั้น 1	**77.8**	22.2	-
2. อ.บ.ต. ชั้น 2	45.5	**54.5**	-
3. อ.บ.ต. ชั้น 3	**70.6**	29.4	-

จากการพิจารณาตารางจะเห็นได้ว่าต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ในประเด็นของการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ ในกรณีของ อ.บ.ต. จังหวัดภูเก็ต เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับภูมิหลังในด้านต่างๆ จะพบว่าแม้ส่วนใหญ่จะระบุว่าไม่มีปัญหาในการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ แต่ก็มีบ้างเช่นกัน ที่มีการระบุว่าเป็นปัญหาและกรณีของจังหวัดภูเก็ตนี้ ดูจะเป็นกรณี เมื่อเทียบเคียงกับ อ.บ.ต. ในจังหวัดอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสงขลา ปัตตานี ตรัง พัทลุง น้ำหนักโดยเฉพาะตัวเลขที่มีการระบุว่ามีปัญหาจะสูงกว่าในจังหวัดต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้แสดงให้เห็นอีกครั้งหนึ่งในบทสรุปและข้อเสนอแนะโดยละเอียด แต่ในชั้นนี้ใคร่ที่จะตั้งเป็นประเด็นไว้ก่อน เช่น ร้อยละ 66.7 ของ อ.บ.ต. ที่มีอายุตั้งแต่ 30 ปี ลงมาและคิดเป็น 100% เท่าๆกัน ทั้ง 3 กลุ่มของสมาชิก อ.บ.ต. ที่ศึกษานอกระบบที่ได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ใน อ.บ.ต. อันเป็นที่ตั้งซึ่งอยู่ในจังหวัดภูเก็ต เกินกว่า 15-20 ปี และผู้ที่เป็นรองประธานสภา อ.บ.ต. ระบุว่ามีปัญหาในการใช้ดุลพินิจนี้ ของนายอำเภอในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับท้องถิ่น (อ.บ.ต.) นอกจากนั้นก็มีร้อยละ 50 ของผู้ที่ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดภูเก็ตต่ำกว่าจนถึง 5 ปี ร้อยละ 66.7 ของผู้เป็นลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ ร้อยละ 50 ของผู้ที่ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเฉลี่ยใน 1 เดือน เกินกว่า 20-25 เรื่อง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นผู้ที่ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมากหลายเรื่อง ย่อมทราบดีว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจอย่างไรและทราบผลกระทบดังกล่าวที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นความเห็นของกลุ่มคนเหล่านี้จึงมีน้ำหนักอยู่มากและเมื่อกลุ่มคนเหล่านี้ยืนยันว่ามีปัญหาจึงเป็นข้อที่น่ารับฟังและค้นหาอุปสรรค ข้อขัดข้องเหล่านั้นต่อปัญหาเดียวกันนี้ เมื่อเปรียบเทียบในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่าไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในการไม่ผ่านข้อบังคับนี้ของ อ.บ.ต. จะมีบ้างก็เพียงประปรายเช่นเดียวกันกับกรณีของดุลพินิจเดียวกันนี้ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดอื่นๆ ก่อนหน้านี้ นอกจากนั้นตัวเลขที่ยืนยันว่าไม่มีปัญหาก็ยังสูงมากกว่าร้อยละ 85 จึงเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าปัญหาดังกล่าวสำหรับผู้ว่าฯ ต่อ อ.บ.ต. น่าจะน้อย เพราะเป็นการให้ข้อมูลของฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากดุลพินิจนั้น ในประเด็นที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องสอดคล้องกันกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด ในกรณีดังกล่าวแม้ส่วนใหญ่ของความเห็นในส่วนของ อ.บ.ต. จะเห็นด้วยว่าจำเป็นต้องสอดคล้องแต่ก็มีเช่น ร้อยละ 50 ที่เป็นเพศหญิงที่ให้ข้อมูลระบุว่าไม่เห็นด้วย เช่นเดียวกันกับร้อยละ 50 ของ อ.บ.ต. ที่มีอาชีพเสริมประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรประมงควบคู่กับเป็น อ.บ.ต. ก็ระบุว่าไม่เห็นด้วยคิดเป็น 100% เท่าๆกัน ทั้ง 2 กลุ่มของผู้ที่มีภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ในจังหวัดภูเก็ตเกินกว่า 15-20 ปี และเกินกว่า 20-25 ปี ซึ่งถือว่าได้อยู่อาศัยในจังหวัดมาเป็นเวลานานย่อมจะเห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของภูเก็ตมาโดยต่อเนื่องต่างระบุตรงกันว่า ไม่เห็นด้วยที่จะต้องให้แผนพัฒนาตำบล สอดคล้องจากแผนพัฒนาอำเภอหรือจังหวัด ควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้คิดและแผนพัฒนาอำเภอ ควรต้องออกแบบมา

เพื่อสอดรับในการพัฒนาของท้องถิ่น (สนับสนุน) จะเกิดประโยชน์สูงสุดมากกว่าการบังคับให้ออกแบบตามๆ กันมาโดยมีรูปแบบใหญ่อยู่ที่จังหวัด ฉะนั้นหากทางจังหวัดต้องการทิศทางในการพัฒนาทิศทางเดียวกัน และมีเอกภาพความเหมาะสมน่าจะอยู่ที่การเข้ามาปรับแต่งในตอนหลัง หลังจากที่ท้องถิ่นดำเนินการปรับจัดแผนกับทางอำเภอเสร็จสิ้นแล้วก่อนจะดีกว่า นอกจากนั้นก็มีร้อยละ 50 ของผู้ที่ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค เกินกว่า 20-25 เรื่อง คิดเป็น 100% ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภา อ.บ.ต. ก็ไม่เห็นด้วย เช่นกันที่จะต้องมีแผนที่สอดคล้องกันในทั้ง 3 ระดับ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเคยตั้งประเด็นไว้แล้วว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่แผนทั้ง 3 ระดับจะต้องสอดคล้องกัน แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าควรจะได้มีการริเริ่มจากระดับตำบลด้วย เพื่อให้ฐานล่างและการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นได้ตรงกับความต้องการของประชาชนนั่นเอง ในกรณีที่มีการถามกันถึงว่าในกรณีที่อำเภอไม่เห็นชอบกับแผนพัฒนาตำบล หรือร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จนต้องมีการส่งไปยังผู้ว่าฯ ให้มีการเข้ามาชี้ขาดนั้น ในประเด็นปัญหานี้พบว่าส่วนใหญ่แล้วความคิดเห็นของ อ.บ.ต. ระบุว่าไม่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะเมื่อดูเปรียบเทียบกับในช่องที่แสดงความคิดเห็นว่ามีไม่ว่าจะเทียบเคียงจากปัจจัยอันเป็นภูมิหลังประเด็นใด อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ภูมิลำเนา จำนวนปีที่ย้ายเข้ามาอยู่ในจังหวัดภูเก็ต ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ของสมาชิกสภา อ.บ.ต. จำนวนเรื่องที่มีการติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคและชั้นของ อ.บ.ต. ก็ระบุตรงกันว่ากรณีดังกล่าวไม่มีปัญหานี้เกิดขึ้น จึงเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวนี้ในทั้ง 5 จังหวัดที่มีการทำวิจัย พบว่า ไม่มีปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกันระหว่างอำเภอและ อ.บ.ต. ที่ผู้ว่าฯ จะต้องเข้ามาชี้ขาด แต่ก็มีผู้ให้ข้อมูลเช่นกันว่าทั้งนี้อาจเป็นเพราะในเรื่องของกฎหมายที่กันผู้ว่าฯ ให้อยู่ในระดับที่สูงกว่าอำเภอประการหนึ่ง และส่วนใหญ่หากมีความขัดแย้งกัน ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ก็จะเจรจาให้เรื่องสามารถที่จะจบได้ที่ อ.บ.ต. ไม่ต้องไปเพิ่มปัญหาให้ผู้ว่าฯ ต้องเข้ามาชี้ขาด แม้บางเรื่องเช่นเกี่ยวกับเขตพื้นที่ของ อ.บ.ต.และโครงการในการพัฒนาของทางอำเภอจะมีข้อพิพาทขัดแย้งกันเกี่ยวกับการใส่งบลงไปเพื่อพัฒนาอยู่บ้างก็ตาม ในประเด็นสุดท้ายเป็นการถามถึงเห็นด้วยหรือไม่ที่ก่อนจะนำแผนพัฒนาหรือข้อบังคับงบประมาณ รายจ่าย ข้อบังคับ (ทั่วไป) นำไปใช้จะต้องผ่านนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้ ในประเด็นดังกล่าวนี้ควรอย่างยิ่งที่จะต้องดูเชื่อมโยงกับปัญหาในการที่มีการระบุว่าแผนพัฒนาทั้ง 3 ระดับ จะต้องสอดคล้องกันด้วย ทั้งนี้เพราะในกรณีที่มีการระบุว่าเห็นด้วยให้แผนมีการสอดคล้องกัน แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่ไม่เห็นด้วยที่จะต้องนำแผนหรือข้อบังคับเหล่านั้นมาผ่านอำเภอก่อนเพื่อพิจารณาอันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่นร้อยละ 66.7 ของสมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่จบชั้นปริญญาตรี ไม่เห็นด้วยเช่นนั้น คิดเป็น 100% เท่าๆกันทั้ง 4 กลุ่ม ของผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา มีอาชีพเป็นลูกจ้างหรือพนักงานใน

บริษัทเอกชน หรือได้รับการศึกษานอกระบบ และพวกที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดภูเก็ตเกินกว่า 20-25 ปีขึ้นไป ก็ไม่เห็นด้วยเช่นนั้นเช่นกัน นอกจากนี้ก็มีร้อยละ 52.1 ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา อ.บ.ต. ร้อยละ 66.7 ของลูกจ้างชั่วคราว / ประจำ ร้อยละ 54.5 ของ อ.บ.ต. ในชั้น 2 ที่ไม่เห็นด้วย ดังนั้นในภาพรวมแล้วผู้วิจัยเห็นว่าควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดลงไปในรายละเอียดถึงว่าเรื่องใดควรผ่านที่อำเภอ เรื่องใดไม่จำเป็นต้องผ่าน ใช้มติของสภา อ.บ.ต. ได้ ทั้งนี้ก็จะเป็นการคงไว้ซึ่งอำนาจในการกำกับราชการส่วนท้องถิ่นไว้ได้ ในขณะเดียวกันก็จะเสริมสร้างให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและยืนหยัดในการพัฒนาตนเองชุมชนได้เช่นกัน

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าในส่วนแรกนั้นจะเป็นกรณีที่นำเสนอปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในลักษณะที่เป็นการพิจารณาจากคำร้อง คำขอ ข้อหารือ ร่างข้อบังคับ หรือแผนพัฒนาตำบลที่ทาง อ.บ.ต. เป็นผู้เสนอขึ้นไป ในประเด็นนี้ก็จะพิจารณาปัญหาดังกล่าว ในกรณีของการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. ของทั้งนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด อันอาจจะก่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันขึ้นได้ ในเบื้องต้นนี้ผู้วิจัยต้องการที่จะนำเสนอถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องและส่งผลกับปัญหาการใช้ดุลพินิจต่างๆ ในส่วนที่นอกเหนือจากการระบุถึงภูมิหลังและเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นการเสนอขึ้นไป แต่จะจำกัดขอบเขตในส่วนนี้อยู่ที่ดุลพินิจในการสั่งการลงมาของราชการส่วนภูมิภาคที่อาจส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น ดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบในด้านภูมิหลังโดยทั่วไปของ อ.บ.ต. เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน

1. ท่านมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่องานกับ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะติดต่อเองหรือแจ้งให้ทราบ, สั่งการไปยัง อ.บ.ต. เฉลี่ยเดือนละประมาณกี่เรื่อง	**คิดเป็นร้อยละ**
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	21.1
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	**31.6**
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**31.6**
6. อื่น (ไม่แน่นอน)	15.8

2. มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ต้องไปตรวจเยี่ยม อ.บ.ต. ในพื้นที่จังหวัดของท่าน	คิดเป็นร้อยละ
1. บ่อย	5.3
2. ปานกลาง	21.1
3. ไม่บ่อย	21.1
4. ทำงานอยู่ที่ อ.บ.ต. นั้นอยู่แล้ว	**42.1**
5. อื่นๆ	10.5
3. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ อ.บ.ต. เป็นสำคัญเช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน รวมถึงการรับคน /การให้ออกต้องผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน	
1. เห็นด้วย	**63.2**
2. ไม่เห็นด้วย	21.1
3. อื่นๆ	15.8
4. เห็นด้วยหรือไม่กับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุน ให้กับท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี	
1. เห็นด้วย	**84.2**
2. ไม่เห็นด้วย	15.8
3. อื่นๆ	-
5. รายได้ต่อไปนี้รายได้ของ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการ (ส่วนกลาง) จัดเก็บแล้วจัดสรรแบ่งให้ อ.บ.ต. ตามสัดส่วน ข้อใดที่ท่านคิดว่าแบ่งให้ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) น้อยเกินไปอยู่	
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิ	**21.1**
2. อากรรังนกนางแอ่น	-
3. ค่าภาคหลวง	-
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	5.3
5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล	-
6. ค่าประทานบัตรใบอนุญาต	5.3
7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	-
8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่ / น้ำมัน)	5.3
9. ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน	**57.9**
10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	21.1
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	31.6
12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	31.6
13. อื่นๆ	-

6. บทบาทของนายอำเภอในข้อใดในการกำกับดูแล หากใช้มากเกินไปจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล	**คิดเป็นร้อยละ**
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71)	11.1
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	5.6
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47)	5.6
4. มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง มาให้ข้อมูลเอกสาร สอบสวนรายงานตรวจสอบได้ (ม. 90)	22.2
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91)	11.1
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91)	-
7. อื่นๆ (เกิดขึ้นได้ทุกกรณี.....)	**44.4**
7. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดข้อใดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากใช้มากเกินไป จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล	
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว ตามคำขอ อ.บ.ต. (ม.72)	5.3
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ม. 87)	5.3
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้เลือกตั้งพ้นจากตำแน่ง (12(7) อนุโลม ม. 47)	10.5
4. สั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต.	15.8
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีสภา อ.บ.ต. มีมติให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	15.8
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ	21.1
7. อื่นๆ (เกิดขึ้นได้ในทุกกรณี...)	**26.3**
8. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ ใน อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกเอกสาร จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้	
1. เห็นด้วย	**94.7**
2. ไม่เห็นด้วย	-
3. อื่นๆ	5.3

ในด้านของความคิดเห็นของข้าราชการอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. และที่สังกัดอยู่ในสำนักผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ระบุว่าร้อยละ 31.6 เท่าๆกันทั้ง 2 กลุ่มได้มีการติดต่องานกับ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะติดต่อเองหรือแจ้งให้ทราบสั่งการไปยัง อ.บ.ต. เฉลี่ย เดือนละเกินกว่า 15-20 เรื่อง และเกินกว่า

20-25 เรื่อง อันจัดได้ว่ามีการติดต่องานบ่อยๆ กับ อ.บ.ต. ซึ่งย่อมสามารถสะท้อนปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันได้เป็นอย่างดี โดยร้อยละ 42.1 ทำงานอยู่ที่ อ.บ.ต. นั้นอยู่แล้ว (ส่วนใหญ่เป็นปลัด อ.บ.ต.) ร้อยละ 63.2 เห็นด้วยที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ อ.บ.ต. เช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานได้ 21 คน ชั้น 5 มีได้ 3 คน รวมถึงการรับคน / การให้ออกต้องทำโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน แต่ก็มีร้อยละ 21.1 ไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าท้องถิ่นควรจะมีอิสระในการบริหารงานบุคคลมากกว่านี้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น ร้อยละ 84.2 เห็นด้วยกับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่จะได้มีการจัดงบเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นทุกปี ทั้งนี้มีการระบุ ร้อยละ 21.1 ว่าค่าธรรมเนียม จดทะเบียน สิทธิเป็นสิ่งที่ถือได้ว่าเป็นรายได้ของ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการ (ส่วนกลาง) จัดเก็บแล้วแบ่งสรรให้ อ.บ.ต. เป็นสัดส่วนที่น้อยเกินไป (ไม่เป็นธรรม) นอกจากนี้ร้อยละ 57.9 ระบุว่าเป็นภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (ที่ไม่เป็นธรรม) ในการจัดสรร ร้อยละ 31.6 เท่าๆ กัน ระบุว่าเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ร้อยละ 21.1 ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ในประเด็นเกี่ยวกับสัดส่วนและตัวเลขการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวนี้ ของท้องถิ่น ผู้วิจัยได้เคยนำเสนอไปแล้วในจังหวัดที่ผ่านมาจึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก ร้อยละ 44.4 ระบุว่าหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายที่มีอยู่ในทุกๆ กรณีสามารถส่งผลกระทบให้กับท้องถิ่นได้มากน้อยแตกต่างกันออกไปดังนั้น ในกรณีของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ตความคิดเห็นของข้าราชการ มิได้ระบุลงไปว่าดุลพินิจใดของนายอำเภอน่าจะก่อปัญหากระทบกับ อ.บ.ต. ได้มากที่สุด คงกล่าวเป็นรวมๆ ว่าทุกกรณีรองลงมาร้อยละ 22.2 อำนาจในการเรียก อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน ตรวจสอบ เรียกเอกสารได้ (ม. 90) ในกรณีของผู้ว่าฯ ก็เช่นกัน ร้อยละ 26.3 ระบุว่าเกิดขึ้นได้ในทุกกรณีรองลงมาร้อยละ 21.1 ระบุว่า การสั่งยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอนับเป็นดุลพินิจที่อาจจะส่งผลกระทบถึง อ.บ.ต. ได้มากที่สุด และร้อยละ 94.7 ระบุว่าเห็นด้วยที่นายอำเภอมีอำนาจในการเรียก อ.บ.ต. มาชี้แจงสอบสวน ตรวจสอบได้ แต่ควรทำด้วยความชัดเจน

โดยหากนำปัจจัยอันเป็นภูมิหลังในด้านต่างๆ ของข้าราชการมาหาความสัมพันธ์กัน (Crosstabulation) เพื่อที่จะดูว่าจะมีผลอย่างไรหรือไม่ต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ซึ่งสามารถแสดงผลได้ดังนี้

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากกระทำโดยเคร่งครัด ข้อใดจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็น บทบาทที่เป็นการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของนายอำเภอ	ความคิดเห็นของข้าราชการ						
	บทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. หากกระทำโดยเคร่งครัด ข้อใดจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม.13 อนุโลม ม.47 (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต.กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงาน ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาสอบสวน รายงานเรียกเอกสารตรวจสอบ (ม.90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. (ม.91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ (ม.91) (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. อายุ 31-40 ปี	-	14.3	14.3	**42.9**	-	-	28.6
2. อายุ 41-50 ปี	10	-	-	10	20	-	**60**
3. อายุ 51-60 ปี	**100**	-	-	-	-	-	-
เพศ							
1. ชาย	16.7	8.3	-	25	8.3	-	**41.7**
2. หญิง	-	-	16.7	16.7	16.7	-	**50**
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	-	-	-	25	-	75
2. ปริญญาตรี	20	-	10	**30**	10	-	**30**
3. ปริญญาโท	-	25	-	25	-	-	**50**
ตำแหน่ง							
1. นายอำเภอ	**100**	-	-	-	-	-	
2. ปลัด อ.บ.ต	-	12.5	12.5	**50**	-	-	25
3. ปลัดอำเภอ	**50**	-	-	-	**50**	-	-
4. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	-	-	-	-	-	-	**100**
5. อื่น (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	-	-	-	33.3	-	**66.7**
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	-	-	-	-	-	-	**100**
2. เกินกว่า 5-15 ปี	14.3	14.3	14.3	**57.1**	-	-	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	-	-	-	-	-	**100**
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	-	-	-	25	-	**75**
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	20	-	-	-	20	-	**60**
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.							
1. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	-	25	25	-	-	**50**
2. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	-	-	40	-	-	**60**
3. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	**33.3**	16.7	-	-	16.7	-	**33.3**
4. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	-	-	-	33.3	33.3	-	**33.3**
สังกัด							
1. ราชการส่วนภูมิภาค	22.2	-	-	-	22.2	-	**55.6**
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	-	11.1	11.1	**44.4**	-	-	33.3

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการใช้ดุลพินิจกับ อ.บ.ต. หากกระทำโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็น บทบาทที่เป็นการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของนายอำเภอ	ความคิดเห็นของข้าราชการ: บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ในการใช้ดุลพินิจกับ อ.บ.ต. หากกระทำโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภามีมติ (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. อายุ 31-40 ปี	-	12.5	-	12.5	25	25	25
2. อายุ 41-50 ปี	10	-	10	20	10	20	30
3. อายุ 51-60 ปี	-	-	100	-	-	-	-
เพศ							
1. ชาย	8.3	8.3	8.3	-	25	8.3	41.7
2. หญิง	-	-	14.3	42.9	-	42.9	-
การศึกษา							
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	-	-	25	50	-	25	-
2. ปริญญาตรี	9.1	-	9.1	9.1	18.2	27.3	27.3
3. ปริญญาโท	-	25	-	-	25	-	50
ตำแหน่ง							
1. นายอำเภอ	100	-	-	-	-	-	-
2. ปลัด อ.บ.ต.	-	11.1	-	11.1	33.3	22.2	22.2
3. ปลัดอำเภอ	-	-	50	-	-	50	-
4. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	-	-	-	50	-	-	50
5. อื่นๆ (ลูกจ้างประจำ/ ชั่วคราว)	-	-	33.3	-	-	33.3	33.3
จำนวนปีที่รับราชการ							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	-	-	-	-	-	-	100
2. เกินกว่า 5-15 ปี	12.5	12.5	-	12.5	37.5	25	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	-	-	-	-	-	100
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	-	-	25	-	25	50
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	-	-	40	20	-	20	20
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.							
1. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	-	-	25	-	50	25
2. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	-	16.7	33.3	33.3	-	16.7
3. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	16.7	16.7	16.7	-	-	16.7	33.3
4. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	-	-	-	-	33.3	33.3	33.3
สังกัด							
1. ราชการส่วนภูมิภาค	11.1	-	11.1	22.2	-	22.2	33.3
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	-	10	10	10	30	20	20

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่ง จำนวนปีที่รับราชการ จำนวนเรื่องที่มีการสั่งการติดต่อมายัง อ.บ.ต. ของราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน และสังกัดของข้าราชการต่อประเด็นเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต.มาตรวจสอบได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็นของข้าราชการ		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำไปใช้เสมอ จึงนำไปใช้ได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. อายุ 31-40 ปี	100	-	-
2. อายุ 41-50 ปี	90	-	10
3. อายุ 51-60 ปี	100	-	-
เพศ			
1. ชาย	91.7	-	8.3
2. หญิง	100	-	-
การศึกษา			
1. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	100	-	-
2. ปริญญาตรี	100	-	-
3. ปริญญาโท	75	-	25
ตำแหน่ง			
1. นายอำเภอ	100	-	-
2. ปลัด อ.บ.ต.	88.9	-	11.1
3. ปลัดอำเภอ	100	-	-
4. ข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)	100	-	-
5. อื่นๆ (ลูกจ้างประจำ / ชั่วคราว)	100	-	-
จำนวนปีที่รับราชการ			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี	100	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	87.5	-	12.5
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	100	-	-
5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป	100	-	-
จำนวนเรื่องที่สั่งการไปยัง อ.บ.ต.			
1. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	100	-	-
2. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	100	-	-
3. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
4. อื่นๆ (ไม่ต่อเนื่อง)	66.7	-	33.3
สังกัด			
1. ราชการส่วนภูมิภาค	100	-	-
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	90	-	10

เมื่อนำปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ของนายอำเภอที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น (อ.บ.ต.) มาเปรียบเทียบ กับปัจจัยอันเป็นตัวแปรที่เป็นภูมิหลังในด้านต่างๆ เพื่อศึกษาดูว่าปัจจัยเหล่านี้ ส่งผลกระทบให้มีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ในปัญหาการใช้ดุลพินิจเหล่านั้น พบว่าในปัญหาการใช้ดุลพินิจด้านการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. ซึ่งในทุกๆ อ.บ.ต.ในจังหวัดที่ผ่านมา จะมีการระบุว่าเป็นปัญหาดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้มากที่สุด แต่กรณีของจังหวัดภูเก็ตนั้น ดุลพินิจของ อ.บ.ต. ที่ได้รับผลกระทบเป็นการกระจายตัวไปของข้อมูลไม่ได้มีการระบุไปที่ดุลพินิจใดดุลพินิจหนึ่งของนายอำเภอ เช่นคิดเป็น 100% ของข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาอายุ 51-60 ปี และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ร้อยละ 50 ของปลัดอำเภอระบุว่าน่าจะเป็นดุลพินิจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ส่วนดุลพินิจในการเป็นผู้อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. ไม่มีปรากฏว่ามีการระบุว่าเป็นปัญหาในเปอร์เซ็นต์ที่น่าสนใจ เช่นเดียวกันกับดุลพินิจในการสั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งซึ่งก็ไม่มีการระบุเช่นกันเป็นเปอร์เซ็นต์ที่ต่ำไม่ถึงร้อยละ 20 ว่ามีปัญหาใน 2 ด้านดังกล่าวนี้ แต่ส่วนหนึ่ง ร้อยละ 42.9 ของข้าราชการที่อายุ 31-40 ปี ร้อยละ 30 ของข้าราชการที่จบปริญญาตรี รอยละ 50 ของปลัด อ.บ.ต. ร้อยละ 57.1 ของข้าราชการที่รับราชการมาเกินกว่า 5-15 ปี และร้อยละ 44.4 ของข้าราชการที่สังกัดส่วนท้องถิ่นกลับไประบุที่ดุลพินิจในการเรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานต่างๆ ของ อ.บ.ต. มาสอบสวนมาชี้แจงทำรายงานตรวจสอบได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ อ.บ.ต. ได้ นอกจากนี้ร้อยละ 50 ของปลัดอำเภอระบุว่าหากใช้ดุลพินิจในการเสนอผู้ว่าฯ สั่งยุบ อ.บ.ต. เคร่งครัดมากเกินไปก็จะเป็นดุลพินิจที่ส่งผลกระทบถึง อ.บ.ต. ได้ สำหรับดุลพินิจในการเสนอผู้ว่าฯ สั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งดุลพินิจนี้ ไม่มีการระบุถึงว่าเป็นปัญหา (ม. 91) ดังนั้นในภาพรวมกรณีของดุลพินิจของนายอำเภอที่ส่งผลกระทบถึงท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ส่วนใหญ่แล้วข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามมาระบุให้ในข้ออื่นๆ ซึ่งหมายถึงในทุกๆ กรณีของดุลพินิจ อาจจะส่งผลกระทบถึงท้องถิ่นได้ ทั้งสิ้นขึ้นอยู่กับกรณีๆไปว่า ในขณะนั้นอำเภอและ อ.บ.ต. ได้เกิดปัญหาขัดแย้งกันในด้านใดเป็นสำคัญ และในจุดนี้ก็เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ ในกรณีของจังหวัดภูเก็ตที่แตกต่างจากปัญหานี้ ในกรณีของ อ.บ.ต. ในจังหวัดอื่นๆ ที่ผ่านมา อย่างสิ้นเชิงที่มักระบุได้ เป็นประเด็นๆ ไปว่าเป็นดุลพินิจใด ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนออีกครั้งหนึ่งในการเปรียบเทียบสรุปทบทวน ในบทสรุปและเสนอแนะระหว่าง อ.บ.ต. ใน 5 จังหวัด ที่เป็นพื้นที่ทำการวิจัย และต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ หากเปลี่ยนจากนายอำเภอ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จากผลการวิจัยพบว่าดุลพินิจที่ผู้ว่าฯ ใช้และอาจกระทบถึง อ.บ.ต. ก็ยังคงมีลักษณะการกระจายตัวเช่นเดียวกับกรณีของนายอำเภอเช่นกัน นั่นคือ คิดเป็น 100% ของนายอำเภอระบุว่าอาจเป็นปัญหาดุลพินิจในการเป็นผู้อนุญาตให้

ข้าราชการ ในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อ.บ.ต. ม. 72) นอกจากนั้นก็มีการระบุว่าดุลพินิจในการสั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 12(7) อนุโลม ม. 47) เป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ เช่น คิดเป็น 100% ของข้าราชการอายุ 51-60 ปี ร้อยละ 50 ของปลัด อ.บ.ต. ก็ระบุเช่นนั้น แม้ถึงกรณีดุลพินิจที่ผู้ว่าฯ จะใช้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ซึ่งปัจจุบันไม่มีตำแหน่งดังกล่าวเข้าไปดำรงตำแหน่งใน อ.บ.ต. แล้ว ก็มีข้าราชการหลายกลุ่ม ยังคงระบุว่าใน 2 ดุลพินิจนี้ก็นับเป็นการใช้ดุลพินิจแทรกแซง อ.บ.ต. ของผู้ว่าฯ ได้นอกจากนี้ร้อยละ 42.9 ข้าราชการเพศหญิง ร้อยละ 50 ของปลัดอำเภอ เช่นเดียวกันกับร้อยละ 50 ของข้าราชการที่มีการติดต่อสั่งการไปยัง อ.บ.ต. ใน 1 เดือน เกินกว่า 10-15 เรื่อง ระบุว่าเป็นดุลพินิจในการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอเป็นปัญหาอย่างไรก็แล้วแต่ส่วนใหญ่แล้วข้าราชการที่ตอบแบบสอบถามยังคงระบุว่าอื่นๆ ซึ่งก็หมายถึงว่าโอกาสที่ดุลพินิจที่กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าฯ นั่นย่อมขึ้นอยู่กับโอกาสได้ทั้งสิ้นในการส่งผลกระทบถึง อ.บ.ต. จังหวัดภูเก็ตที่ไม่เหมือน อ.บ.ต. ในจังหวัดที่ผ่านมาซึ่งมักระบุว่าเป็นกรณีการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอว่าเป็นปัญหา หรือกรณีการเข้าเป็นผู้แก้ไขใช้ดุลพินิจระงับข้อขัดแย้งในด้านที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. กับอำเภอ แต่กรณีของจังหวัดภูเก็ตในปัญหาการใช้ดุลพินิจในข้อนี้กลับมีระบุน้อยมากว่าเป็นปัญหาในกรณีของผู้ว่าฯ ไม่ถึงร้อยละ 15 โดยเฉลี่ยด้วยซ้ำไป ส่วนในประเด็นสุดท้ายข้าราชการส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยเกือบจะ 100% ว่าควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. นำเสนออำเภอก่อนจึงค่อยนำไปใช้ได้ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่าเป็นระยะแรกของ อ.บ.ต. ที่ก่อตั้งขึ้นไม่นาน ความไม่ชำนาญงานของสมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหารจึงต้องมีพี่เลี้ยง และป้องกันการร้องเรียนจากประชาชนเพื่อที่จะได้ให้อำเภอใช้อำนาจเข้ามาดูแลให้โปร่งใส ในภาวะที่องค์กรหรือกลไกภาคประชาชนยังทำงานได้ไม่เต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการเสนอถอดถอนก็ตาม แต่อย่างไรก็แล้วแต่สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีกำหนดเรื่องขอบเขตในการพิจารณาเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้เหตุผลประกอบการพิจารณา (เหตุผลในทางปกครอง) สิทธิการอุทธรณ์ของ อ.บ.ต. และมิติด้านระยะเวลาการพิจารณาที่รวดเร็วเป็นสำคัญ นอกจากนั้นในอีกด้านหนึ่งที่มีการถามกรณีของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นอันได้แก่สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ตต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ซึ่งสามารถแสดงผลเป็นตารางได้ดังนี้

1. มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ส่วนภูมิภาคอันได้แก่ปลัดอำเภอ / นายอำเภอ/ ผู้ว่าฯ มาเยี่ยม อ.บ.ต. ของท่าน	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. บ่อย	27
2. ปานกลาง	27
3. ไม่บ่อย	**45.9**
4. อื่นๆ	-
2. เห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังของ อ.บ.ต. โดยดูจากรายได้ อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน หรือ อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน รวมถึงอำนาจในการรับคน / ให้ออกทำโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน	
1. เห็นด้วย	35.1
2. ไม่เห็นด้วย	**64.9**
3. อื่นๆ	-
3. จำนวนเงินที่ อ.บ.ต. ของท่านได้รับงบประมาณอุดหนุนมาใช้จัดสรรปีหนึ่งจากส่วนกลางประมาณเท่าใด	
1. ต่ำกว่า 5 แสนบาท	8.1
2. 5 แสน – 1 ล้านบาท	**43.2**
3. 1 ถึง 3 ล้านบาท	16.2
4. 3 –5 ล้านบาท	18.9
5. 5-10 ล้านบาท	10.8
6. อื่นๆ	2.7
4. รายได้ในข้อใดที่เป็นรายได้ของ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ อ.บ.ต. ในสัดส่วนที่ท่านคิดว่ายังน้อยอยู่ (ไม่เป็นธรรมในการจัดสรร)	
1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิ	5.4
2. อากรรังนกนางแอ่น	-
3. ค่าภาคหลวง	10.8
4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้	8.1
5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล	2.7
6. ค่าประทานบัตรใบอนุญาต	2.7
7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย	2.7
8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่ / น้ำมัน)	13.5
9. ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน	**56.8**
10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต	16.2
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	21.6
12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	18.9
13. อื่นๆ	10.8

5. บทบาทในข้อใดต่อไปนี้ของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	**คิดเป็น (ร้อยละ)**
1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71)	**27.8**
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	25
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 13 อนุโลม ม. 47)	13.9
4. มีอำนาจเรียกสมาชิก สภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง มาให้ข้อมูลเอกสาร สอบสวนรายงานตรวจสอบได้ (ม. 90)	25
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91)	13.9
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต.ทั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91)	19.4
7. อื่นๆ	5.6
6. บทบาทในข้อใดต่อไปนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด	
1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว ตามคำขอ อ.บ.ต. (ม.72)	25.7
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ม. 87)	**28.6**
3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้เลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (12(7) อนุโลม ม. 47)	8.6
4. สั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต.	11.4
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีสภา อ.บ.ต. มีมติให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต.	14.3
6. ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ	11.4
7. อื่นๆ	14.3
7. เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงาน อ.บ.ต. ต่างๆ มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้	
1. เห็นด้วย	**67.6**
2. ไม่เห็นด้วย	29.7
3. อื่นๆ	2.7

จะเห็นได้ว่าร้อยละ 45.9 ของแบบสอบถามในส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่ามีไม่บ่อยครั้งนักที่ราชการส่วนภูมิภาคอันได้แก่ ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมาเยี่ยม อ.บ.ต. ในจุดดังกล่าวนี้ผู้วิจัยต้องการที่จะทราบถึงการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการว่ามีอยู่อย่างไรหรือไม่ ทั้งนี้เพราะดังที่ได้นำเสนอไปแล้วว่าการใช้ดุลพินิจนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้อาจมีการสั่งการโดย

วาจาแต่เมื่อผลการวิจัยแสดงออกมาเช่นนี้ ก็ชี้ให้เห็นว่ากรณีของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ตส่วนใหญ่แล้วน่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจในลักษณะสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรมากกว่า (หนังสือราชการ) แม้ว่าที่ตั้งของ อ.บ.ต. จะอยู่ไม่ห่างไกลจากตัวจังหวัดมากนักก็ตาม ร้อยละ 64.9 เห็นด้วยเกี่ยวกับการจัดกรอบอัตรากำลังตามที่ได้มีการกำหนดไว้ของระเบียบเช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานได้ 21 คน อ.บ.ต. ชั้น 5 มีพนักงานได้ 3 คน รวมทั้งเรื่องการพิจารณารับคนหรือลงโทษให้ออกต้องผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน (ก.อ.บ.ต.) แต่ก็มีเป็นจำนวนไม่น้อย ร้อยละ 35.1 ไม่เห็นด้วย ทั้งนี้เพราะงานของ อ.บ.ต. มีมากที่สำคัญก็คือ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต มีรายได้พอที่จะจ้าง พนักงานเหล่านี้ได้ แต่ติดที่กรอบการบรรจุลูกจ้างเพิ่มเติมทำไม่ได้ นอกจากนี้ก็พบว่ามีความล่าช้าในการเบิกงบประมาณเพื่อทำการจ้างลูกจ้างใหม่ ในกรณีที่มีการออกหรือออกฉุกเฉิน ทำให้เกิดปัญหาขาดคนเข้ามาทำงานได้ทันโดยเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวต่างๆ ซึ่งต้องขออนุมัติจาก ก. อ.บ.ต. โดยลักษณะดังกล่าวจึงทำให้การทำงานเป็นไปล่าช้า ยิ่งเมื่อ ก. อ.บ.ต. ประชุมกัน จัดวาระการประชุมนำเรื่องดังกล่าวเข้าบรรจุช้า ยิ่งทำให้ส่งผลเสียต่อการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ทั้งนี้รวมถึงเรื่องการลงโทษด้วยที่ไม่สามารถยุติได้ที่ อ.บ.ต.เกิดปัญหาไปร้องเรียนกันในระดับจังหวัด ทำให้ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาและบางครั้งก็ลักลั่นท้องถิ่นลงความเห็นว่าผิดแต่ ก.อ.บ.ต. ให้กลับมาทำงานใหม่ได้ เป็นต้น ในเรื่องการบรรจุข้าราชการใหม่แทนข้าราชการเดิมที่ย้ายก็มีความล่าช้าและน่าจะกระจายอำนาจให้ อ.บ.ต. มีอำนาจในการบรรจุข้าราชการในระดับที่สูงขึ้นกว่าระดับ 1-2 เป็น ระดับ 3 หรือพิจารณาในประเด็นดังกล่าวโดยดูที่รายได้และความพร้อมของ อ.บ.ต. เป็นสำคัญ ในด้านรายได้ก็เช่นกัน ร้อยละ 56.8 ระบุว่าที่ยังจัดสรรให้ไม่เป็นธรรมอยู่ที่ค่าภาษีธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยก็ได้นำเสนอไปบ้างแล้วถึงแนวทางในการแก้ปัญหาและการหาทางออกแต่สิ่งที่อยากจะเน้นก็คือสมควรอย่างยิ่งที่ อ.บ.ต. จะต้องคิดหารายได้ใหม่เพิ่มเติม ในส่วนของการเร่งรัดให้มีการจัดสรรภาษีค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้เป็นธรรมก็เป็นเรื่องของการดำเนินการไป แต่การจัดหาภาษีและค่าธรรมเนียมอากรใหม่ๆมาสู่ มาเป็นรายได้ของ อ.บ.ต. นั้น จะทำให้ลดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันลงไปได้มากโดยเฉพาะในแง่ของการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. โดยนายอำเภอยิ่งเมื่อพิจารณาถึง อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต จะเห็นได้ว่ามีศักยภาพในการดำเนินการดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นภาษีท่องเที่ยว ภาษีค่าขึ้นเหยียบเกาะหรือภาษีค่าขึ้นเหยียบฝั่ง ภาษีที่เก็บจากทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ ซึ่งก็จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นกรมเจ้าท่า ตำรวจท่องเที่ยว ท.ท.ท. และส่วนภูมิภาคสิ่งต่างๆเหล่านี้จากการสัมภาษณ์ สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.หลายคนเห็นด้วย และก็แลกเปลี่ยนให้ข้อมูลเพิ่มเติม จึงเป็นจุดที่ อ.บ.ต. ควรร่วมมือกับราชการส่วนภูมิภาค อำเภอ จังหวัด เพื่อพิจารณาดำเนินการ นอกเหนือจากปัญหาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์กันในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็พบปัญหา

ลักษณะนี้มาก กล่าวคือ อ.บ.จ. (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เป็นผู้เก็บผลประโยชน์ ทั้งจากท่าเทียบเรือ (ค่าตั๋ว ค่าเช่า ค่าระวาง ค่าผ่าน) แต่ อ.บ.ต. จะต้องรับภาระในการดูแล เพราะอยู่ในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นด้านขยะ การรักษาความสะอาด ความปลอดภัยต่างๆ ซึ่งสร้างภาระให้มากสมควรที่จะมีการทบทวนและแบ่งสัดส่วนดังกล่าวในการจัดสรรให้เป็นระบบในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อความเป็นธรรม ในกรณีปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นมีการระบุต่างออกไป โดยเจาะจงไปที่การให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ (ม. 71) ทั่วไปของ อ.บ.ต. ว่าเป็นดุลพินิจที่มีปัญหาคิดเป็นร้อยละ 27.8 ในกรณีของผู้ว่าฯ ร้อยละ 28.6 ระบุว่าปัญหาอยู่ที่การเป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งกันของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต.

โดยหากจะมีการพิจารณาปัจจัยอันเป็นภูมิหลังดังกล่าวข้างต้นถึงความสัมพันธ์กัน (Crosstabulation) ของข้อมูลต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันว่าปัจจัยดังกล่าวจะมีผลอย่างไรหรือไม่ต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในการระบุถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในกรณี (การสั่งการลงมา) ยัง อ.บ.ต. ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถแสดงตารางสรุปเปรียบเทียบได้ดังนี้

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีย้ายภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งจำนวนเรื่องใดที่ติดต่องานรับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาค มาเฉลี่ยใน 1 เดือน กี่เรื่อง ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานมากที่สุดต่อ อ.บ.ต.

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต.						
	บทบาทใดของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่ามีการแทรกแซงการทำงานมากที่สุดต่อ อ.บ.ต.						
	ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกและคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจงตรวจสอบได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดถอดสภา อ.บ.ต. ได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ สั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะ/บางคนออกจากตำแหน่งได้ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	33.3	33.3	33.3	33.3	-	33.3	-
2. อายุ 31-40 ปี	33.3	26.7	6.7	20	20	20	13.3
3. อายุ 41-50 ปี	7.7	23.1	23.1	30.8	7.7	7.7	-
4. อายุ 51-60 ปี	60	20	-	20	20	40	-
เพศ							
1. ชาย	25	28.1	12.5	25	15.6	21.9	6.3
2. หญิง	50	-	25	25	-	-	-
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	25	25	25	25	-	-	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	43.8	18.8	12.5	25	12.5	18.8	6.3
3. อนุปริญญา	11.1	33.3	11.1	33.3	22.2	22.2	-
4. ปริญญาตรี	16.7	33.3	-	16.7	16.7	16.7	16.7
5. อื่นๆ	-	-	100	-	-	-	-
อาชีพ							
1. ค้าขาย	33.3	33.3	13.3	33.3	26.7	20	-
2. เกษตรกรรม/ประมง	37.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	-
3. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	-	100	-	-	-	-	-
4. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	16.7	16.7	16.7	25	-	25	16.7
ภูมิลำเนาจำนวนปีย้ายมาอยู่ อ.บ. ต.							
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	50	50	-	-	-	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	33.3	50	-	33.3	16.7	33.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-	-	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	-	100	-	-	-	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	30.8	30.8	7.7	15.4	23.1	30.8	7.7
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	15.4	7.7	23.1	38.5	7.7	7.7	7.7
ตำแหน่ง							
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	33.3	16.7	16.7	33.3	16.7	16.7	16.7
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	-	20	-	20	20	20	20
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	100	-	-	-	-	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	20	40	20	-	20	-	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	31.3	25	18.8	31.3	12.5	31.3	-
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	33.3	33.3	-	33.3	-	-	-
จำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน (เฉลี่ย)							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	27.8	33.3	11.1	27.8	22.2	33.3	-
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	28.6	14.3	28.6	14.3	-	-	14.3
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	50	-	-	-	50	-	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	50	-	-	50	-	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	50	50	-	-	-	-	-
6. อื่นๆ	-	20	20	40	-	20	20
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	33.3	44.4	-	33.3	33.3	55.6	-
2. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	18.2	18.2	9.1	45.5	-	-	18.2
3. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	31.3	18.8	25	6.3	12.5	12.5	-

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีย้ายภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งจำนวนเรื่องใดที่ติดต่องานรับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาค มาเฉลี่ยใน 1 เดือน กี่เรื่อง ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องงบประมาณรายจ่าย (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภามีมติ (ร้อยละ)	ชุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
อายุ							
1. ตั้งแต่ 30 ปี ลงมา	**66.7**	**66.7**	-	-	-	-	-
2. อายุ 31-40 ปี	**31.3**	**31.3**	-	18.8	18.8	-	18.8
3. อายุ 41-50 ปี	9.1	**27.3**	18.2	9.1	9.1	18.2	9.1
4. อายุ 51-60 ปี	20	0	20	0	20	**40**	20
เพศ							
1. ชาย	29	**22.6**	6.5	9.7	16.1	12.9	16.1
2. หญิง	-	75	25	25	-	-	-
การศึกษา							
1. ประถมศึกษา	-	25	25	**25**	-	**25**	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	23.5	**35.3**	5.9	5.9	17.6	11.8	17.6
3. อนุปริญญา	**28.6**	14.3	14.3	**28.6**	**28.6**	-	-
4. ปริญญาตรี	**33.3**	**33.3**	-	-	-	16.7	**33.3**
5. อื่นๆ	**100**	-	-	-	-	-	-
อาชีพ							
1. ค้าขาย	-	**100**	-	-	-	-	-
2. เกษตรกรรม/ประมง	**33.3**	26.7	-	20	26.7	6.7	13.3
3. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	12.5	**37.5**	25	-	-	12.5	12.5
4. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	**27.3**	18.2	9.1	9.1	9.1	18.2	18.2
ภูมิลำเนาเข้ามาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี							
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	-	**100**	-	-	-	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	**33.3**	16.7	-	-	**33.3**	**33.3**	16.7
3. เกินกว่า 15-20 ปี	-	**100**	-	-	-	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	**100**	-	-	-	-	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	35.7	21.4	7.1	14.3	14.3	**7.1**	14.3
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	16.7	**25**	16.7	8.3	8.3	8.3	16.7
ตำแหน่ง							
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	**33.3**	-	-	-	**50**	16.7	16.7
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	20	20	-	-	-	**40**	20
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	-	100	-	-	-	-	-
4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.	-	25	25	**25**	-	-	25
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.	**37.5**	**31.3**	12.5	12.5	12.5	6.3	6.3
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	-	**66.7**	-	-	-	-	33.3
จำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาค ใน 1 เดือน (เฉลี่ย)							
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	**36.8**	**31.6**	-	10.5	21.1	10.5	10.5
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	-	**33.3**	**33.3**	-	-	16.7	16.7
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	-	-	-	**50**	-	50	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	-	-	**50**	-	50	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	-	**100**	-	-	-	-	-
6. อื่นๆ	**50**	-	-	-	-	-	**50**
ชั้นของ อ.บ.ต.							
1. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	**37.5**	12.5	-	12.5	**50**	25	-
2. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	27.3	18.2	9.1	9.1	9.1	-	**36.4**
3. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	18.8	**43.8**	12.5	12.5	-	12.5	6.3

สรุปตารางเปรียบเทียบในด้านอายุ เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนปีย้ายภูมิลำเนาอยู่ใน อ.บ.ต. ตำแหน่งจำนวนเรื่องใดที่ติดต่องานรับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาค มาเฉลี่ยใน 1 เดือน กี่เรื่อง ชั้นของ อ.บ.ต. ต่อประเด็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอ มีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. ตรวจสอบได้

ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบถึงความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในประเด็นดังกล่าว	ความคิดเห็น อ.บ.ต. (ร้อยละ)		
	เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอ มีอำนาจตามกฎหมาย เรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. ตรวจสอบได้		
	เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
อายุ			
1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา	33.3	66.7	-
2. อายุ 31-40 ปี	66.8	25	6.3
3. อายุ 41-50 ปี	76.9	23.1	-
4. อายุ 51-60 ปี	60	40	-
เพศ			
1. ชาย	66.7	30.3	3
2. หญิง	75	25	-
การศึกษา			
1. ประถมศึกษา	100	-	-
2. มัธยมศึกษา/อาชีวะ	64.7	29.4	5.9
3. อนุปริญญา	77.8	22.2	-
4. ปริญญาตรี	50	50	-
5. อื่นๆ	-	100	-
อาชีพ			
1. ค้าขาย	73.3	26.7	-
2. เกษตรกรรม/ประมง	62.5	37.5	-
3. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว	100	-	-
4. อื่น ๆ (รับจ้างทั่วไป)	66.7	33.3	-
ภูมิลำเนาย้ายมาอยู่ อ.บ. ต. กี่ปี			
1. ต่ำกว่า จนถึง 5 ปี	100	-	-
2. เกินกว่า 5-15 ปี	66.7	33.3	-
3. เกินกว่า 15-20 ปี	100	-	-
4. เกินกว่า 20-25 ปี	-	100	-
5. เกินกว่า 25 ปี ขึ้นไป	71.4	21.4	7.1
6. อื่น ๆ (ไม่แน่นอน)	61.5	38.5	-
ตำแหน่ง			
1. ประธานบริหาร อ.บ.ต	100	-	-
2. ประธานสภา อ.บ.ต.	80	20	-
3. รองประธานสภา อ.บ.ต.	100	-	-
4. กรรมการบริหาร อ บ ต	60	40	-
5. สมาชิกสภา อ.บ.ต	52.9	41.2	5.9
6. อื่น ๆ (ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว)	66.7	33.3	-
จำนวนเรื่องที่มีการรับคำสั่งหรือติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคใน 1 เดือน (เฉลี่ย)			
1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง	57.9	36.8	5.3
2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง	85.7	14.3	-
3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง	50	50	-
4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง	100	-	-
5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง	100	-	-
6. อื่นๆ	60	40	-
ชั้นของ อ.บ.ต.			
1. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านขึ้นไป)	88.9	11.1	-
2. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท)	54.5	45.5	-
3. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท)	64.7	29.4	5.9

ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในกรณีของนายอำเภอนั้นจะเห็นได้ว่าแบบสอบถามในส่วนของท้องถิ่นสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.ระบุในหลายปัญหาการใช้ดุลพินิจ กระจายกันออกไปว่าเป็นปัญหา เช่นเดียวกันกับในกรณีของแบบสอบถามข้าราชการ แต่ก็พอจะให้น้ำหนักได้หากจะดูในรายละเอียดของตารางสรุปเปรียบเทียบนั่นคือให้น้ำหนักไปที่ดุลพินิจในด้านการพิจารณาร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ของ อ.บ.ต.จากนายอำเภอ (ม. 71) ว่ามีปัญหามากที่สุด เช่น ร้อยละ 60 ของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่อายุ 51-60 ปี ร้อยละ 50 เท่าๆ กันทั้ง 3 กลุ่มทั้งกลุ่มที่มีการติดต่องานและรับคำสั่งจากราชการส่วนภูมิภาค เฉลี่ยใน 1 เดือน ไม่ว่าจะเป็นเกินกว่า 10-15 เรื่อง เกินกว่า 15-20 เรื่อง เกินกว่า 20-25 เรื่องก็ระบุตรงกันว่าดุลพินิจนี้ของนายอำเภอมีปัญหา ซึ่งก็น่าจะเป็นความเห็นที่รับฟังได้ ทั้งนี้เพราะเป็นกลุ่มที่ใกล้ชิดและมีอัตราจำนวนเรื่องในการติดต่องานกับราชการภูมิภาคอยู่สูงย่อมจะทราบปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นก็มีการระบุอำนาจในการเป็นผู้อนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เช่นกันว่าเป็นปัญหาเช่น ร้อยละ 33.3 ของผู้จบการศึกษาปริญญาตรีที่เป็นสมาชิกสภา อ.บ.ต. ร้อยละ 40 ของผู้เป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ร้อยละ 50 ของผู้ที่ต้องติดต่องานเกินกว่า 20-25 เรื่อง รวมทั้ง อ.บ.ต. ชั้น 1 ในจังหวัดภูเก็ตก็ระบุว่าพบปัญหาและได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจในด้านดังกล่าวนี้ นอกจากนั้นร้อยละ 33.3 ของผู้ที่อายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา เห็นว่าดุลพินิจในการสั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเป็นดุลพินิจที่ทำให้เกิดปัญหา คิดเป็น 100% ของผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดภูเก็ตอันเป็นที่ตั้งของ อ.บ.ต. ก็ระบุเช่นกัน ในด้านของการเรียกสมาชิกและคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ มาชี้แจงตรวจสอบนั้นพบว่า ร้อยละ 50 ของผู้ที่ติดต่องานกับราชการส่วนภูมิภาคเกินกว่า 15-20 เรื่อง และร้อยละ 45.5 ของ อ.บ.ต. ชั้น 2 ก็ระบุเช่นเดียวกันว่ามีปัญหาและร้อยละ 50 ของผู้ที่ติดต่องานเกินกว่า 10-15 เรื่องใน 1 เดือนระบุว่าปัญหาอยู่ที่การเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภา อ.บ.ต. ได้เป็นปัญหา (ม. 91) ในด้านปัญหาการสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะ/บางคนออกจากตำแหน่งในดุลพินิจด้านนี้ ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่ติดต่องานรับคำสั่งจากส่วนภูมิภาคต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง ระบุว่าเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับ ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมา ก็ระบุเช่นเดียวกันดังนั้น จึงเห็นได้ว่าโดยภาพรวมแล้วปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในกรณีของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ตจะเป็นการกระจายตัวออกไปในดุลพินิจต่างๆ หลายด้าน แต่ก็มีดุลพินิจที่เน้นว่าเป็นปัญหาเช่นกัน เช่นในการพิจารณาร่างข้อบังคับ หรือการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เป็นต้น กล่าวสำหรับในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจากผลการวิจัยพบว่าก็คงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายอำเภอแต่ลักษณะของการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ก่อผลกระทบนั้นก็แตกต่างกันออกไปตามแต่อำนาจที่ทางกฎหมายได้มีการระบุไว้ เช่น ร้อยละ 66.7 ของผู้ที่อายุตั้งแต่ 30 ปีลงมา ที่เป็น

สมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ร้อยละ 37.5 ของ อ.บ.ต. ชั้น 1 ร้อยละ 33.3 ของผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีตำแหน่งประธานบริหาร อ.บ.ต. ระบุว่าดุลพินิจของผู้ว่าฯ มีปัญหาในด้านการให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ (ไม่ผ่านให้ อ.บ.ต.) ซึ่งจะพบว่ากรณีดังกล่าวนี้ในจังหวัดที่ผ่านมาจะพบปัญหาดังกล่าวน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบความรุนแรงแห่งปัญหากับกรณีของจังหวัดภูเก็ต นอกจากนั้นจากการสัมภาษณ์กลุ่มสมาชิก อ.บ.ต.ส่วนใหญ่ ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าสมควรอย่างยิ่งที่น่าจะมีการขยายหรือกระจายอำนาจให้การอนุมัติต่างๆ ในด้านการก่อสร้างอาคาร การขออนุมัติในการต่อเติมดัดแปลงอาคารตึกแถวต่างๆ ในพื้นที่ อ.บ.ต. สร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ มาให้อยู่ในอำนาจของ อ.บ.ต. บ้างมากกว่าที่จะเป็นในกรณีทั่วๆไปที่จะดำเนินการก่อสร้างแล้วจึงขออนุมัติ อ.บ.ต. เป็นเพียงทางผ่าน ซึ่งก็เคยเกิดปัญหาขึ้นในกรณีของ อ.บ.ต. รัษฎากับผู้ว่าฯ ที่ทาง อ.บ.ต. ไม่อนุมัติให้ห้างสรรพสินค้ามาก่อสร้างในพื้นที่เพราะดำเนินการผิดแบบและเกรงว่าจะเสียภูมิทัศน์ และกระทบกับการประกอบอาชีพร้านค้าย่อยของชุมชน แต่ทางผู้ว่าฯ เมื่อรับอุทธรณ์จากเอกชนก็สั่งอนุมัติให้ก่อสร้างได้ไปในที่สุด ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่มากกว่าการกำกับดูแลเป็นการเข้ามาแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. ดังนั้นอำนาจเด็ดขาดในการอนุมัติน่าจะมีการกระจายมาบ้างว่าในกลุ่มงานใดที่ อ.บ.ต. สามารถอนุมัติได้เช่นเดียวกับกรณีของเทศบาล (สำนักการช่าง) และเป็นการสอดคล้องกับภารกิจของ อ.บ.ต. เองในด้านการวางผังเมืองอีกด้วย นอกจากนี้หากจะดูเปรียบเทียบจากตารางสรุปในกรณีดุลพินิจของผู้ว่าฯ ก็จะพบว่าปัญหาดุลพินิจในการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายก็มีการระบุถึง เช่นกันว่าเป็นปัญหา ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าผู้ว่าฯ ตามกฎหมายแล้วคือผู้ที่ต้องวินิจฉัยความขัดแย้งดังกล่าวระหว่างอำเภอและ อ.บ.ต.จึงมีการระบุว่าการใช้ดุลพินิจด้านนี้ มีปัญหาส่งผลกระทบกับ อ.บ.ต. ขึ้นได้ นอกจากนั้นก็มีในดุลพินิจด้านอื่นๆ บ้าง เช่น การสั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ส่วนในกรณีเกี่ยวกับดุลพินิจในการปลดกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบลนั้น โดยเหตุที่กรณีของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนี้ปัจจุบันไม่มีตำแหน่งใน อ.บ.ต. โดยตำแหน่งอีกแล้วดุลพินิจในด้านนี้ของผู้ว่าฯ จึงมิได้มีการระบุถึงเท่าใดว่าเป็นปัญหาคงมีเพียงการระบุถึงการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอว่ามีปัญหาเช่นกัน แต่ก็ไม่มากเหมือนกรณีร่างข้อบังคับและเรื่องวินิจฉัยความขัดแย้งของ อ.บ.ต. กับอำเภอ (โปรดดูเทียบเคียงจากตารางสรุป) ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของนายอำเภอในการเรียกเอกสารมาชี้แจง มาตรวจสอบ อ.บ.ต. ได้นั้น สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ส่วนใหญ่เห็นด้วย

3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล คำร้อง คำขอ ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบล (เสนอเรื่องขึ้นไป) และปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีการ (สั่งการ) ลงไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล

จะเห็นได้ว่า ผู้วิจัยวางแนวทางในการทำวิจัยครั้งนี้อยู่ที่ปัญหาใน 2 ดุลพินิจ ในสองลักษณะดังกล่าว นั่นคือ เป็นการเสนอขึ้นไปของ อ.บ.ต. นั้นประการหนึ่ง และการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. อีกประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็แล้วแต่ ในปัญหาของการใช้ดุลพินิจในทั้ง 2 ลักษณะนี้เป็นการยากที่จะมีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นการสั่งการหรือเรื่องใดเป็นการเสนอขึ้นไป ทั้งนี้เพราะหากไม่มีการเสนอขึ้นไป ก็คงไม่มีการส่งการลงมายัง อ.บ.ต. แต่ก็มีบางประเด็นเช่นกันเป็นลักษณะนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนราชการส่วนกลางเช่นนี้ ทางอำเภอหรือจังหวัดก็ต้องสั่งการมายังท้องถิ่น หรือเป็นคำสั่งจากทางจังหวัด ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะผู้บริหาร อ.บ.ต. กับข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานสังกัดส่วนท้องถิ่น และที่ทำงานใน อ.บ.ต. ต่อปัญหาว่ามีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต. และต่อปัญหาในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	ประเด็นปัญหาเพื่อทำการเปรียบเทียบ						
	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา				ในการร่างแผนพัฒนา อ.บ.ต. และงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. มีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมาและต้องยืนยันไปจนถึงผู้ว่าฯ มาชี้ขาด		
	มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)	มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	21.6	-	78.4	-	8.1	91.9	-
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	5.3	42.1	52.6	-	21.1	78.9	-

ตารางเปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดระหว่างแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นข้อบังคับ อ.บ.ต.

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ที่เสนอมา			
	ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างบางครั้ง (ปานกลาง) (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ท้องถิ่น	81.1	-	16.2	2.7
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	84.2	15.8	-	-

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุดหากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของนายอำเภอตามกฎหมายในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	ให้ความคิดเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม. 71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ม. 13 อนุโลม ม.47 (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการผู้บริหาร อ.บ.ต. มาชี้แจงให้ข้อมูลตรวจสอบ (ม. 90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ตั้งคณะบางคนออกจากตำแหน่งได้ (ม. 91) (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	27.8	25	13.9	25	13.9	19.4	5.6
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	11.1	5.6	5.6	22.2	11.1	-	44.4

ตารางเปรียบเทียบความคิดเห็นของส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในประเด็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด หากใช้ดุลพินิจดังกล่าวมากไป

ประเภทของผู้ตอบแบบสอบถาม	บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย ในการกำกับดูแล อ.บ.ต.						
	เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. ชั่วคราวตามคำขอ (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีมีความขัดแย้งกันข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่าง อ.บ.ต. กับนายอำเภอ (ม. 87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้ออก (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอ (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. ส่วนท้องถิ่น	25.7	**28.6**	8.6	11.4	14.3	11.4	14.3
2. ข้าราชการ (ภูมิภาค)	5.3	5.3	10.5	15.8	15.8	**21.1**	**26.3**

ในประเด็นของการเปรียบเทียบกันในระหว่างแบบสอบถามที่มีการถามข้าราชการและแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดที่ส่งผลกระทบกับ อ.บ.ต. นั้นจากผลการวิจัยพบว่าในส่วนของแบบสอบถามท้องถิ่นร้อยละ 21.6 ระบุว่ามีกรณีที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้กับ อ.บ.ต. และร้อยละเพียง 5.3 ของแบบสอบถามของข้าราชการระบุว่ามีปัญหาในด้านนี้เช่นกัน แต่ก็มีถึงร้อยละ 42.1 ของแบบสอบถามของข้าราชการที่ระบุเช่นกันว่ามีบ้างเป็นบางครั้งที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจไม่ผ่านร่างข้อบังคับดังกล่าวให้กับ อ.บ.ต. ซึ่งเมื่อรวมกันกับร้อยละ 5.3 ก็จะเห็นได้ว่ามีเป็นจำนวนไม่น้อยเช่นกัน ในกรณีของแบบสอบถามของข้าราชการที่ระบุว่ามีปัญหาด้านนี้ และก็เป็นจำนวนที่เมื่อนำมารวมแล้วสูงกว่าในกรณีของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นเสียอีก ที่ระบุว่าดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ของนายอำเภอมีปัญหา ซึ่งก็น่าจะเป็นที่เชื่อถือได้ โดยทั้งนี้อาจจะศึกษาจากตารางที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้แล้วถึงการเปรียบเทียบปัญหาดังกล่าวนี้ของนายอำเภอกับปัจจัยที่เป็นภูมิหลังในด้านต่างๆ (Crosstabulation) นอกจากนี้การให้ข้อมูลดังกล่าวก็เป็นการให้จากในฝ่ายของข้าราชการเอง ซึ่งก็เห็นได้ว่าเป็นกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่มีส่วนได้เสีย เพราะเป็นข้าราชการด้วยกัน แต่ก็กลับระบุว่ามีปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็แล้วแต่ก็มีทั้งกลุ่มข้าราชการร้อยละ 52.6 และกลุ่มของท้องถิ่น ร้อยละ 78.4 ที่ยืนยันว่าไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เมื่อถามต่อไปถึงกรณีของการที่มีข้อขัดแย้งกันในระหว่าง อ.บ.ต. กับอำเภอในเรื่องการอนุมัติข้อบังคับ

งบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. แล้วจะต้องให้ทางสภา อ.บ.ต. กลับมายืนยันอีกครั้ง จนต้องนำเสนอผู้ว่าฯ ให้เป็นผู้ชี้ขาดมีหรือไม่ ร้อยละ 91.9 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นและร้อยละ 78.9 ของแบบสอบถามข้าราชการยืนยันว่า ไม่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น เช่นเดียวกันกับในหลาย ๆ อ.บ.ต. ในหลายจังหวัดที่ผ่านมา ทั้งนี้ก็คงเป็นด้วยเหตุผลที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วว่ามักจะมีการเจรจาหรือกลับไปแก้ไขตามที่อำเภอแนะนำมากกว่าที่จะมีการใช้มติของสภา อ.บ.ต. ส่งขึ้นไปให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด ซึ่งการกลับไปแก้ไขนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่ควรพิจารณาน่าจะไม่ใช่อยู่ที่การกลับไปแก้ไขแล้วนายอำเภอจะผ่านข้อบังคับดังกล่าวให้ แต่ควรพิจารณาที่ดุลพินิจของนายอำเภอว่าดำเนินการถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ต่างหากในการใช้ดุลพินิจที่จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับดังกล่าวให้ อ.บ.ต. มีเหตุผลประกอบคำอธิบายได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะคำสั่งเหล่านี้ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะนำ อ.บ.ต. ไปสู่การใช้สิทธิอุทธรณ์ โดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร หรือการฟ้องร้องยังศาลปกครองได้อยู่นั่นเอง ในกรณีข้อคำถามเดียวกันที่ถามผู้ว่าราชการจังหวัดมีหรือไม่ที่จะใช้ดุลพินิจดังกล่าว ไม่ผ่านร่างข้อบังคับให้ อ.บ.ต. พบว่าทั้งในแบบสอบถามของท้องถิ่น ร้อยละ 81.1 แบบสอบถามข้าราชการ 84.2 ระบุว่าไม่มีกรณีปัญหาดุลพินิจเกิดจากการกระทำของผู้ว่าฯ ดังกล่าว แต่ก็มีร้อยละ 15.8 เช่นกันของแบบสอบถามข้าราชการ (ส่วนภูมิภาค) ที่ระบุว่ามีบ้างเป็นบางครั้งที่เกิดกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ในคำถามที่มีการเจาะจงลงไปถามในรายละเอียดถึงว่าหากนายอำเภอมีปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ดุลพินิจในข้อใดที่น่าจะส่งผลกระทบต่อ อ.บ.ต. มากที่สุด ร้อยละ 27.8 ของแบบสอบถามส่วนท้องถิ่นระบุว่าเป็นเรื่องการให้ความคิดเห็นในกรณีพิจารณาร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ส่วนร้อยละ 22.2 ระบุว่าเป็นปัญหาดุลพินิจในด้านการมีอำนาจเรียกสมาชิก อ.บ.ต. กรรมการผู้บริหาร อ.บ.ต. เจ้าหน้าที่ต่างๆ ใน อ.บ.ต. มาชี้แจงมารายงานเรียกเอกสารมาตรวจสอบได้ (ม.90) แต่ก็มีถึงร้อยละ 44.4 ของแบบสอบถามข้าราชการที่ระบุว่าในทุกๆ ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในกรณีของนายอำเภอและในพื้นที่ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ต ก็มีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ร้อยละ 28.6 ระบุว่าเป็นดุลพินิจในด้านการเป็นผู้วินิจฉัยกรณีที่เกิดความขัดแย้งกันของข้อบังคับ หรืองบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. กับอำเภอ ร้อยละ 21.1 ของแบบสอบถามข้าราชการ ระบุว่าเป็นเรื่องการยุบสภา อ.บ.ต. ตามคำแนะนำของนายอำเภอร้อยละ 26.3 ระบุว่าในทุกๆ ดุลพินิจที่หยิบยกขึ้นมามีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอขึ้นอยู่กับเงื่อนไขกับสถานการณ์เป็นกรณีๆไป ดังนั้นจากสภาพการณ์โดยรวมทั้งหมดดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าในกรณีของ อ.บ.ต. ในจังหวัดภูเก็ตนั้นก็เป็นเช่นเดียวกันกับของ อ.บ.ต. ในจังหวัดอื่นๆ ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง โดยเฉพาะในส่วนผลการวิจัย ที่ระบุถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ แต่ที่ดูจะโดดเด่นและมีปัญหามากกว่าใน อ.บ.ต. อื่นๆ ค่อนข้างชัดเจนก็คือในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอต่อ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะเป็นในด้านการพิจารณาร่างข้อ

บังคับ (ทั่วไป) ซึ่งกรณีนี้ในจังหวัดอื่นๆ ไม่ค่อยพบปัญหาสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำคู่มือและจัดอบรมในการใช้และจัดทำวิธีพิจารณาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของนายอำเภอหรืออาจมีการตั้งคณะกรรมการร่วมในระหว่าง อ.บ.ต.นั้นๆ กับอำเภอขึ้นเป็นกรณีๆไปในการพิจารณาข้อบังคับ ซึ่งจะเป็นปัญหาที่ทางอำเภอจะไม่อนุมัติ/ ผ่านให้และทางอำเภอเอง (นายอำเภอ) ก็จะต้องโปร่งใส อาจตั้งกรรมการขึ้นทำหน้าที่ในฝ่ายของทางอำเภอด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอแต่เพียงผู้เดียวในลักษณะเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ข้ามขั้นตอน ปราศจากอำนาจอันจะนำไปสู่ดุลพินิจที่อำเภอใจ ไร้ขอบเขต ทั้งนี้จะต้องมีเหตุผลประกอบด้วยเสมอในการใช้ดุลพินิจว่าจะให้ร่างข้อบังคับนั้นๆ ผ่านไม่ผ่านด้วยเหตุผลใด และไม่ผ่านติดขัดด้วยประเด็นข้อเท็จจริงใด หรือข้อกฎหมายใด ต้องอ้างถึงอยู่เสมอด้วย มิใช่อ้างถึงแต่ขัดกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือไม่เป็นไปตามหนังสือสั่งการ เช่นนี้คงไม่ได้ เพราะจะทำให้ปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวขยายความรุนแรงของปัญหาขึ้นไปสู่ในระดับจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ต้องเข้ามาไกล่เกลี่ยในที่สุด ดังเช่นในกรณีข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. ที่กฎหมายเขียนไว้เช่นนั้น นอกจากนี้หากเป็นกรณีผิดพลาดเล็กน้อย อ.บ.ต. ก็จะได้ดำเนินการแก้ไขให้เรียบร้อยและส่งผลให้การปฏิบัติราชการทั้งสองส่วนเป็นไปโดยเกื้อกูลซึ่งกันและกันอันจะยังประโยชน์ให้กับท้องถิ่นโดยตรงและถูกต้องภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่องค์กรที่อยู่เหนือกว่าในระดับจังหวัดและอำเภอ ชอบที่จะกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ได้

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงว่าจากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยในทั้งสองปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอใช้และมีผลกระทบกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในระหว่างปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่พิจารณา ร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือที่เสนอขึ้นมาประการหนึ่งกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีการสั่งการลงไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลอีกประการหนึ่งว่ามีรายละเอียดเกี่ยวกับการระบุว่าดุลพินิจและอำนาจผูกพันใดที่เป็นปัญหาในทั้ง 2 ดุลพินิจ โดยทำการเปรียบเทียบกันในทั้ง 5 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ ทำการวิจัย อันได้แก่ สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต รวมทั้งนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ซึ่งสามารถนำเสนอเป็นตารางเปรียบเทียบสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบใน 5 จังหวัด ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอในการพิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล คำร้อง คำขอ ข้อหารือว่ามีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจในการแทรกแซง อ.บ.ต.

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัย		มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ที่เสนอขึ้นไป			
		ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	59.4	31.9*	3.6	5.1
	ส่วนท้องถิ่น	70.5	-	24	5.4
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	56.4	34.5*	7.3	1.8
	ส่วนท้องถิ่น	78.6	-	14.3	7
3. พัทลุง	ข้าราชการ	67.9	20.8*	3.8	7.5
	ส่วนท้องถิ่น	81.7	-	18.3	-
4. ตรัง	ข้าราชการ	72	24*	2.7	1.3
	ส่วนท้องถิ่น	87.7	-	11.3	0.9
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	52.6	42.1*	5.3	-
	ส่วนท้องถิ่น	78.4	-	21.6	-

ตารางสรุปเปรียบเทียบใน 5 จังหวัด ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบล คำร้อง คำขอ ข้อหารือว่ามีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการแทรกแซง อ.บ.ต.

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัย		มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ที่เสนอขึ้นไป			
		ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	72.7	15.8	2.2	9.4
	ส่วนท้องถิ่น	82.2	-	14.3	3.5
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	89.1	10.9	-	-
	ส่วนท้องถิ่น	84.1	-	7.2	8.7
3. พัทลุง	ข้าราชการ	86.8	9.4	1.9	1.9
	ส่วนท้องถิ่น	90	-	10	-
4. ตรัง	ข้าราชการ	77.3	17.3	2.7	2.7
	ส่วนท้องถิ่น	85.8	-	12.3	2.3
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	84.2	15.8	-	-
	ส่วนท้องถิ่น	81.1	-	16.2	2.7

ตารางสรุปเปรียบเทียบใน 5 จังหวัด ต่อประเด็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้แผนพัฒนาตำบลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัย		เห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด		
		เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	86.3	12.2	1.4
	ส่วนท้องถิ่น	78	21.3	1.2
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	83.9	16.1	1.8
	ส่วนท้องถิ่น	75.7	22.9	1.4
3. พัทลุง	ข้าราชการ	75.5	20.8	3.8
	ส่วนท้องถิ่น	85.9	12.7	1.4
4. ตรัง	ข้าราชการ	84	16	-
	ส่วนท้องถิ่น	84	16	-
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	100	-	-
	ส่วนท้องถิ่น	72.2	25	2.8

ตารางเปรียบเทียบใน 5 จังหวัด ต่อประเด็นในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่านมีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุด ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัย		ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่านมีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วยและส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุด ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด		
		มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	15.1	**78.4**	7.9
	ส่วนท้องถิ่น	19.7	**78.7**	2
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	7.1	**87.5**	5.4
	ส่วนท้องถิ่น	11.4	**87.1**	1.4
3. พัทลุง	ข้าราชการ	7.5	**90.6**	1.9
	ส่วนท้องถิ่น	15.5	**84.5**	-
4. ตรัง	ข้าราชการ	8	**89.3**	2.7
	ส่วนท้องถิ่น	6.6	**93.4**	-
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	21.1	**78.9**	-
	ส่วนท้องถิ่น	8.1	**91.9**	-

ตารางเปรียบเทียบใน 5 จังหวัด ต่อประเด็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอจึงจะนำไปใช้ได้

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัย		ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอจึงจะนำไปใช้ได้		
		เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	**71.9**	26.6	1.4
	ส่วนท้องถิ่น	**68.1**	**31.1**	1.6
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	**77.8**	**24.1**	1.9
	ส่วนท้องถิ่น	**61.4**	**35.7**	2.9
3. พัทลุง	ข้าราชการ	**77.4**	20.8	1.9
	ส่วนท้องถิ่น	**71.8**	**26.8**	1.4
4. ตรัง	ข้าราชการ	**61.3**	**38.7**	-
	ส่วนท้องถิ่น	**71.7**	**28.3**	-
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	**84.2**	10.5	5.3
	ส่วนท้องถิ่น	**64.9**	**35.1**	-

จากการพิจารณาในด้านของปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอในการพิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือที่ อ.บ.ต. เสนอขึ้นไปนั้น จากผลการวิจัยจะพบว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ของนายอำเภอมีความแตกต่างกันในระดับของความรุนแรงแห่งปัญหา จะเห็นได้ว่าเมื่อนำมาเปรียบเทียบแล้วในกรณีของจังหวัดภูเก็ต ปัตตานี สงขลา จัดเป็นกลุ่มของจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ของ อ.บ.ต. ที่เสนอขึ้นไปมากกว่าในระดับของความรุนแรงในการใช้ดุลพินิจนี้ของจังหวัดตรังและพัทลุงซึ่งมีน้อยกว่า[1] อย่างไรก็ตามหากพิจารณาลงไปในรายละเอียดก็จะพบว่าในกรณีของจังหวัดภูเก็ตนั้น กลุ่มที่ระบุว่ามีปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ของนายอำเภอจะมีปรากฏในทั้งกลุ่มข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในสำนักผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. และในกลุ่มของส่วนท้องถิ่น อันได้แก่สมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เช่นเดียวกันกับในกรณีของจังหวัดสงขลาที่กลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม ก็มีการระบุว่าเป็นปัญหา ส่วนในกรณีของจังหวัดปัตตานีนั้น กลุ่มที่เป็นข้าราชการเอง อันถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียต่อข้อคำถามนี้ก็ยังกลับระบุว่าเป็นปัญหาเช่นกัน ร้อยละ 34.5 ผู้วิจัยเห็นว่าน้ำหนักในความรุนแรงแห่งปัญหาการใช้ดุลพินิจในการผ่านหรือไม่ผ่านไม่อนุมัติ ข้อบังคับ ของ อ.บ.ต. ที่เสนอมายังนายอำเภอนี้ คงเป็นไปตามขนาดและรายได้ของ อ.บ.ต. ชั้น ของ อ.บ.ต. กล่าวคือหากเป็น อ.บ.ต. ชั้น 1 ถึง ชั้น 3 ซึ่งก็จะมีอยู่มากในจังหวัดภูเก็ตและสงขลาก็ย่อมจะเห็นได้ว่าปริมาณงาน ขนาดของ อ.บ.ต. จำนวนเรื่องที่ต้องเสนอหรือขออนุมัติจากนายอำเภอก็จะต้องมากตามไปด้วย ซึ่งจะแตกต่างกับ อ.บ.ต. ในชั้น 4-5 ใน จังหวัดพัทลุงและตรังที่ปริมาณงานหรือการขยายตัวของ อ.บ.ต. ก็ย่อมมี

---

[1]ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ใน มาตรา 71 จะถือว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายที่นายอำเภอจะใช้อำนาจในการมีดุลพินิจดังกล่าวได้ แต่หลักการที่สำคัญของการกำกับดูแลก็คือจะไม่ก้าวล่วงไปถึงการพิจารณาและดูในความเหมาะสมของการกระทำของอ.บ.ต. อย่างไรก็แล้วแต่สภา อ.บ.ต. เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็สามารถยืนยันพิจารณาใหม่ ได้ภายใน 15 วัน และหากมีมติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ก็ให้สามารถนำข้อบังคับนั้นไปใช้ได้เลยโดยมิต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก กรณีดังกล่าวนี้ต้องเป็นข้อบังคับ (ทั่วไป) แต่หากเป็นข้อบังคับที่มีโทษปรับเมื่อนายอำเภอไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้ตกไป ส่วนในกรณีร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. หากมีความขัดแย้งกันต้องนำเสนอให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด จากภาพดังกล่าวนี้จึงเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในระดับต้น ชั้นแรกนี้แม้ในบางกรณีจะไม่มีผลสภา อ.บ.ต. สามารถยืนยันได้หรือในบางกรณีมีผลให้ตกไป ก็ล้วนเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ทำให้การปฏิบัติงานของ อ.บ.ต. ต้องล่าช้า หยุดชะงัก และไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้

น้อยกว่า โอกาสที่จะได้รับผลกระทบจึงมีน้อยตามไปด้วย แต่ก็จะสรุปว่าปัญหาดังกล่าวนี้ในกรณีของ 2 จังหวัดนี้ ไม่มีก็ไม่ได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะ ก็มีตัวเลขยืนยันมาเช่นกันว่ามีบ้างเป็นบางครั้งและจนถึงมีบ่อยครั้ง แต่น้ำหนักที่มีการระบุว่าเป็นปัญหายังไม่มากนัก ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ผู้วิจัยนำเสนอไปในตอนต้น แต่หาก อ.บ.ต. ดังกล่าวเหล่านี้พัฒนาและเปลี่ยนฐานะจาก อ.บ.ต. ในระดับล่างไปสู่ อ.บ.ต. ในระดับบนที่มีรายได้มากขึ้นก็จะมีสภาพของปัญหาเช่นเดียวกันกับ อ.บ.ต. ในจังหวัด ภูเก็ต และสงขลา ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าขอบเขตในด้านความรับผิดชอบของนายอำเภอที่มีต่อ อ.บ.ต. ในการกำกับดูแลนั้นมีอยู่ด้วยกัน หลายระดับ ทั้งในระดับไม่อนุมัติหรือไม่ผ่านให้เรื่องดังกล่าวนั้นก็ตกไป หรือในระดับที่ไม่ผ่าน ไม่อนุมัติให้สภา อ.บ.ต. ต้องกลับไปยืนยันอีกครั้ง หรือในระดับหากมีความขัดแย้งกันต้องให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้ทำการชี้ขาด[2] ดังนั้นจึงพอจะแยกบทบาทหลักๆ ของนายอำเภอที่มี ต่อ อ.บ.ต. ได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1) ด้านการกำกับดูแลในด้านโครงสร้างและการบริหารงานทั่วไป

- บทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อ.บ.ต.

---

[2] พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ม.65 (4) กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก็จะเห็นได้ว่านอกเหนือจาก พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) แล้วนายอำเภอยังต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายอีกหลายฉบับอันส่งผลต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจได้ทั้งสิ้น อาทิเช่น

1. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 (ซึ่งอนุโลมใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภา อ.บ.ต. ในปัจจุบัน)

2. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542

3. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

7. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536

8. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดประชุมของทางราชการ พ.ศ. 2524

9. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

10. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

11. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542

12. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542

13. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

- บทบาทในการกำกับดูแลการดำรงตำแหน่งต่างๆ ใน อ.บ.ต. ทั้งตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภา อ.บ.ต. ต่างๆ จากมติที่ประชุมสภา อ.บ.ต. (ม. 48) คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. (ม. 58)

- การพิจารณารับใบลาออกและพิจารณาอนุมัติให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ลาออกจากตำแหน่ง (ม. 47 ตรี และมาตรา 64 ทวิ)

- การมีอำนาจสอบสวนวินิจฉัย กรณีสงสัยมีการร้องเรียนว่าสมาชิกสภา อ.บ.ต. ผู้ใดขาดคุณสมบัติ

- การมีอำนาจในการเสนอแนะผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. (ม. 91) เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อ.บ.ต. หรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม

- พิจารณาเสนอผู้ว่าฯ เพื่อสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ก็ยังรวมไปถึงหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่มีไปยัง อ.บ.ต. หรือของกรมการปกครองสั่งการมายังจังหวัดให้สั่งอำเภอไปยังท้องถิ่นอีกด้วย รวมทั้งนโยบายเร่งด่วนจากรัฐบาลส่วนกลางที่ท้องถิ่นจะต้องถือปฏิบัติตามได้ โดยมีเหตุว่าฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือในกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (ม. 92)

- ในกรณีที่ให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งหรือผู้ว่าฯ ยุบสภา อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหารชุดเดิมต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าชุดใหม่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ หากนายอำเภอเห็นว่าชุดเดิมนี้จะทำความเสียหายก็มีดุลพินิจสั่งให้พ้นจากการรักษาการนี้แล้วแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรมาเป็นกรรมการบริหารได้ (ชั่วคราว)

- บทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแลการประชุมสภา อ.บ.ต. การเปิดประชุมการเรียกประชุมวิสามัญ (ม. 55) การเป็นผู้วินิจฉัย ในกรณีมีปัญหาข้อโต้เถียงเกี่ยวกับการข้อบังคับการประชุม การมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการผ่อนผัน หรือยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมได้ (พิจารณาเสนอผู้ว่าฯ) รวมทั้งการดูแลรายงานการประชุมของสภา อ.บ.ต. (ทางปฏิบัติจะมอบหมายให้ปลัดอำเภอลงมาดูแลอีกชั้นหนึ่ง) การเป็นผู้อนุญาตเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรเอกชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้าร่วมประชุมด้วยได้

- บทบาทกำกับในด้านการวางแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541 ว่าด้วยแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แผนพัฒนา อ.บ.ต. (5 ปี) การเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหรือการเป็นที่ปรึกษาศูนย์ประสานแผนพัฒนา อ.บ.ต.

- การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับต่างๆ ที่มิใช่ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ม. 71)

- การเป็นผู้ลงนามออกบัตรประจำตัวให้กับสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร ตาม พ.ร.บ. บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2542 และควบคุมการลาต่างๆ ของสมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งมี 6 ประเภท การลาป่วย ลากิจส่วนตัว ลาพักผ่อน ลาคลอดบุตร การลาเข้ารับการเตรียมผล และการลาไปต่างประเทศ ซึ่งจะต้องยื่นใบลาพร้อมเหตุผลผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าฯ และให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยอนุมัติ เป็นต้น

2) การกำกับดูแลด้านงบประมาณและการคลัง

- พิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ม. 87 (กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งการลงมายัง อ.บ.ต. ที่ในทุกๆ จังหวัดจะมีการระบุว่าเป็นปัญหามากที่สุด) โดยในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ งบประมาณ จะให้เหตุผลว่าต้องเป็นงบประมาณที่ตั้งจ่าย แล้วก่อให้เกิดประโยชน์สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุดไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล จึงจะผ่านให้ในจุดนี้ต้องมีการขยายและกำหนดกรอบให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ แม้จะให้ผู้ว่าฯเป็นผู้ชี้ขาดก็ตาม

- อำนาจนายอำเภอในการพิจารณากำกับดูแล อ.บ.ต. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เช่นในการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 24) การกำกับในเรื่องการโอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ (ข้อ 39, 40) ต้องจัดส่งสำเนาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้อำเภอทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ประกาศโดยเปิดเผยให้และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ต้องกำกับดูแลให้ อ.บ.ต. ประกาศรายงาน การรับ – จ่ายเงินให้ประชาชนได้ทราบภายใน 30 วันหลัง จากนั้น 15 วัน ให้รายงานให้อำเภอทราบ เพื่อเป็นข้อมูลฐานะการเงิน การคลัง ของ อ.บ.ต.ในแต่ละปี และเพื่อรวบรวมไว้เป็นข้อมูลของอำเภอต่อไป

- กำกับดูแลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการพัสดุของ อ.บ.ต. พ.ศ. 2538 การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในงานที่เกี่ยวข้อง การสั่งซื้อ สั่งจ้าง นอกจากวิธีพิเศษ และกรณีพิเศษ จากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือกู้ทั้งหมดหรือบางส่วน ภายในวงเงินเกิน 2,000,000 แต่ไม่เกิน 4,000,000 บาท ตามระเบียบ (ข้อ 44) การพิจารณาการเช่าหรือการจ่ายค่าเช่า ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ที่มีระยะเวลาเกิน 3 ปี หรือการเช่าจากส่วนราชการที่ต้องจ่ายค่าเช่าเกินร้อยละ 50 และกรณี การเช่าจากเอกชน ซึ่งต้องจ่ายค่าเช่าล่วงหน้าเกิน ร้อยละ 20 ของ

ค่าเช่าทั้งสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรายงานต่อนายอำเภอเพื่อขออนุมัติในการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากเป็นกรณีสำคัญที่ต้องควบคุม กำกับ ดูแล ผลประโยชน์ของ อ.บ.ต. ตามระเบียบฯ ข้อ 50

- การพิจารณาเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณายกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ อ.บ.ต. มิได้ปฏิบัติตามระเบียบ หรือหนังสือสั่งการว่าด้วยการพัสดุ การพิจารณาร่างสัญญาที่จัดทำกับ อ.บ.ต. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างจากงบประมาณที่ตั้งไว้ เพื่อป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคา

- การกำกับดูแลด้านการรับเงิน เบิกจ่ายเงิน ฝากเงิน เก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

- การพิจารณากำกับดูแลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน อ.บ.ต. พ.ศ. 2538 เช่น การเช่าทรัพย์สิน อ.บ.ต. การนำออกประมูลหรือกรณีที่เช่าเกินกว่า 3 ปี ให้กรรมการบริหารพิจารณาเสนอนายอำเภออนุมัติ (ข้อ 5) การต่ออายุสัญญาเช่า หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ

- การกำกับในด้านภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่างๆ

- การกำกับดูแลในนโยบายเร่งด่วนของกรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทย

3) การกำกับดูแลด้านบุคลากร โดยยึดตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ) เป็นหลัก

- การกำกับดูแลเช่นในด้านการพิจารณาการทดลองการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลการเลื่อนขั้น การดำเนินการทางวินัย (มี ก.อ.บ.ต. พิจารณาร่วม)

- การกำกับดูแลพิจารณา คำร้อง คำขอ ในการโอนย้าย การขอปรับเลื่อนระดับ การขอปรับเงินเดือนตามวุฒิ ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ในการลงโทษ ทางวินัย ทั้งนี้รวมถึงลูกจ้างใน อ.บ.ต. ที่เป็นการกำกับผ่านคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. อีกชั้นหนึ่ง

ดังนั้นใน 3 ด้านหลักๆ จึงทำให้เห็นได้ว่า ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันทั้งสิ้น ซึ่งในบางปัญหาก็สามารถยุติได้ที่ระดับอำเภอแต่ในบางปัญหาก็ต้องไปยุติที่ผู้ว่าฯ หรือการใช้มติของสภา อ.บ.ต. ยืนยัน ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นจะพบว่า ส่วนใหญ่แล้วในทุกๆ จังหวัดที่เป็นพื้นที่การวิจัยระบุตรงกันว่า ไม่พบปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด รุนแรงหรือก่อปัญหาเท่ากับกรณีของนายอำเภอ ทั้งนี้ก็คงเป็นไปโดยเหตุที่กฎหมายได้ให้อำนาจนายอำเภอ ในการเข้าไปกำกับดูแล อ.บ.ต. ในลักษณะที่เป็นด้านหน้าที่จะต้องเผชิญปัญหาก่อนผู้ว่าฯ ที่จะเป็นผู้ตัดสินใจในลำดับ

สุดท้ายในการชี้ขาด ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจึงมีการระบุปัญหาไปที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายมากกว่าที่จะไปในระดับจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นปลายทาง ดังที่ได้กล่าวแล้ว จากการวิจัยพบว่าในด้านดังกล่าวนี้ผู้ว่าฯ จะใช้ดุลพินิจกระทบกับ อ.บ.ต. ไม่มากนักกล่าวคือ ส่วนใหญ่แล้วระบุร้อยละ 85 โดยเฉลี่ยไม่มีปัญหาการใช้ดุลพินิจในชั้นของผู้ว่าได้แก่ ภูเก็ต ปัตตานี พัทลุง ตรัง สงขลา ในด้านของความเห็นว่าแผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดส่วนใหญ่ ในทุกๆจังหวัดที่ทำการวิจัยก็ระบุว่าเห็นด้วย แม้จะมีตัวเลขต่างกันบ้างก็ตาม แต่โดยรวมเฉลี่ยก็ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 อย่างไรก็แล้วแต่จากการเก็บข้อมูลในการวิจัยก็พบว่าแม้จะเห็นด้วยให้แผนพัฒนาตำบลต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดก็ควรมีการคิดริเริ่มมาจากในระดับตำบลขึ้นไปด้วย (Bottom up) มิใช่เป็นการสั่งการลงมา ซึ่งจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนา นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างระบบการประเมินผลในระบบเปิดเพื่อสร้างมาตรฐานในการทำงานภาครัฐได้นั่นคือ การกระตุ้นให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของ และเข้าร่วมดำเนินการความชัดเจนและโปร่งใส ระบบข้อมูลที่ถูกต้อง การตรวจสอบสาธารณะ ความถูกต้องและความเป็นกลางปราศจากอคติในการเลือกปฏิบัติ โดยมีการสร้างเกณฑ์มาตรฐานในการชี้วัด ในระบบเปิดได้ดังต่อไปนี้[3]

1. สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2. ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

3. ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ (การคำนึงถึงประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชนที่มีพื้นฐานที่ต่างกัน)

4. ความรับผิดชอบของหน่วยงาน พันธกิจต่อสังคม สาธารณะ หลักประกันความเสี่ยง

5. การตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการพัฒนาการกระบวนการเรียนรู้ในการสร้างแผน การเสนอความต้องการของชุมชน การกำหนดประเด็นปัญหา กระบวนการรับฟังความคิดเห็น มาตรการ กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา ความรวดเร็ว ในการแก้ไขและระดับของการมีส่วนร่วม การสำรวจความต้องการของประชาชน

6. ความพึงพอใจของลูกค้าหรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย ความคาดหวังและผลสะท้อนกลับ

---

[3]วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทธนากุล. **การประเมินผลในระบบเปิด** โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์นิด้า พิมพ์ที่สหายบล็อกและการพิมพ์ พ.ศ. 2544.

7. ผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสังคม ทั้งที่เป็น ต้นทุนทางสังคม ผลกระทบภายในและภายนอก ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ค่าเสียโอกาสและความขัดแย้งของสังคม

ในด้านของการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในประเด็นที่มีการถามถึงว่ามีหรือไม่ที่มีความขัดแย้งกันระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้ชี้ขาดจะพบว่า โดยเฉลี่ยร้อยละ 80 ขึ้นไประบุว่าไม่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ตามเหตุผลที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้แล้ว แต่หากจะพิจารณาตัวเลขที่ต่ำสุดของการระบุว่าไม่มีปัญหาในการใช้ดุลพินิจนี้ของผู้ว่า จะพบว่ากรณีจังหวัดสงขลา เป็นจังหวัดเดียวที่มีการยืนยันว่าไม่มีปัญหานี้เป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าในจังหวัดอื่นๆ อันแสดงให้เห็นได้ว่าอาจจะยังมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นบ้างอยู่แต่ก็ไม่มากนัก โดยภาพรวม นอกจากนี้ก็เป็นประเด็นเกี่ยวกับการที่นายอำเภอจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับ งบประมาณ รายจ่าย อ.บ.ต. ต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้ ในประเด็นดังกล่าวพบว่าใน อ.บ.ต.ทั้ง 5 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำการวิจัย แสดงความเห็นทั้งในเชิงที่เห็นด้วย (มีเปอร์เซ็นต์ที่สูงกว่าไม่เห็นด้วย) และไม่เห็นด้วย แตกต่างกันออกไป จะพบว่าในกรณีของจังหวัดสงขลา ปัตตานี ตรัง และภูเก็ต ยกเว้นพัทลุง จะมีในทั้ง 2 กลุ่ม ทั้งกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มส่วนท้องถิ่น ที่มีตัวเลขพอประมาณยืนยันว่าไม่เห็นด้วย อย่างไรก็แล้วแต่ทั้งในกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยก็ให้เหตุผลตรงกันว่าควรที่จะกำหนดขอบเขตในด้านระยะเวลาในการพิจารณาของนายอำเภอ ไม่ควรให้ล่าช้า เพราะจะส่งผลเสียหาย ทำให้เกิดความชะงักงันในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ก็สมควรที่จะกำหนด ขอบเขตของเรื่องที่นายอำเภอ จะเป็นผู้พิจารณาว่าเรื่องใดบ้าง มิใช่สามารถจะตรวจสอบได้ทั้งหมดทุกแผนพัฒนา ทุกข้อบังคับ เพราะนอกจากจะเสียเวลาในการดำเนินการแล้ว ยังขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองด้วย นอกจากนี้ผู้วิจัยก็เห็นว่าสมควรแก้ปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดกรอบว่าด้วยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นแนวทางในวิธีพิจารณาและดำเนินการของนายอำเภอในแต่ละขั้นตอนของการมีดุลพินิจให้โปร่งใส และรวดเร็ว แก้ไขข้อขัดข้องของปัญหาดังกล่าว และเป็นหลักประกันในการทำงานให้กับนายอำเภอด้วย ในการมีดุลพินิจและใช้อำนาจผูกพันออกไปเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นดุลพินิจที่เกินขอบเขต อำเภอใจอันจะนำไปสู่การอุทธรณ์ (ซึ่งต้องแจ้งสิทธิให้ อ.บ.ต. ทราบ) โดยเป็นมาตรการควบคุมภายในของฝ่ายบริหารเอง หรือในที่สุดจะต้องดำเนินการฟ้องร้องยังศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนนิติกรรม หรือคำสั่งดังกล่าวเสียก็เป็นได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวนี้จะเป็นลักษณะที่ตรงกันข้ามกับดุลพินิจและอำนาจผูกพันในประการแรกที่ อ.บ.ต. เป็นผู้เสนอเรื่องขึ้นไปให้ทางฝ่ายอำเภอหรือจังหวัดพิจารณาในร่างข้อบังคับ คำร้อง คำขอ หรือแผนพัฒนาตำบล แต่ในดุลพินิจดังกล่าวนี้จะเป็นกรณีที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีการสั่งการลงมายังองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ส่งผลให้ อ.บ.ต. ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวโดยสามารถแสดงเป็นตารางสรุปเปรียบเทียบใน 5 จังหวัดได้ดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบใน 5 จังหวัด ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในบทบาทของนายอำเภอในการใช้ดุลพินิจใดที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัย		บทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด						
		ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71) (ร้อยละ)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ร้อยละ)	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการ บริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างมาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารมาตรวจสอบได้ (ม.90) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (ม.91) (ร้อยละ)	เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ (ม.91) (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	8.8	35.8	13.9	27.7	5.1	4.4	10.9
	ส่วนท้องถิ่น	13.6	29.8	13.2	24.4	10.1	10.1	8.1
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	5.4	53.6	12.5	16.1	8.9	7.1	5.4
	ส่วนท้องถิ่น	18.6	41.4	8.6	20	11.4	4.3	4.3
3. พัทลุง	ข้าราชการ	11.5	50	7.7	17.3	9.6	1.9	13.5
	ส่วนท้องถิ่น	11.4	31.4	12.9	20	14.3	10	7.1
4. ตรัง	ข้าราชการ	26.7	32	9.3	21.3	8	6.7	2.7
	ส่วนท้องถิ่น	24.5	37.7	17	15.1	2.8	1.9	2.8
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	11.1	5.6	5.6	22.2	11.1	-	44.4
	ส่วนท้องถิ่น	27.8	25	13.9	25	13.9	19.4	5.6

ตารางสรุปเปรียบเทียบใน 5 จังหวัด ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ดุลพินิจใดที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัย		บทบาทของผู้ว่าราชการในข้อใดต่อไปนี้ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือเป็นการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด						
		เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราวตามคำขอของ อ.บ.ต. (ม. 72) (ร้อยละ)	เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. (ม. 87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (ม. 12(7) อนุโลม ม.47) (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภามีมติให้พ้นจากกรรมการบริหาร อ.บ.ต. (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ (ม. 91) (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	7.2	17.3	13.7	4.3	2.2	**38.8**	21.6
	ส่วนท้องถิ่น	15.1	25.5	14.3	5.8	2.7	**31.7**	9.3
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	16.7	18.5	3.7	5.6	3.7	**33.3**	20.4
	ส่วนท้องถิ่น	16.2	**23.5**	7.4	2.9	1.5	**48.5**	10.3
3. พัทลุง	ข้าราชการ	13.2	**18.9**	11.3	11.3	13.2	17	15.1
	ส่วนท้องถิ่น	8.5	19.7	22.5	5.6	8.5	**31**	11.3
4. ตรัง	ข้าราชการ	13.2	**29.3**	**30.7**	8	2.7	17.3	2.7
	ส่วนท้องถิ่น	17.9	**21.7**	**30.2**	8.5	1.9	12.3	9.4
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	5.3	5.3	10.5	15.8	15.8	21.1	**26.3**
	ส่วนท้องถิ่น	25.7	**28.6**	8.6	11.4	14.3	11.4	14.3

ตารางสรุปเปรียบเทียบใน 5 จังหวัด ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันต่อกรณีที่เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำวิจัย		เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จากอ.บ.ต. มาตรวจสอบได้		
		เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	**78.4**	17.3	5
	ส่วนท้องถิ่น	**70.5**	**26.8**	3.1
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	**80.4**	16.1	3.6
	ส่วนท้องถิ่น	**67.1**	**30**	2.9
3. พัทลุง	ข้าราชการ	**90.6**	3.8	7.5
	ส่วนท้องถิ่น	**81.4**	17.1	1.4
4. ตรัง	ข้าราชการ	**56**	**42.7**	1.3
	ส่วนท้องถิ่น	**74.5**	**24.5**	0.9
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	**94.7**	-	5.3
	ส่วนท้องถิ่น	**67.6**	**29.7**	2.7

จากตารางจะเห็นได้ว่าในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในทุกๆ จังหวัดไม่ว่าจะเป็นสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต ก็ระบุตรงกันว่าการที่นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. เป็นกรณีที่เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจขึ้นได้ ทั้งนี้แม้ตามกฎหมายมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) จะระบุว่าในกรณีที่มีความขัดแย้งกันในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายนั้น สภา อ.บ.ต. สามารถที่จะลงมติยืนยันเพื่อส่งต่อไปให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดอีกชั้นหนึ่งได้นั้นก็ตาม แต่ใน อ.บ.ต. ใน 5 จังหวัด ทั้งในส่วนแบบสอบถามที่ถามกลุ่มข้าราชการก็ดี และถามส่วนท้องถิ่นก็ดี ระบุว่าเป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดปัตตานี สงขลา และพัทลุง ส่วนจังหวัดที่ระบุว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางได้แก่ ตรัง และภูเก็ต ซึ่งต่อปัญหานี้ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเพิ่มอำนาจในทางการคลังให้กับท้องถิ่นบ้าง โดยอาจมีการกำหนดในหมวดของงบประมาณประจำปีของ อ.บ.ต. ว่าในหมวดใดหรือในเงินที่เป็นรายได้ประเภทใดของ อ.บ.ต. ที่ต้องผ่านการพิจารณาของนายอำเภอก่อน เช่นเงินอุดหนุนที่ได้รับจากทางราชการเป็นต้น ส่วนในเงินรายได้อื่นๆ เช่น ด้านภาษีอากรค่าธรรมเนียม เหล่านี้ควรที่จะให้สภา อ.บ.ต. มีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรตั้งโครงการในการพัฒนาได้ ทั้งนี้ก็เพื่อสนองตอบต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจังตามความต้องการของประชาชน ยิ่งโดยเฉพาะในลักษณะของรายได้อันเกิดจากกิจการของ อ.บ.ต. ในการพาณิชย์ เช่น ท่าเทียบเรือ ตลาด ท่าข้าม สัมปทาน ต่างๆ ควรอย่างยิ่งที่จะให้ อ.บ.ต. ได้มีโอกาสในการตั้งงบและใช้จ่ายได้ โดยปราศจากการกำกับดูแล ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลนั้นจะต้องเป็นลักษณะของการดูความชอบด้วยกฎหมาย มิได้ลงไปดูถึงในรายละเอียดแห่งความเหมาะสมของเนื้อหาของเรื่องนั้นๆ หรือโครงการนั้นๆ แต่จากการเก็บข้อมูล พบว่าในหลายกรณีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย จะไม่ผ่านงบประมาณให้โดยเข้าไปดูถึงความเหมาะสมของการตั้งงบประมาณและบางครั้งก็มีการแทรกแซง โดยอิงอยู่กับการขอสนับสนุนงบจาก อ.บ.ต. ให้กับทางอำเภอบ้างเป็นการต่างตอบแทน ในการผ่านงบประมาณให้กับ อ.บ.ต. จึงเป็นเรื่องที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ขาดอิสระในด้านการคลังอย่างแท้จริง ขัดกับเจตนารมณ์ แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญในหลักการกระจายอำนาจและ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้รับงบประมาณจากการจัดสรรของราชการส่วนกลางที่มากขึ้นๆ นอกจากนี้หาก อ.บ.ต. ใดพัฒนาหรือมีระบบการจัดเก็บภาษีที่มีคุณภาพมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวคิดที่ผู้วิจัยเสนอแนะไปว่าการหาวิธีเพิ่มรายได้จากภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใหม่ๆ จากเดิมที่ยังได้รับการจัดสรร แบ่งปันที่ไม่เป็นธรรม ก็จะทำให้ อ.บ.ต. นั้น ๆ มีรายได้มากขึ้น ดังนั้นจึงควรจะอนุญาตโดยมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำกับดูแล

งบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. โดยนายอำเภอให้ชัดเจนถึงวงเงิน หมวดเงิน หรือกรณีใดบ้างที่อำเภอจะเข้าไปพิจารณากำกับดูแลได้หรือกรณีใดไม่ได้ และกรณีดังกล่าวนั้น เมื่อไม่ผ่านร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต.ก็จะต้องมีการกำหนดถึงการให้เหตุผลในทางปกครองประกอบด้วยเสมอว่าเพราะอะไร อย่างไร ขัดกับหลักกฎหมายใด จึงไม่ผ่านร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายให้ อ.บ.ต. ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง และ พ.ร.บ. ความรับผิดในทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 ทั้ง 2 ฉบับ และจะเป็นการสร้างหลักประกันในการทำงานให้กับนายอำเภอเองอีกด้วย ในกรณีมีการร้องเรียนถึงความไม่เหมาะสม ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว นอกจากนี้ก็เป็นการเสริมประสิทธิภาพ การทำงานของ อ.บ.ต. ให้โปร่งใส มีธรรมภิบาล[1] ที่ดีในการบริหารงาน ดังนั้นการกำกับดูแลของนายอำเภอนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการกำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอเป็นต้นแบบของการพัฒนาตำบลด้วยแล้วก็น่าจะเพียงพอในการกำกับดูแลและกรณีดังกล่าวน่าจะเป็นความเหมาะสมและแยบยลในการกำกับดูแล และให้ท้องถิ่นได้รู้สึกว่าสามารถที่จะปกครอง พึ่งพาตนเองได้ดีกว่า และยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการ

---

[1]**โดยธรรมาภิบาลนี้ประกอบไปด้วย** 1) หลักนิติธรรมในการใช้กฎหมายเสมอภาคเท่าเทียมกันในการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เลือกปฏิบัติ มีการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน 2) มีความโปร่งใสจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มีการจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน 3) มีความรับผิดชอบ จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมาย มีระบบการตรวจสอบ รวมทั้งการเข้าประชุมของสมาชิก อ.บ.ต. ขาดประชุมไม่เกิน 20% ของเวลาการประชุม และต้องจัดสรรงบในการพัฒนาตำบล มากกว่า 70% ให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบลที่มีการประชุมและระบุไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว 4) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณกับผลงานที่ได้รับว่าคุ้มกันกับเงินที่ใช้จ่ายไปหรือไม่ 5) ฝ่ายบริหาร อ.บ.ต. ได้ใช้กลไกการประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ที่มีผลกระทบกับ อ.บ.ต. ชุมชนหรือไม่ 6) เมื่อมีความขัดแย้งกันในระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อ.บ.ต. และประชาชนได้มีการจัดเวที เพื่อไต่สวนสาธารณะในข้อเท็จจริงหรือไม่ 7) มีการทำประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้ 8) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อ.บ.ต. ซึ่งก็เป็นหลักปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยมีบันทึกไปถึง อ.บ.ต. อยู่แล้ว 9) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อนำไปสู่ข้อบังคับ การจัดงบประมาณสนับสนุนประจำปีของ อ.บ.ต. 10) นอกจากนี้ก็มีเกณฑ์ในการพิจารณาในด้านกรอบคุณธรรมว่า คณะผู้บริหาร อ.บ.ต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนในเรื่องการทุจริตหรือไม่ มีการดูแลประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่ และต้องจัดเก็บภาษีได้อย่างรัดกุม มีประสิทธิภาพไม่ต่ำกว่า 80% ของรายได้ ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (T.D.R.I) 2541 **จากวิกฤตสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (กลุ่มที่ 4) ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน** การสัมมนาวิชาการ T.D.R.I ประจำปี 2541, 11-12 ธ.ค. ณ. โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี้ จ. ชลบุรี

พัฒนานำไปสู่ความเข้มแข็งต่อไป ในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันอื่นๆ ของนายอำเภอนั้น ในทุกๆ จังหวัดที่เก็บข้อมูล ยกเว้นจังหวัดตรังระบุว่าการที่นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารมาตรวจสอบได้ (ม.90) นับเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจเช่นกันที่ส่งผลกระทบต่อ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของจังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง และภูเก็ต ส่วนในจังหวัดตรังนั้นมิได้มีการระบุว่าเป็นปัญหาในลำดับต้นๆ แต่ไประบุว่าปัญหาน่าจะอยู่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ให้กับ อ.บ.ต. (แม้จะมีการยืนยันตามกฎหมายได้ของสภา อ.บ.ต. 2 ใน 3 เพื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับต่อไปได้ แม้นายอำเภอไม่เห็นด้วยก็ตามและควรต้องให้รายงานไปยังจังหวัดด้วยเป็นกรณีๆไปเพื่อตรวจสอบดุลพินิจของนายอำเภอ) อันจะเป็นการลดปัญหาที่เผชิญอยู่ลง ทั้งนี้อาจเป็นในแง่ของความขัดข้องในความล่าช้า และทำให้ไม่ทันต่อการพัฒนานั่นเอง จึงมีการระบุเช่นนั้น แต่หากพิจารณาถึงตัวเลขที่มีการระบุในปัญหาการควบคุมกำกับของนายอำเภอในกรณีการเรียกเอกสาร การให้มาชี้แจงตรวจสอบนี้ ในกรณีของจังหวัดตรัง แม้จะไม่ใช่ในปัญหาดุลพินิจในลำดับต้นๆ ก็จริงแต่ตัวเลขที่ระบุว่าเป็นปัญหาเมื่อเทียบกับจังหวัดปัตตานี พัทลุง หรือภูเก็ตที่ระบุว่าเป็นปัญหาก็ยังมีตัวเลขที่ใกล้เคียงกัน และบางจังหวัดก็สูงกว่าซึ่งแสดงให้เห็นว่าในกรณี อ.บ.ต.ของจังหวัดตรังนั้นมีปัญหาจากการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วยอยู่ในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นหลักการในการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่หลักการกำกับดูแล เพราะหากเป็นการกำกับดูแลแล้ว ก็จะเป็นกรณีที่จัดทำรายงานประจำปีของ อ.บ.ต. หรือเป็นการสรุปผลการปฏิบัติงานแล้ว แจ้งให้อำเภอทราบเป็นกรณีๆไป แต่หากคงอำนาจนี้ไว้ก็จะเห็นได้ว่าย่อมส่งผลกระทบถึง เอกภาพในการบังคับบัญชาภายในของ อ.บ.ต. เองด้วย ในลักษณะที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีหลายเจ้านายทั้งในกรณีประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ปลัดอำเภอที่รับมอบหมายจากนายอำเภอและปลัด อ.บ.ต. จึงสมควรที่จะต้องมีการทบทวนในประเด็นดังกล่าวนี้ หรือมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าในประเด็นใดที่นายอำเภอ สามารถก้าวล่วงเข้ามาสั่งการและขอตรวจสอบ อ.บ.ต. ได้ รวมทั้งกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขต ปราศจากอำนาจล่าช้า และส่งผลกระทบต่อในเรื่องอื่นๆ อันเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจอีกด้วยเช่นกรณีที่นายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลในระบบโครงสร้างของ อ.บ.ต. ตามมาตรา 91 เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อ.บ.ต. หรือของประเทศชาติโดยส่วนรวม นายอำเภอมีอำนาจที่จะรายงาน พร้อมเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ หรือตามมาตรา 92 เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการบริหาร กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นายอำเภอสามารถใช้ดุลพินิจพร้อมกับเหตุผล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อมีคำสั่งให้คณะกรรมการบริหารออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลก็ได้

กรณีเช่นนี้สภา อ.บ.ต. ต้องเลือกกรรมการบริหารชุดใหม่ภายใน 15 วัน หากกรณีเป็นรายบุคคลก็ต้องเลือกเพิ่มเติมเช่นกัน หรือในกรณียุบสภา หรือคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการชุดเดิมจะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ จนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะเข้ารับตำแหน่งในระหว่างนี้ หากนายอำเภอเห็นว่า ถ้าปล่อยให้คณะกรรมการดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ นายอำเภอสามารถสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวให้พ้นหน้าที่ได้และแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ในปัญหาเหล่านี้จะเห็นได้ว่าล้วนเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจทั้งสิ้นและหากมีการกระทบกระทั่งกันในระหว่าง อ.บ.ต. กับอำเภอก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำงานการประสานงานและรุกรามไปสู่ประเด็นอื่นๆดังกล่าวข้างต้นได้ ส่วนในกรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจากการวิจัยในภาพรวม พบว่ามีปัญหาน้อยกว่าเมื่อเทียบกับนายอำเภอทั้งนี้ก็ด้วยเป็นที่เหตุของกฎหมายได้ระบุให้นายอำเภอ ถือเป็นผู้กำกับดูแลอย่างใกล้ชิด อยู่ในลำดับที่เป็นตัวแทนของผู้ว่าราชการจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง) จึงย่อมต้องมีปัญหาโดยตรงที่เกิดกับ อ.บ.ต. ในแง่ของการใช้ดุลพินิจที่มากกว่า แต่อย่างไรก็แล้วแต่เมื่อมีการระบุถึงปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าฯ ก็พบว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว อ.บ.ต. ใน 5 จังหวัด ระบุตรงกันว่าเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องจากปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ นั่นก็คือการที่ผู้ว่าฯ เป็นผู้วินิจฉัย กรณีที่เกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. (ม.87) และปัญหาการยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ (ม. 91) ซึ่งในหลักการแล้วสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องระบุกรอบหรือแนวการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ของผู้ว่าฯ ให้ชัดเจนมิใช่เป็นกรณีที่เปิดกว้างให้ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยให้เหตุผลว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อ.บ.ต. หรือของประเทศชาติโดยส่วนรวม (ในระยะหลังๆ เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นมากในหลายพื้นที่จากดุลพินิจนี้ของผู้ว่าฯ) เพราะจะเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่องค์กรของราชการส่วนภูมิภาคสามารถที่จะยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจภายในของการบริหารท้องถิ่น จนจะต้องรอการสั่งการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสมอ ขาดความคิดริเริ่มในการพัฒนาซึ่งมิใช่ความประสงค์หรือหลักการกำกับดูแลที่แท้จริงจากรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยตามที่เป็นอยู่ ที่องค์กรบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคนั้นจะกระทำเพียงแต่ดูความถูกต้อง ความจำเป็น ความสมเหตุสมผล ในหลักการและวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นเท่านั้นไม่ก้าวล่วงไปมากกว่านี้ หากการกำกับดูแลใช้ความเข้มงวด ไม่มีการผ่อนปรน เช่น หากจะกระทำการใดๆ จะต้องขออนุมัติ หรือเห็นชอบจากส่วนกลางทุกเรื่อง ก็จะทำให้ขาดอำนาจการตัดสินใจหรือริเริ่มดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจและการจะใช้อำนาจกำกับดูแลได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจควบคุมเหมาะสมในการ

กระทำของท้องถิ่นที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับในประเด็นความเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ มาตรวจสอบได้นั้น จะเห็นได้ว่าในประเด็นการใช้ดุลพินิจในข้อนี้ในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ภูเก็ต และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดตรัง ระบุว่าไม่เห็นด้วยทั้งในกลุ่มของข้าราชการและส่วนท้องถิ่น คงมีเพียงจังหวัดพัทลุงที่ระบุว่าเห็นด้วยเท่านั้น ในเรื่องดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้แสดงความเห็นไปแล้วก่อนหน้านี้ จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก แต่ต้องการชี้ประเด็นว่าในปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ของนายอำเภอ หากไม่ได้รับการแก้ไขหรือวางกรอบให้ชัดเจน ก็จะส่งผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นอย่างแน่นอน เพราะจะขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ดังที่ได้กล่าวแล้ว นอกจากนี้ในด้านการบริหารงานบุคคลก็สมควรจะมีการเพิ่มอำนาจและให้ความสำคัญกับท้องถิ่นในการเปิดโอกาสให้เข้าไปเป็นตัวแทนในระดับ (ก.อ.บ.ต.) ให้มากขึ้นและมีสัดส่วนที่เหมาะสมได้ เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งนี้เพราะองค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาในการกำหนดอัตรากำลังการจัดสรรตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบและการลงโทษในทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบล และควรกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลลงมาให้กับท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ให้มากกว่าที่เป็นอยู่นี้มิใช่จะกระทำในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ เช่นการพิจารณากรอบอัตรากำลังหรือในตำแหน่งลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ท้องถิ่นควรมีอำนาจกำหนดกรอบอัตรากำลังในการรับหรือพิจารณาการเลิกจ้างได้โดยเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของ อ.บ.ต. ในบางแห่งซึ่งมีเนื้องานและอัตราการขยายตัวและเติบโตที่ต่างกันออกไป (อ.บ.ต.ชั้น 1 ถึง อ.บ.ต. ชั้น 5) เพราะจากการได้รับข้อมูลมาพบว่าบาง อ.บ.ต. มีรายได้ที่จะสามารถจัดจ้างหรือเพิ่มอัตรากำลังได้แต่ติดขัดที่ต้องมีการขออนุมัติจากราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอและจังหวัดทำให้ล่าช้าและไม่คล่องตัวนั่นเอง จึงสมควรต้องดำเนินการแก้ไขดังที่ได้กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้วรัฐจะต้องตระหนักถึงหลักการที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่าในความสัมพันธ์ ในส่วนราชการทั้งสองนี้มีในลักษณะของการกำกับดูแลซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการกระจายอำนาจมิใช่เป็นในลักษณะของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคที่ใช้หลักในการแบ่งอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่ได้รับมอบอำนาจมากำกับดูแล อ.บ.ต. แม้ในบางกรณีกฎหมายจะให้อำนาจที่เป็นการก้าวล่วงเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาก็ตาม ก็จำเป็นที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการกำกับที่จะตรวจสอบเฉพาะที่จำเป็นในหลักการและพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เท่านั้นมิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นการยากยิ่งที่องค์กรปกครองท้องถิ่น (อ.บ.ต.) จะมีความเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองได้ อันนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนและในกรณีข้อ

กฎหมายในปัจจุบันในส่วนที่ยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ หรือหลักรัฐธรรมนูญ ควรที่จะได้มีการทบทวนหรือรวบรวมข้อมูลปัญหา หรือความมีเสถียรภาพของท้องถิ่น หากกรณีที่มีความเข้มแข็งและสามารถที่จะปกครองหรือการตัดสินใจในการบริหารกิจการด้วยตนเองได้แล้ว ก็ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข ระเบียบ กฎหมาย โดยเฉพาะบทบาทการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจหรือหลักรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น ซึ่งหลักแห่งความจำเป็นนั้นเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่รัฐในฐานะส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคสามารถใช้อ้างได้ แต่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในสถานการณ์และระยะเวลาประกอบกัน มิใช่ปล่อยให้สามารถที่จะก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบได้ในทุกกรณีอันจะทำให้สูญเสียหลักการที่สำคัญของการกระจายอำนาจไป นอกจากนี้ในด้านของทั้งนายอำเภอหรือแม้กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดและ อ.บ.ต. เองก็ตามสมควรที่จะได้มีการศึกษาหรือจัดการอบรม สัมมนาวิจัยเพื่อพัฒนาบุคลากรของตน ให้ได้มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการที่สำคัญของการกำกับดูแลและการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ถูกต้อง มิฉะนั้นแล้วก็จะนำไปสู่การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งก็จะเป็นการขัดกับการส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีความเข้มแข็งและสามารถปกครองตนเองได้ ทั้งนี้เพราะในบางกรณีข้อกฎหมายได้กำหนดแนวทางในลักษณะกำกับดูแล แต่ในข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ของอำเภอหรือจังหวัดกับ อ.บ.ต. อาจเป็นได้ในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาสั่งการให้ อ.บ.ต. ปฏิบัติตามจึงเป็นเรื่องที่สมควรเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยเร็ว มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้ความสัมพันธ์ในระหว่างราชการทั้งสองส่วนเป็นไปในลักษณะที่ไม่สอดคล้องต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยและขัดต่อเจตนารมณ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (2538) ฉบับที่ 3 (2542)

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.

พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุม การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2538.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย. 2541. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541.

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538, 2541, 2542 (3 ฉบับ)

หนังสือเอกสารอ้างอิงและบทความที่เกี่ยวข้อง

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. 2532. **วิวัฒนาการและรูปแบบขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองของเยอรมัน**, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 32 ฉบับที่ 3.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. 2539. **สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.**

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. 2540. **กฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

กุลธน ธนาพงศธร. 2517. **การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่นของไทย** ใน ชูศักดิ์ เที่ยงตรง (บรรณาธิการ) เทศบาลกับการพัฒนา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กุลธน ธนาพงศธร. 2530. **เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารการปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี :** สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน่วยที่ 5.

กรมการปกครอง. 2540. **รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.** สถาบันดำรงราชานุภาพ. 11/2539. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

กรมการปกครอง. 2541. **แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

กรมการปกครอง. 2542. **คู่มือการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

กรมการปกครอง. 2542. **คู่มือการปฏิบัติงานบริการประชาชนตามโครงการปรับปรุงการให้บริการประชาชนผู้มาติดต่อ ณ ที่ว่าการอำเภอ / กิ่งอำเภอ.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

กรมการปกครอง. 2542. **สรุปผลการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในลักษณะวิจารณ์เรื่องการปรับ ปรุงกฎหมายการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

กรมการปกครอง. 2542. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538. เอกสารสรุปการสัมมนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล. โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร, 18 ธันวาคม 2541.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2531. **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กระมล ทองธรรมชาติ. 2538. **การปฏิรูประบบราชการไทย : นโยบายและผลงานของรัฐบาล.** โดย วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม บรรณาธิการ ระบบราชการไทย สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง นักวิชาการและธุรกิจเอกชน กรุงเทพฯ : สหายบล็อคการพิมพ์.

กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง. 2538. **ทิศทางการปฏิบัติและกฎหมายฝ่ายปกครอง.** โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

ขวัญชัย สันตสว่าง. 2531. **หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.** บทบัณฑิตย์ เล่มที่ 44 ตอนที่ 4.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน. 2545. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.

โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2537. **การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น.**

จรัส สุวรรณมาลา. 2541. **ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น** กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จรัญ ภักดีธนากุล. 2533. "การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ" **รัฐสภาสาร** ปีที่ 38. ฉบับที่ 6.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2540. **การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร.** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2540. **คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 2539.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2540. **คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภูมิภาค.** สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2540. **การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร.** สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2542. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง.** สำนักพิมพ์วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 2.

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. 2518. **การปกครองท้องถิ่นของไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. 2530. **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น.** นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน่วยที่ 1.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. **แนวทางการบริหารและการบริการของฝ่ายปกครอง.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

ชำนาญ ยุวบูรณ์. 2503. **การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย.** พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

ชัยอนันต์ สุมทวณิช. 2526. **เหตุผลในทางปกครอง.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 26 ฉบับที่ 5.

ชัยอนันต์ สุมทวณิช. 2535. **100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2535. **ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง และสัญญาทางปกครองตามแนวคิดฝรั่งเศส.** วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 35 ฉบับที่ 5.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2538. **พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย.** สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2538. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2526. **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 9.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2534. **นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในทางปกครอง.** วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 6.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2537. **การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.** วารสารกฎหมาย ปีที่ 37 ฉบับที่ 5.

ดิสทัต โหตระกิตย์. 2536. **การปฏิบัติราชการโดยอาศัยมาตรการภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.** ในเอกสารประกอบการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย. เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม.

ตระกูล มีชัย. 2538. **การกระจายอำนาจ.** กรุงเทพมหานคร : สุขุมและบุตร.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2537. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. ใน **การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย,** บรรณาธิการ โดย สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. กรุงเทพฯ : 179 การพิมพ์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2519. **แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น.** เอกสารประกอบการบรรยาย. ม.ป.ท.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2537. **กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538. **ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ.** วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 13 ตอน 2.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2539. **กฎหมายมหาชน เล่ม 2-3.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ประยูร กาญจนคุล. 2538. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 4.

ปธาน สุวรรณมงคล. 2530. **การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ** (วิจัย). สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ. 2537. **การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น** (วิจัย) สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

ประยูร กาญจนคุล. 2538. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 4. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประมวล รุจนเสรี. 2541. **นายอำเภอในฝัน.** กรุงเทพฯ : มติชน.

พรชัย รัศมีแพทย์. 2535. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พินิจ บุญเลิศ. 2541. การพัฒนา อ.บ.ต. ในระยะ 5 ปีข้างหน้า. **นิตยสารเทศาภิบาล.**

พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. 2528. **นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง ในกฎหมายฝรั่งเศส.** บทความวารสารนิติศาสตร์.

พัฒนะ เรือนใจดี. 2542. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณี การใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างเทศบาลนครหาดใหญ่.** (งานวิจัย) คณะวิทยาการจัดการ ม.สงขลานครินทร์.

พัฒนะ เรือนใจดี. 2544. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่างในเทศบาลนครภาคใต้.** สงขลา : หาดใหญ่การพิมพ์ (Smart print). (วิจัย).

พรชัย รัศมีแพทย์. 2535. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ไพบูลย์ ช่างเรียน. 2543. **สิ่งแวดล้อมกับการบริหาร.** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2543. **การประเมินผลในระบบเปิดบททำทายสู่การบริหารจัดการที่ดี.** วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1.

โภคิน พลกุล. 2524. **รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง.** วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12.

โภคิน พลกุล. 2531. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน,** บทความจากหนังสือเอกสารประกอบการสัมมนา หลักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

โภคิน พลกุล. 2539. **หลักกฎหมายมหาชน.** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

โภคิน พลกุล, ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2538. **หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 3.

มหาดไทย กระทรวง. **ยุทธศาสตร์มหาดไทย พ.ศ. 2540-2549.** สถาบันดำรงราชานุภาพ บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.

มาลัย หุวะนันท์. 2508. **วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน กรมการปกครอง : หลักบริหาร.** พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

มีชัย ฤชุพันธุ์. 2522. **คำบรรยายวิชากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ลิขิต ธีรเวคิน. 2535. **การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท.** สมาคมมหาวิทยาลัยและมูลนิธิ Friedrich Ebert. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทธนรากุล. 2544. **การประเมินผลในระบบเปิด** โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์นิด้า พิมพ์ที่สหายบล็อกและการพิมพ์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2531. พิมพ์ครั้งแรกในหนังสือ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2537. **หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ** ผู้จัดการรายวัน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2538. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธรรมสาร.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2541. **กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ.** วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 เล่ม 2.

วิญญู อังคณารักษ์. 2515. **แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น.** ในเอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 13 ณ จังหวัดเชียงใหม่ (กรุงเทพฯ) : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

วรเดช จันทรศร. 2534. **การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย.** กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายและสมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย.

ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์. 2532. **เอกสารการสอนชุดการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.** หน่วยที่ 13. การบริหารงานลูกจ้างส่วนราชการ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 3.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2539. **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : B.J. Plate Processor.

เสน่ห์ จุ้ยโต และคณะ. 2530. **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค** นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน่วยที่ 3 และหน่วยที่ 4.

สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2540. **รายงานวิจัยเรื่องการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

อมร รักษาสัตย์. 2538. การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดซ้ำซากของมหาดไทยและนักการเมือง. ใน **เทศบาล ในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย,** บรรณาธิการ โดย ชัยอนันต์ สุมทวณิช และปาริชาติ โชติยะ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทสุขุมและบุตร.

ภาษาต่างประเทศ

หนังสือ

Brown, Neville L and Garner, J.F, 1973. **French Administrative law,** London : Butterworth,

David Osborne and Ted Gaebler. 1992. **Reinventing Government How the Enterpreneurial spirit is Transforming the Public sector,** Penguin Books, U.S.A. Inc.

Dawis, Kenneth Culp., 1987. "Philosophical Foundation." **Administrative Law Treatise, 2nd**. Ed., No. 1 1 Ch. 2.

Dawis, Kenneth Culp., 1959. **Administrative Law Text.** Minn : West Publishing Co.,

Foulkes, David. 1982. **Administrative law,** 5th ed, London : Butterworth & Co, (Publishers) LTD.

Guy Braibant, Nicole Questiaux, Celine Wiener, Le' Controle de I' Administration et al., 1973. Protection des Citoyers, Paris Editions Cujas, 1973 ใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ.2542. หน้า 88.**

Garner, J.F. 1974. **Administrative law.** Lond : Butler workth.

Holloway, William V. 1951. **State and Local Government in the United States.** New York : McGraw-Hill.

Kelsen, Han. 1945. **General Theory of law and state,** New York : Russel and Russel.

Kennedy, Paul. 1993. **Preparing for the twenty-first century.** New York : Vintage Books.

Kenneth C. Laudon, Carol Guercio Traver, Jane Price Laudon. 1994. **Information Technology And Security international.** Thomson Publishing.

Lapalombara Joseph. 1967. "An Overview of Bureaucracy and Political Development" in Lapalombara (ed.,) **Bureaucracy and Political Development,** New Jersey Princeton University Press.

Mass, Arthur. 1959. **Area and Power : A Theory of Local Government.** Glencoe, Illinois : The free press.

Meadows, Paul. 1966. "Motivation for change and Development Administration" in Irwing Swerldlow (ed). **Development : Administration : Concept and Problems.** New York : Syracuse University Press.

Phillips, O. Hood and Jackson, Paul, 1987. Constitutional and Administrative Law. London : Sweet & Maxwell.

Riggs, Fred W. 1967. **Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Policy.** Honolulu : East-west Center.

Schwartz B, French. 1945. **Administrative law and the common law world.** New York : New York University, Press.

Smith De. 1978. **Constitutional and administrative law.** London : Penguin, 3rd.

Smith De. 1980. **Judicial review of administrative action.** London : Steven & son, 4th ed. by Evans.

Schwartz, Bernard. 1977. **Administrative law : A Case Book.** Boston : Little Brown and Company,

Waldo, Dwight. 1955. **The Study of Public Administration,** Garden City, New York : Doubleday,

Wit, Daniel. 1967. **A Comparative Survey of Local Government and Administration.** Bangkok : Kurusapha Press.

ภาคผนวก

คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90112
โทร. (074) 287846, 287878
โทรสาร (074) 446050

ที่ พิเศษ /

กุมภาพันธ์ 2545

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ช่วยดำเนินการประสานงานเก็บข้อมูลจากองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ข้อมูลตอบแบบสอบถามที่แนบมาพร้อมกันนี้

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม จำนวน 1 ชุด

ตามที่กระผม นายพัฒนะ เรือนใจดี อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้ทำรายงานวิจัยเรื่อง ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ส่วนราชการภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต ประจำปีงบประมาณ 2545 โดยในการทำวิจัยครั้งนี้จะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปสรุปผลการวิจัย และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรบกวนสำนักผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ในการช่วยดำเนินการประสานงานหรือประชุมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพราะพื้นที่ที่จะเก็บข้อมูลมีเป็นจำนวนมากและกว้างขวาง ประกอบกับสำนักผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ และมีความสามารถในการดำเนินการได้เพื่อให้งานวิจัยดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ด้วยดี

จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์ให้ท่านช่วยกรุณาพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง และขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายพัฒนะ เรือนใจดี)
หัวหน้าโครงการวิจัย

อ.บ.ต. ..... อำเภอ..... จังหวัด .....

ตำแหน่ง .....

สำหรับข้าราชการ

* ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ, ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล, ปลัด อ.บ.ต., ข้าราชการ ทั้งที่ทำงานรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต.

แบบสอบถาม

การวิจัย เรื่อง **"ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา, ปัตตานี, พัทลุง, ตรัง, ภูเก็ต"**

ตอนที่ 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้กรอกแบบสอบถาม

1. อายุ
   - ☐ 1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา
   - ☐ 2. 31-40 ปี
   - ☐ 3. 41-50 ปี
   - ☐ 4. 51-60 ปี
   - ☐ 5. 61 ปีขึ้นไป
2. เพศ
   - ☐ 1. ชาย
   - ☐ 2. หญิง
3. ระดับการศึกษา
   - ☐ 1. ประถมศึกษา
   - ☐ 2. มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา
   - ☐ 3. อนุปริญญา
   - ☐ 4. ปริญญาตรี
   - ☐ 5. ปริญญาโท
   - ☐ 6. ปริญญาเอก
   - ☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....
4. ก่อนหน้าที่ท่านจะมารับราชการท่านมีอาชีพอะไร
   - ☐ 1. ศึกษาอยู่
   - ☐ 2. ค้าขาย
   - ☐ 3. เกษตร / ประมง
   - ☐ 4. งานเอกชน
   - ☐ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....
5. ท่านเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคใด
   - ☐ 1. กรุงเทพมหานคร
   - ☐ 2. ภาคกลาง (รวมถึงตะวันตก)
   - ☐ 3. ภาคเหนือ
   - ☐ 4. ภาคใต้
   - ☐ 5. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
   - ☐ 6. ภาคตะวันออก

6. ท่านได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในจังหวัดนี้ เป็นเวลากี่ปี

☐ 1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี
☐ 2. เกินกว่า 5-15 ปี
☐ 3. เกินกว่า 15-20 ปี
☐ 4. เกินกว่า 20-25 ปี
☐ 5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

7. ปัจจุบันท่านเป็นข้าราชการในตำแหน่งใด

☐ 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
☐ 2. นายอำเภอ
☐ 3. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
☐ 4. ปลัดอำเภอ
☐ 5. สังกัดสำนักผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น
☐ 6. ข้าราชการในส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ค.)
☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

8. ปัจจุบันท่านทำงานรับราชการมาเป็นเวลากี่ปีแล้ว

☐ 1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี
☐ 2. เกินกว่า 5-15 ปี
☐ 3. เกินกว่า 15-20 ปี
☐ 4. เกินกว่า 20-25 ปี
☐ 5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

9. ท่านมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่องานกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ค.) ไม่ว่าจะติดต่อเองหรือแจ้งให้ทราบ, สั่งการไปยัง อ.บ.ค. เฉลี่ยเดือนละประมาณกี่เรื่อง (เรื่องใดเป็นเรื่องที่ต้องติดต่อบ่อยๆ

☐ 1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง เช่นเรื่อง .....
☐ 2. เกินกว่า 5-10 เรื่อง เช่นเรื่อง .....
☐ 3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง เช่นเรื่อง .....
☐ 4. เกินกว่า 15-20 เรื่อง เช่นเรื่อง .....
☐ 5. เกินกว่า 20-25 เรื่อง เช่นเรื่อง .....
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

10. ท่านเป็นข้าราชการสังกัดอยู่ในส่วนใด ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

☐ 1. ส่วนกลาง
☐ 2. ส่วนภูมิภาค
☐ 3. ส่วนท้องถิ่น
☐ 4. อื่นๆ .....

11. มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ต้องไปตรวจเยี่ยม อ.บ.ค. ในพื้นที่จังหวัดของท่าน

☐ 1. บ่อย
☐ 2. ปานกลาง
☐ 3. ไม่บ่อย
☐ 4. ทำงานอยู่ที่ อ.บ.ค. นั้นอยู่แล้ว
☐ 5. อื่นๆ .....

12. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ของ อ.บ.ต. ในการที่ อ.บ.ต. ต่างๆ จะทำการบรรจุลูกจ้างหรือการมีพนักงานส่วนตำบลตามที่มีการระบุไว้ เช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน หรือ อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน เป็นต้น รวมถึงในการรับคนเข้าทำงาน/ให้ออก ต้องทำโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน

☐ 1. เห็นด้วย ..... ☐ 3. อื่นๆ .....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย .....

13. ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กับท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ ..... ☐ 3. อื่นๆ .....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

14. การอบรมในเรื่องใดที่ท่านคิดว่า จำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่าน

☐ 1. กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของ อ.บ.ต.
☐ 2. ระเบียบวิธีในการปฏิบัติราชการ
☐ 3. การฝึกอาชีพ
☐ 4. การวางผังเมือง
☐ 5. การจัดทำงบประมาณประจำปี
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.)

15. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

☐ 1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อ.บ.ต.
เพราะ .....

☐ 2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ในเรื่องทั่วไป)
เพราะ .....

☐ 3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ-จ่าย)
เพราะ .....

☐ 4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล
เพราะ .....

☐ 5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม
เพราะ .....

☐ 6. อื่นๆ .. ..

16. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

☐ 1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล
เพราะ .....

☐ 2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.
เพราะ .....

☐ 3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต.ทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
เพราะ .....

☐ 4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย
เพราะ .....

☐ 5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม ทั้งสามัญและวิสามัญ
เพราะ .....

☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

17. ในด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง บทบาทใดที่ท่านคิดว่า ควรต้องทำมากที่สุด คือ

☐ 1. ให้มีและรักษาทางน้ำ และทางบก
☐ 2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
☐ 3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
☐ 4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
☐ 5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
☐ 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
☐ 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
☐ 8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
☐ 9. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

18. และหากเป็นงานที่ อ.บ.ต. เลือกที่จะทำได้ ท่านคิดว่างานใดที่ อ.บ.ต. ควรต้องเลือกทำก่อน

☐ 1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
☐ 2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง
☐ 3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
☐ 4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และส่วนสาธารณะ
☐ 5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
☐ 6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
☐ 7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
☐ 8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
☐ 9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.
☐ 10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
☐ 11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
☐ 12. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

19. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้เปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ .....
☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....
☐ 3. อื่นๆ .....

20. โดยภาพรวมท่านคิดว่ารายได้ในข้อใด น่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่าน

☐ 1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม
☐ 2. รายได้จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.
☐ 3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย
☐ 4. รายได้จากเงินอุดหนุน
☐ 5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

21. โดยภาพรวมท่านคิดว่ารายได้ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่านที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในข้อใดน่าจะเป็นจำนวนที่ทำรายได้มากที่สุด

☐ 1. ภาษีบำรุงท้องที่ (มาตรา 74)
☐ 2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (มาตรา 74)
☐ 3. ภาษีป้าย (มาตรา 74)
☐ 4. อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (มาตรา 74)
☐ 5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และหล่อลื่น (มาตรา 75)
☐ 6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (มาตรา 76)
☐ 7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (มาตรา 76)
☐ 8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (มาตรา 76)
☐ 9. อากรรังนกอีแอ่น (มาตรา 77)
☐ 10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (มาตรา 77)
☐ 11. อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (มาตรา 77)
☐ 12. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 77)
☐ 13. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
☐ 14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (มาตรา 78)
☐ 15. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา 78)
☐ 16. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 79)
☐ 17. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (มาตรา 80)
☐ 18. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด (มาตรา 82)
☐ 19. อื่นๆ ระบุ .....

22. รายได้ต่อไปนี้ที่เป็นรายได้ของ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการ (ส่วนกลาง) จัดเก็บให้แล้ว จัดสรรแบ่งให้ อ.บ.ต. ตามสัดส่วน ข้อใดที่ท่านคิดว่ายังแบ่งให้ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) น้อยเกินไปอยู่

- ☐ 1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ
- ☐ 2. อากรรังนกอีแอ่น
- ☐ 3. ค่าภาคหลวง
- ☐ 4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้
- ☐ 5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล
- ☐ 6. ค่าประทานบัตรในอนุญาต
- ☐ 7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย
- ☐ 8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่/น้ำมัน)
- ☐ 9. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- ☐ 10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต
- ☐ 11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ☐ 12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ☐ 13. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

23. รายจ่ายในข้อใดต่อไปนี้ ที่ท่านเห็นว่าน่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดใน อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่าน

- ☐ 1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานส่วนตำบล
- ☐ 2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว
- ☐ 3. จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภา อ.บ.ต.
  ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.
- ☐ 4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ
- ☐ 5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์
- ☐ 6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ
- ☐ 7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- ☐ 8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค
- ☐ 9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ
- ☐ 10. รายจ่ายอื่น ตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนด
- ☐ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

24. ท่านคิดว่าบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

- ☐ 1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ
- ☐ 2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.
- ☐ 3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม
- ☐ 4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหารฯ
- ☐ 5. ยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถาม ผ่านสมาชิกสภา อ.บ.ต. ต่อประธาน อ.บ.ต. คัดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของ อ.บ.ต.
- ☐ 6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ ในกรณีที่ อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส
- ☐ 7. อื่น ๆ (โปรดระบุ) .....

25. ท่านคิดว่ามาตรการใดในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ที่ได้ผลดีที่สุด คือข้อใด

☐ 1. การตั้งกระทู้ถาม
☐ 2. การยื่นญัตติ
☐ 3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.
☐ 4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.
☐ 5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง
☐ 6. การควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
☐ 7. อื่นๆ .....

26. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิกสภา อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ .....
☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....
☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

27. ท่านคิดว่าบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล (ใช้ดุลพินิจ) กับ อ.บ.ต. หากใช้มากเกินไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล

☐ 1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (มาตรา 71) เพราะ .....
☐ 2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เพราะ .....
☐ 3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 13 (อนุโลม ตามมาตรา 47) เพราะ .....
☐ 4. มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อ.บ.ต. แจ้งหรือสอบถาม ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบ (มาตรา 90) เพราะ .....
☐ 5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (มาตรา 91) เพราะ .....
☐ 6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 91) เพราะ .....
☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

28. จากข้อ 27 มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางอำเภอ (นายอำเภอ) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมาจาก อ.บ.ต.

☐ 1. ไม่มี เพราะ .....
☐ 2. มีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง) เรื่องใด เพราะอะไร .....
☐ 3. มีบ่อยครั้ง เรื่องใด เพราะอะไร .....
☐ 4. อื่นๆ .....

29. และหากเป็นปัญหาในการใช้อำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมายดังกล่าว ท่านคิดว่าควรแก้ปัญหากับ อ.บ.ต. อย่างไร (ระหว่างนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบลกับ อ.บ.ต.)

.....

.....

.....

30. ท่านคิดว่าบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล (ใช้ดุลพินิจ) กับ อ.บ.ต. หากใช้มากไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่กำกับดูแล

☐ 1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อ.บ.ต. (มาตรา 72)) เพราะ .....

☐ 2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. (มาตรา 87) เพราะ .....

☐ 3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 12 (7) อนุโลมตามมาตรา 47) เพราะ .....

☐ 4. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. เพราะ .....

☐ 5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เพราะ .....

☐ 6. ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ เพราะ .....

☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

31. และหากเป็นปัญหาในการใช้อำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมายดังกล่าว ท่านคิดว่า ควรแก้ปัญหากับ อ.บ.ต. อย่างไร (ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับ อ.บ.ต.)

.....

.....

.....

32. จากข้อ 30 มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ทางจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล อ.บ.ต. โดยไม่ผ่านร่างข้อบังคับ อ.บ.ต. ที่เสนอมา

☐ 1. ไม่มี เพราะ .....

☐ 2. มีบ้างเป็นบางครั้ง (ปานกลาง) เรื่องใด เพราะอะไร .....

☐ 3. มีบ่อยครั้ง เรื่องใด เพราะอะไร .....

☐ 4. อื่นๆ .....

33. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

34. ในการร่างแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ของ อ.บ.ต. ในจังหวัดของท่านมีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด

☐ 1. มี เพราะ..... เช่น เรื่อง .....

☐ 2. ไม่มี เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

35. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

36. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต., กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน และเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

37. จากโครงสร้างการบริหารงานที่เป็นอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ท่านคิดว่ามีปัญหาอุปสรรคใดบ้าง และควรดำเนินการแก้ไขอย่างไร

.....

.....

.....

(จบแบบสอบถาม)

ขอบคุณ

อ.บ.ต. ..... ชั้น..... อำเภอ..... จังหวัด .....

ตำแหน่งผู้ให้ข้อมูล .....

สำหรับส่วนท้องถิ่น

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหาร อบต

แบบสอบถาม

การวิจัย เรื่อง **"ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา, ปัตตานี, พัทลุง, ตรัง, ภูเก็ต"**

ตอนที่ 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้กรอกแบบสอบถาม

1. อายุ
   - ☐ 1. ตั้งแต่ 30 ปีลงมา
   - ☐ 2. 31-40 ปี
   - ☐ 3. 41-50 ปี
   - ☐ 4. 51-60 ปี
   - ☐ 5. 61 ปีขึ้นไป
2. เพศ
   - ☐ 1. ชาย
   - ☐ 2. หญิง
3. ระดับการศึกษา
   - ☐ 1. ประถมศึกษา
   - ☐ 2. มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา
   - ☐ 3. อนุปริญญา
   - ☐ 4. ปริญญาตรี
   - ☐ 5. ปริญญาโท
   - ☐ 6. ปริญญาเอก
   - ☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....
4. ก่อนหน้าที่ท่านจะมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ท่านมีอาชีพอะไร
   - ☐ 1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
   - ☐ 2. เกษตรกร/ประมง
   - ☐ 3. ค้าขาย
   - ☐ 4. รับเหมาก่อสร้าง
   - ☐ 5. ข้าราชการ
   - ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....
5. รายได้เฉลี่ยของอาชีพที่ท่านทำอยู่ก่อนมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. เฉลี่ยเดือนละเท่าใด
   - ☐ 1. ต่ำกว่า 5,000 บาท
   - ☐ 2. 5,000-15,000 บาท
   - ☐ 3. 15,000-25,000 บาท
   - ☐ 4. 25,000-35,000 บาท
   - ☐ 5. 35,000-45,000 บาท
   - ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

6. หลังจากที่ท่านมาเป็นสมาชิก อ.บ.ต. แล้ว รายได้เฉลี่ยของท่านเดือนละเท่าใด

☐ 1. ต่ำกว่า 5,000 บาท
☐ 2. 5,000-15,000 บาท
☐ 3. 15,000-25,000 บาท
☐ 4. 25,000-35,000 บาท
☐ 5. 35,000-45,000 บาท
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

7. ปัจจุบันท่านประกอบอาชีพอะไร

☐ 1. ลูกจ้างหรือพนักงานบริษัทเอกชน
☐ 2. พนักงานรัฐวิสาหกิจ
☐ 3. ค้าขาย
☐ 4. เกษตรกรรม/ประมง
☐ 5. เป็นสมาชิก อ.บ.ต. อย่างเดียว
☐ 6. อื่นๆ .....

8. ท่านเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคใด

☐ 1. กรุงเทพมหานคร
☐ 2. ภาคกลาง (รวมถึงตะวันตก)
☐ 3. ภาคเหนือ
☐ 4. ภาคใต้
☐ 5. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
☐ 6. ภาคตะวันออก

9. ท่านได้ย้ายภูมิลำเนามาอยู่ในตำบลดังกล่าวที่ท่านเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) เป็นเวลากี่ปี

☐ 1. ต่ำกว่าจนถึง 5 ปี
☐ 2. เกินกว่า 5-15 ปี
☐ 3. เกินกว่า 15-20 ปี
☐ 4. เกินกว่า 20-25 ปี
☐ 5. เกินกว่า 25 ปีขึ้นไป
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

10. ท่านดำรงตำแหน่งใดในองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.)

☐ 1. ประธานบริหาร อ.บ.ต.
☐ 2. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
☐ 3. รองประธานสภา อ.บ.ต.
☐ 4. กรรมการบริหาร อ.บ.ต.
☐ 5. สมาชิกสภา อ.บ.ต.
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

11. ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต. มากี่ปี (งานที่รับผิดชอบ คือ งานด้านใด)

☐ 1. ต่ำกว่า 5 ปี คือ .....
☐ 2. 5 ปี – 6 ปี คือ .....
☐ 3. 6 ปี – 7 ปี คือ .....
☐ 4. 7 ปี – 8 ปี คือ .....
☐ 5. อื่นๆ โปรดระบุ คือ .....

12. ท่านคิดจะสมัครรับเลือกตั้งในระดับอื่นอีกหรือไม่

☐ 1. สมัคร การเลือกตั้งระดับใด .....
☐ 2. ไม่สมัคร .....
☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

13. ใน 1 อาทิตย์ ท่านมาทำงานใน อ.บ.ต. เฉลี่ยกี่วัน

☐ 1. ต่ำกว่า 1 วัน
☐ 2. 1-3 วัน
☐ 3. 3-5 วัน
☐ 4. 5-7 วัน
☐ 5. มาทุกวัน
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

14. หากท่านอยู่ในพื้นที่ชาวบ้านมาพบท่านเฉลี่ยอาทิตย์ละกี่วัน

☐ 1. ต่ำกว่า 1 วัน ☐ 4. 5-7 วัน

☐ 2. 1-3 วัน ☐ 5. ทุกวัน

☐ 3. 3-5 วัน ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

15. ท่านมีความจำเป็นต้องติดต่องานกับส่วนภูมิภาค เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล, นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเฉลี่ยเดือนละประมาณกี่เรื่อง (เรื่องใดเป็นเรื่องที่ต้องติดต่อบ่อยๆ)

☐ 1. ต่ำกว่าจนถึง 5 เรื่อง เช่นเรื่อง ..... ☐ 4. เกินกว่า 15-20 เช่นเรื่อง.....

☐ 2. เกินกว่า 5 - 10 เรื่อง เช่นเรื่อง ..... ☐ 5. เกินกว่า 20-25 เช่นเรื่อง.....

☐ 3. เกินกว่า 10-15 เรื่อง เช่นเรื่อง ..... ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

16. ท่านเป็นสมาชิก อ.บ.ต. ที่อยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารหรือไม่

☐ 1. อยู่ เพราะ ..... ☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

☐ 2. ไม่อยู่ เพราะ .....

17. องค์การบริหารส่วนตำบลของท่านจัดอยู่ใน อ.บ.ต. ชั้นใด

☐ 1. ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป โดยมีรายได้รวม คือ (ประมาณ) ..... บาท

☐ 2. ชั้น 2 (รายได้ 12-20 ล้านบาท) โดยมีรายได้รวม คือ (ประมาณ) ..... บาท

☐ 3. ชั้น 3 (รายได้ 6-12 ล้านบาท) โดยมีรายได้รวม คือ (ประมาณ) ..... บาท

☐ 4. ชั้น 4 (รายได้ 3-6 ล้านบาท) โดยมีรายได้รวม คือ (ประมาณ) ..... บาท

☐ 5. ชั้น 5 (รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท) โดยมีรายได้รวม คือ (ประมาณ) ..... บาท

18. องค์การบริหารส่วนตำบลของท่านอยู่ห่างจากตัวจังหวัดกี่กิโลเมตร

☐ 1. ต่ำกว่า 30 กิโลเมตร ☐ 4. 150-200 กิโลเมตร

☐ 2. 30-100 กิโลเมตร ☐ 5. 200 กิโลเมตรขึ้นไป

☐ 3. 100-150 กิโลเมตร

19. มีบ่อยครั้งแค่ไหนที่ส่วนภูมิภาค อันได้แก่ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล/นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมาเยี่ยม อ.บ.ต. ของท่าน

☐ 1. บ่อย ☐ 3. ไม่บ่อย

☐ 2. ปานกลาง ☐ 4. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

20. ใน อ.บ.ต. ของท่าน มีเจ้าหน้าที่รวมทั้งลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว ทั้งหมดประมาณกี่คน

☐ 1. ต่ำกว่า 15 คน ☐ 4. 35-45 คน

☐ 2. 15-25 คน ☐ 5. 45-55 คน

☐ 3. 25-35 คน ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

21. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยดูจากรายได้ของ อ.บ.ต. ในการที่ อ.บ.ต. ต่างๆ จะทำการบรรจุลูกจ้างหรือการมีพนักงานส่วนตำบลตามที่มีการระบุไว้ เช่น อ.บ.ต. ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลได้ 21 คน หรือ อ.บ.ต. ชั้น 5 มีได้ 3 คน เป็นต้น รวมถึงในการรับคนเข้าทำงาน/ให้ออก ต้องทำโดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคก่อน

☐ 1. เห็นด้วย ..... ☐ 3. อื่นๆ .....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย .....

22. จำนวนเงินที่ อ.บ.ต. ของท่านได้รับงบประมาณอุดหนุนมาใช้จัดสรรปีหนึ่งจากส่วนกลางประมาณเท่าใด

☐ 1. ต่ำกว่า 5 แสนบาท ☐ 4. 3-5 ล้านบาท

☐ 2. 5 แสน – 1 ล้านบาท ☐ 5. 5-10 ล้านบาท

☐ 3. 1 ถึง 3 ล้านบาท ☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

23. การอบรมในเรื่องใดที่ท่านคิดว่า จำเป็นสำหรับสมาชิก อ.บ.ต. ของท่าน

☐ 1. กฎหมายเกี่ยวกับงานของ อ.บ.ต. ☐ 4. การจัดทำงบประมาณ

☐ 2. การฝึกอาชีพ ☐ 5. อื่น ๆ (โปรดระบุ) .....

☐ 3. ผังเมือง

24. เครื่องใช้สำนักงาน, วัสดุอุปกรณ์, ยานพาหนะ ในข้อใดที่ท่านคิดว่ามีความจำเป็นต่อ อ.บ.ต. ของท่านมากที่สุด

☐ 1. ยานพาหนะ ☐ 4. เครื่องใช้สำนักงาน

☐ 2. อาคาร (สถานที่) ☐ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

☐ 3. เครื่องคอมพิวเตอร์

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และ มีผลกระทบถึงองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.)

25. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับสมาชิก อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

☐ 1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อ.บ.ต.

เพราะ .....

☐ 2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ในเรื่องทั่วไป)

เพราะ .....

☐ 3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (เกี่ยวกับงบประมาณรายรับ-จ่าย)

เพราะ .....

☐ 4. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล

เพราะ .....

☐ 5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม

เพราะ .....

☐ 6. อื่นๆ .. ..

26. ท่านคิดว่าหน้าที่ใดที่มีความสำคัญกับคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ที่ต้องทำมากที่สุด

☐ 1. บริหารงานกิจการของ อ.บ.ต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล
เพราะ .....

☐ 2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบังคับเกี่ยวกับงบประมาณของ อ.บ.ต.
เพราะ .....

☐ 3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อ.บ.ต.ทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
เพราะ .....

☐ 4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย
เพราะ .....

☐ 5. เข้าร่วมประชุมสภา อ.บ.ต. ตามสมัยประชุม ทั้งสามัญและวิสามัญ
เพราะ .....

☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

27. ในด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง บทบาทใดที่ท่านคิดว่า ควรต้องทำมากที่สุด คือ

☐ 1. ให้มีและรักษาทางน้ำ และทางบก
☐ 2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
☐ 3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
☐ 4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
☐ 5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
☐ 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
☐ 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
☐ 8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
☐ 9. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

28. และในบรรดางานต่อไปนี้ ท่านคิดว่างานใดที่ท่านจะเลือกทำเป็นอันดับแรก ใน อ.บ.ต. ของท่าน

☐ 1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
☐ 2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง
☐ 3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
☐ 4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
☐ 5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
☐ 6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
☐ 7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
☐ 8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
☐ 9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อ.บ.ต.
☐ 10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
☐ 11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
☐ 12. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

29. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้เปลี่ยนชื่อเรียกประธานบริหาร อ.บ.ต. เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ .....
☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....
☐ 3. อื่นๆ .....

30. ท่านคิดว่ารายได้ในข้อใดน่าจะเป็นรายได้หลักของ อ.บ.ค. ของท่าน

☐ 1. รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม
☐ 2. รายได้จากทรัพย์สินของ อ.บ.ค.
☐ 3. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย
☐ 4. รายได้จากเงินอุดหนุน
☐ 5. รายได้จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ
☐ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

31. ท่านคิดว่ารายได้ของ อ.บ.ค. ของท่านที่ได้รับจากการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในข้อใดน่าจะเป็นจำนวนที่ทำรายได้มากที่สุด

☐ 1. ภาษีบำรุงท้องที่ (มาตรา 74)
☐ 2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (มาตรา 74)
☐ 3. ภาษีป้าย (มาตรา 74)
☐ 4. อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (มาตรา 74)
☐ 5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และหล่อลื่น (มาตรา 75)
☐ 6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ (มาตรา 76)
☐ 7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (มาตรา 76)
☐ 8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน (มาตรา 76)
☐ 9. อากรรังนกอีแอ่น (มาตรา 77)
☐ 10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (มาตรา 77)
☐ 11. อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (มาตรา 77)
☐ 12. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 77)
☐ 13. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
☐ 14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (มาตรา 78)
☐ 15. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา 78)
☐ 16. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 79)
☐ 17. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (มาตรา 80)
☐ 18. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด (มาตรา 82)
☐ 19. อื่นๆ ระบุ .....

32. รายได้ในข้อใดต่อไปนี้ที่เป็นรายได้ของ อ.บ.ต. ที่ส่วนราชการจัดเก็บให้ แล้วจัดสรรให้ อ.บ.ต. ตามสัดส่วน ที่ท่านคิดว่ายังได้รับกลับมายัง อ.บ.ค. ของท่านน้อยอยู่ (ไม่เป็นธรรมในการจัดสรร)

- ☐ 1. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ
- ☐ 2. อากรรังนกอีแอ่น
- ☐ 3. ค่าภาคหลวง
- ☐ 4. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้
- ☐ 5. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล
- ☐ 6. ค่าประทานบัตรในอนุญาต
- ☐ 7. ค่าอาชญาบัตรตามกฎหมาย
- ☐ 8. รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่/น้ำมัน)
- ☐ 9. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- ☐ 10. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต
- ☐ 11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ☐ 12. ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ☐ 13. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

33. รายจ่ายใดต่อไปนี้ที่ท่านเห็นว่าน่าจะเป็นรายจ่ายที่มากที่สุดของ อ.บ.ต.

- ☐ 1. จ่ายเงินเดือน เช่น พนักงานส่วนตำบล
- ☐ 2. จ่ายค่าจ้าง เช่น ลูกจ้างชั่วคราว
- ☐ 3. จ่ายค่าตอบแทนอื่นๆ เช่น ค่าตอบแทนสมาชิกสภา อ.บ.ต. ค่าตอบแทนคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.
- ☐ 4. ค่าใช้สอย เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ
- ☐ 5. จ่ายค่าวัสดุ เช่น กระดาษ เครื่องเขียน แบบพิมพ์
- ☐ 6. จ่ายค่าครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ
- ☐ 7. จ่ายค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- ☐ 8. จ่ายค่าสาธารณูปโภค
- ☐ 9. จ่ายเป็นเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ
- ☐ 10. รายจ่ายอื่น ตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนด
- ☐ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

34. ท่านคิดว่าบทบาทใดควรส่งเสริมให้ประชาชนคิดตามตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

- ☐ 1. ติดตามการประชุมสมาชิก อ.บ.ต. อย่างสม่ำเสมอ
- ☐ 2. ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลของ อ.บ.ต.
- ☐ 3. ตรวจสอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. ที่ไม่เหมาะสม
- ☐ 4. ติดตามการดำเนินงานและความเคลื่อนไหวของสมาชิก อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหารฯ
- ☐ 5. ยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถาม ผ่านสมาชิกสภา อ.บ.ค. ต่อประธาน อ.บ.ต. ติดค้านการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของ อ.บ.ต.
- ☐ 6. ยื่นหนังสือร้องเรียนนายอำเภอท้องที่ ในกรณีที่ อ.บ.ต. บริหารงานไม่โปร่งใส
- ☐ 7. อื่น ๆ (โปรดระบุ) .....

35. ท่านคิดว่ามาตรการใดในการควบคุมการทำงานของ อ.บ.ต. ที่ได้ผลดีที่สุด คือข้อใด

☐ 1. การตั้งกระทู้ถาม
☐ 2. การยื่นญัตติ
☐ 3. การอภิปรายในสภา อ.บ.ต.
☐ 4. การเข้าชื่อกันของประชาชนเพื่อถอดถอน สมาชิก อ.บ.ต. หรือคณะผู้บริหาร อ.บ.ต.
☐ 5. การควบคุมโดยสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง
☐ 6. การควบคุมจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
☐ 7. อื่นๆ .....

36. ญัตติใดต่อไปนี้ที่ท่านเห็นว่ามีผลต่อการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

☐ 1. ขอรับรองรายงานการประชุม
☐ 2. ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติในเวลาที่มีการปรึกษารวดเร็ว
☐ 3. ขอแปรญัตติ
☐ 4. ขอให้ลงมติ
☐ 5. ขอให้แยกประเด็นพิจารณาหรือแยกประเด็นลงมติ
☐ 6. ขอให้ปิดอภิปราย
☐ 7. ขอให้เปิดอภิปรายต่อไป
☐ 8. ขอให้เลื่อนการประชุมปรึกษาต่อในคราวหน้า
☐ 9. ขอให้พิจารณาโทษสมาชิกสภา อ.บ.ต. ว่าได้กระทำผิดข้อบังคับนี้ในการประชุมครั้งนั้น
☐ 10. ญัตติที่ประธานสภา อ.บ.ต. เห็นควรอนุญาต
☐ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

37. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิกสภา อ.บ.ต. สามารถลงมติให้คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. พ้นจากตำแหน่งได้

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ .....
☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....
☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

38. ท่านคิดว่าบทบาทของนายอำเภอในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

☐ 1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (มาตรา 71) เพราะ .....
☐ 2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. เพราะ .....
☐ 3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 13 (อนุโลม ตามมาตรา 47) เพราะ .....
☐ 4. มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต., กรรมการบริหาร อ.บ.ต., พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อ.บ.ต. แจ้งหรือสอบ สวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบ (มาตรา 90) เพราะ .....
☐ 5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (มาตรา 91) เพราะ .....
☐ 6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 91) เพราะ .....
☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

39. จากข้อ 38 ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ของท่าน มีหรือไม่ที่นายอำเภอใช้อำนาจในการแทรกแซงดังกล่าว

☐ 1. มี เช่นเรื่อง ..... ☐ 3. อื่นๆ .....

☐ 2. ไม่มี เพราะ .....

40. และหากมีปัญหาในการแทรกแซงการทำงานจากนายอำเภอดังกล่าว ท่านเห็นว่าควรแก้ไขอย่างไร

.....

.....

.....

41. ท่านคิดว่าบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อใดต่อไปนี้ ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต. มากที่สุด

☐ 1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อ.บ.ต. (มาตรา 72)) เพราะ .....

☐ 2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. (มาตรา 87) เพราะ .....

☐ 3. สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 12 (7) อนุโลมตามมาตรา 47) เพราะ .....

☐ 4. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อ.บ.ต. เพราะ .....

☐ 5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เพราะ .....

☐ 6. ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ เพราะ .....

☐ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

42. และหากมีปัญหาในการแทรกแซงการทำงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวท่านเห็นว่าควรแก้ไขอย่างไร

.....

.....

.....

43. จากข้อ 41 ในการร่างข้อบังคับของ อ.บ.ต. ของท่านมีหรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการแทรกแซงดังกล่าว

☐ 1. มี เช่นเรื่อง ..... ☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

☐ 2. ไม่มี เพราะ.....

44. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่แผนพัฒนาตำบล จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

45. ในการร่างแผนพัฒนาตำบล หรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ใน อ.บ.ต. ของท่านมีหรือไม่ที่นายอำเภอไม่เห็นด้วย และส่งกลับมายัง อ.บ.ต. ของท่าน เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด

☐ 1. มี เพราะ..... เช่นเรื่อง .....

☐ 2. ไม่มี เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

46. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ที่แผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. จะต้องนำเสนอนายอำเภอ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

47. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต., กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน และเอกสารใดๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้

☐ 1. เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

☐ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

48. จากโครงสร้างที่เป็นอยู่ในการบริหารงาน อ.บ.ต. ท่านคิดว่ามีปัญหา อุปสรรคใดบ้าง และควรดำเนินการแก้ไขอย่างไร เช่น (ในแง่ของการทำงานร่วมกับข้าราชการประจำ)

.....

.....

.....

(จบแบบสอบถาม)

ขอบคุณ

พระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
(และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๒)

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๗

เป็นปีที่ ๔๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารของตำบล

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือขัดแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

"นายอำเภอ" หมายความรวมถึงปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอด้วย

"ตำบล" หมายความว่า ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

"คณะกรรมการบริหาร" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

"กรรมการบริหาร" หมายความว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่มีผลเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
สภาตำบล

มาตรา ๖ ในตำบลหนึ่งให้มีสภาตำบลสภาหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ส่วนที่หนึ่ง
สมาชิกสภาตำบล

มาตรา ๗ สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน

มาตรา ๘ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม (๑) และ (๒) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (๓) และ (๔) ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง

(๒) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกตั้ง

(๓) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๔) เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(ความเดิมในมาตรา ๘ (๑) ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๓ ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๘)

มาตรา ๙ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม (๑)และ (๒)และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม(๓) ถึง (๑๑) ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้งแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

(๒) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(๓) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๔) เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดไว้สำหรับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(๕) เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานองค์การของรัฐ

(๖) เป็นผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือสารวัตรกำนัน

(๗) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจาราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าทุจริตต่อหน้าที่

(๘) เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยพ้นโทษมาแล้วไม่ถึงสามปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๑๐) เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

(๑๑) เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือสภาตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง เว้นแต่จะพ้นห้าปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(ความเดิมในมาตรา ๙ (๑) ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๔ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๘)

มาตรา ๑๐ ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๑๑ สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

ในกรณีที่สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งครบวาระแล้วแต่ยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นใหม่ ให้สมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป

มาตรา ๑๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลาออก

(๓) มีการยุบสภาตำบล

(๔) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับสภาตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สภาตำบลนั้น

(๕) สภาตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ของตำบล มติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๖) นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๙ หรือมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน หรือขาดการประชุมสภาตำบลติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าบกพร่องในทางความประพฤติ

(ความเดิมในมาตรา ๑๒ (๔) ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๓ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ และความเดิมในวรรคสองของมาตรา ๑๒ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒)

มาตรา ๑๓ เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งว่างลงเพราะครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือมีการยุบสภาตำบล ให้มีการเลือกตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ครบวาระหรือวันที่ยุบสภาตำบลแล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๔ เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระหรือมีการยุบสภา ให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

ให้สมาชิกสภาตำบลผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้ง แทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๕ เมื่อมีการยุบและรวมเขตหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ให้สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งของหมู่บ้านเดิมที่ถูกยุบหรือถูกรวมยังคงเป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งอยู่ต่อไปจกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๒

เมื่อมีการแยกพื้นที่บางส่วนของหมู่บ้านใดขึ้นเป็นหมู่บ้านใหม่ ให้สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งของหมู่บ้านเดิมยังคงเป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งอยู่ต่อไปจนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๒ และให้นายอำเภอจัดจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งสำหรับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อเป้ฯสมาชิกสภา

ตำบลที่หมู่บ้านนั้นอยู่ในเขตภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศตั้งหมู่บ้านใหม่ และให้ผู้ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของสมาชิกอื่นในตำบลนั้นเว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกตั้งก็ได้

มาตรา ๑๖ สภาตำบลมีกำนันเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งตากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล

รองประธานสภาตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

รองประธานสภาตำบลพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งตามวรรคสอง เมื่อ

(๑) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลาออก

(๒) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลตามมาตรา ๑๒

มาตรา ๑๗ ประธานสภาตำบลเป็นผู้เรียกประชุมสภาตำบล และมีหน้าที่ดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รองประธานสภาตำบลมีหน้าที่กระทำกิจการแทนประธานสภาตำบลเมื่อประธานสภาตำบลไม่อยู่ในที่ประชุมหรือ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตามที่ประธานสภาตำบลมอบหมาย

เมื่อประธานสภาตำบล และรองประธานสภาตำบลไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาตำบลที่มาประชุมเลือกกันเอง เป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

มาตรา ๑๘ ให้มีการประชุมสภาตำบลไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง การประชุมต้องมีสมาชิกสภาตำบลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกสภาตำบลคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๙ สภาตำบลมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นหรือจากบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

ให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการสภาตำบลตามมติของสภาตำบล

มาตรา ๒๐ เลขานุการสภาตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดการประชุม และงานอื่นใดตามที่สภาตำบลมอบหมาย

มาตรา ๒๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สมาชิกสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ ๒
อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

มาตรา ๒๒ สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการ และพัฒนาตำบลปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๒๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินการภายในตำบลดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(๒) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(๓) จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๔) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

มาตรา ๒๔ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญากับสภาตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สภาตำบลนั้น

ในกรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลกระทำการฝ่าฝืนตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(ความหลังในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง อุทยุณลิดและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.2542)

มาตรา ๒๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการใดที่กำหนดไว้แล้วในแผนพัฒนาตำบล ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำเนินการให้สอดคล้องตัวแผนพัฒนาตำบล

มาตรา ๒๖ ในการจัดทำโครงการหรือแผนงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในพื้นที่ตำบลใด ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นคำนึงถึงแผนพัฒนาตำบลด้วย

มาตรา ๒๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล ให้ประธานสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจการตามมติของสภาตำบล แต่สภาตำบลอาจมอบหมายให้สมาชิกสภาตำบลผู้อื่นดำเนินกิจการแทนเฉพาะกรณีได้

ในการทำนิติกรรมของสภาตำบล ให้ประธานสภาตำบล เลขานุการสภาตำบล และสมาชิกสภาตำบลอีกหนึ่งคนร่วมกันมีอำนาจกระทำการแทนสภาตำบล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๒๘ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด สภาตำบลอาจทำกิจการนอกเขตสภาตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อทำกิจการร่วมกันได้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

ส่วนที่ ๓

รายได้และรายจ่ายของสภาตำบล

มาตรา ๒๙ สภาตำบลมีรายได้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น

(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น

(๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

(๔) ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

(๕) ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

(๖) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

มาตรา ๓๐ ทุกปีงบประมาณให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่สภาตำบลเป็นเงินอุดหนุน

มาตรา ๓๑ สภาตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) รายได้จากทรัพย์สินของสภาตำบล

(๒) รายได้จากสาธารณูปโภคของสภาตำบล

(๓) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๔) เงินอุดหนุนและรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(๕) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของสภาตำบล

มาตรา ๓๒ รายได้ของสภาตำบล ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร และไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๓๓ สภาตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้าง

(๓) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(๔) ค่าใช้สอย

(๕) ค่าวัสดุ

(๖) ค่าครุภัณฑ์

(๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(๘) ค่าสาธารณูปโภค

(๙) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

(๑๐) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา ๓๔ เงินค่าตอบแทนประธานสภาตำบล รองประธานตำบล สมาชิกสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๓๕ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของสภาตำบลให้จัดทำเป็นข้อบังคับตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใด รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้นหรือ มีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ให้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อสภาตำบลจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติ

ถ้าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

มาตรา ๓๖ ให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการคลังการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้าง-เหมา

กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นๆ ของสภาตำบลให้สภาตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงลักษณะของพื้นที่ จำนวนประชากร รายได้ ความคล่องตัว และความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของสภาตำบลด้วย

มาตรา ๓๗ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของสภาตำบล

ส่วนที่ ๔
การกำกับดูแลสภาตำบล

มาตรา ๓๘ นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินการของสภาตำบล เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้และรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้สภาตำบลระงับการดำเนินการดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยชอบแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอ แต่ถ้านายอำเภอไม่รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยับยั้ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่วินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องให้การยับยั้งของนายอำเภอและอำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอันสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

มาตรา ๓๙ หากปรากฏว่าสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลแล้วให้สภาตำบลยังคงประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งทั้งหมดจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่

ในกรณีที่การยุบสภาตำบลตามวรรคหนึ่งเป็นผลจากการกระทำของกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง หรือบุคคลดังกล่าวได้ร่วมกระทำการด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความ ประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และถ้าสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งทั้งหมด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลตามจำนวนที่เห็นสมควรเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่กับสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งที่เหลืออยู่จนกว่าจะมีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลและสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่

หมวด ๒
องค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๔๐ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔๑ สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๐ ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๔๑ ทวิ สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วน ตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยให้นำมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๑ ตรี สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมย์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ให้นำมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับการรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา ๔๑ จัตวา องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึงสองพันคน ทั้งเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวโดยให้รวม พื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันตามเจตนารมย์ ของประชาชนในเขตตำบลนั้น ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันที่มีเหตุดังกล่าว

ให้นำมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับการยุบและรวมองค์การบริหารส่วนตำบลหรือการยุบและรวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

(มาตรา ๔๑ ทวิ มาตรา ๔๑ ตรี และมาตรา ๔๑ จัตวา เพิ่มเติมโดยมาตรา ๖ ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒)

มาตรา ๔๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลอาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบังคับตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้ว ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

มาตรา ๔๓ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๔๔ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ ๑
สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๔๕ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

(ความเดิมในมาตรา ๔๕ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๙ ของ พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๔๖ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (๑) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

มาตรา ๔๗ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม

(ความเดิมในมาตรา ๔๗ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๙ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๔๗ ทวิ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้อง

(๑) มีคุณสมบัติตามมาตรา ๙ (๑) และ (๒)

(๒) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ (๓) (๔) (๕)(๖) (๗) (๙) หรือ (๑๐)

(๓) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสมัครรับเลือกตั้งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

(๔) ไม่เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล เว้นแต่จะพ้นห้าปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(๕) ไม่เคยถูกสภาตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล หรือไม่เคยถูกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเว้นแต่จะพ้นห้าปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) ตาย

(๓) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลาออก

(๔) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ทวิ

(๖) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน

(๗) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๘) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้ผลจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่เรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๘) ผู้นั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วในกรณีดังกล่าวยังไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔ ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๔๗ จนกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำวินิจฉัยแล้ว

ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตาม (๙) พร้อมกัน ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(มาตรา ๔๘ ทวิ และมาตรา ๔๘ ตรี เพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๔๘ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๔๘ ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ได้รับเลือกเป็นประธานหรือรองประธานองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๕๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลาออก

(๒) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๑๒ ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๔๗

(๓) ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหาร

มาตรา ๕๑ เมื่อตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงเพราะเหตุใดนอกจากครบวาระ ให้มีการเลือกประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง และให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๕๒ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กระทำกิจการแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

เมื่อประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาประชุมเลือกกันเองเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

มาตรา ๕๓ ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก ต้องกำหนดให้สมาชิกได้มาประชุมภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

มาตรา ๕๔ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

มาตรา ๕๕ นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารหรือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญ ให้นายอำเภอพิจารณาถ้าเห็นสมควรก็ให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

มาตรา ๕๖ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับกับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๗ ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในขณะเดียวกันมิได้

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

ส่วนที่ ๒
คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๕๘ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร การประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

(ความเดิมในมาตรา ๕๘ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้ว โดยมาตรา ๑๐ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๕๙ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๓) รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(๔)ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา ๖๐ ให้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้ประธานกรรมการบริหารเป็นกรรมการหรือให้อำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประธานกรรมการบริหารในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

(มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๑๑ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๖๔ คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๓) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดพร้อมกันตามมาตรา ๔๗ ตรี (๕)

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๘๒

(๕) คณะกรรมการบริหารลาออก และในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะกรรมการบริหารมีมติลาออก

(๖) ความเป็นกรรมการบริหารของประธานกรรมการบริหารสิ้นสุดลง

(๗) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๘) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗)

การให้คณะกรรมการบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสองดำเนินกิจการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือราชการ นายอำเภอจะสั่งให้คณะกรรมการบริหารนั้นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวนสองคนประกอบเป็นคณะกรรมการบริหารเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราวจนกว่าคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ก็ได้

ในระหว่างที่ไม่มีคณะกรรมการบริหาร ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนกว่าคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(ความเดิมในมาตรา ๖๔ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๑๒ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๖๔ ทวิ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔ แล้ว ความเป็นกรรมการบริหารสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันลาออก

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๒

(๔) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๕) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่สมาชิกภาพของกรรมการบริหารผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) ผู้นั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัย

โดยเร็วในกรณีดังกล่าว ยังไม่ต้องดำเนินการเลือกกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่าง จนกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำวินิจฉัยแล้ว

(มาตรา ๖๔ ทวิ เพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๓ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๖๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการบริหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ ๓
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

(ความเดิมในมาตรา ๖๗ (๔) ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้ว โดยมาตรา ๑๔ และเพิ่มเติม (๕) โดยมาตรา ๑๕ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามลำดับ)

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

(๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

(๑๒) การท่องเที่ยว

(๑๓) การผังเมือง

(มาตรา ๖๘ (๑๒) และ (๑๓) เพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๖ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๖๙ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

มาตรา ๗๐ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับ

การดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่ง เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นตกไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอแต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

(ความเดิมในมาตรา ๗๑ วรรคสองถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๑๗ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๗๒ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

(๑) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ระเบียบพนักงานส่วนตำบลให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

มาตรา ๗๓ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจกรรมร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

ส่วนที่ ๔

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๗๔ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการบริหารมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินใหม่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนก็ได้ และให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๘๑

(ความเดิมในมาตรา ๗๔ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๔๘ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๗๕ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๗๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและ ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

การเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๗๗ รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติ

กรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

(ความเดิมในมาตรา ๗๗ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา ๔๕ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

มาตรา ๗๘ ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่า ด้วยการนั้นแล้วให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๗๙ เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๘๐ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(๒) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

มาตรา ๘๑ องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้วให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๘๒ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๓) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๔) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๖) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๘) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๘๓ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๘๔ รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

มาตรา ๘๕ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้าง

(๓) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(๔) ค่าใช้สอย

(๕) ค่าวัสดุ

(๖) ค่าครุภัณฑ์

(๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(๘) ค่าสาธารณูประโภค

(๙) เงินค่าอุดหนุนหน่วยงานอื่น

(๑๐) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา ๘๖ เงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร และเลขานุการคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๘๗ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นข้อบังคับและจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารตามระเบียบ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใด รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้นหรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ให้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติถ้านายอำเภอไม่อนุมัติ ให้นายอำเภอส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับนั้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยันถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นอันตกไป

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารเสนอและให้ดำเนินการตามวรรคสามต่อไป

ถ้าข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีใหม่ให้ใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

มาตรา ๘๘ ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

มาตรา ๘๙ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๗ มาใช้บังคับกับการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๕
การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่งให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

มาตรา ๙๑ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้คำสั่งด้วย

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

(วรรคสี่ในมาตรา ๕๑ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดย มาตรา ๒๑ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๒)

มาตรา ๕๒ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

(วรรคสองของมาตรา ๕๒ ถูกยกเลิกโดย มาตรา ๒๑ ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒)

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๓ ให้ถือว่าบรรดากรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้ บังคับเฉพาะที่อยู่ในเขตตำบลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๔ บรรดาบทกฎหมายใดที่อ้างถึงกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิให้หมายถึงสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๕ สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ใด มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติด

ต่อกันสามปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์บริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ภายในเก้าสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อสภาตำบลที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างดำเนินการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งมิให้นำมาตรา ๖ นี้มาใช้บังคับแก่ตำบลดังกล่าว และให้สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวจนถึงวันที่มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก

เมื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้โอนบรรดาสิทธิในงบประมาณหรือเงินอุดหนุน ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมิให้นำความในมาตรา ๕๘ วรรคสอง มาใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งหรือตามพระราชบัญญัตินี้และให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
บัญญัติ บรรทัดฐาน
รองนายกรัฐมนตรี

ประวัตินักวิจัย

ชื่อ นายพัฒนะ เรือนใจดี

ตำแหน่งทางวิชาการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์

หน้าที่ปัจจุบัน
- รับผิดชอบการเรียนการสอนในภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ทั้งในระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา
- รับผิดชอบการเรียนการสอนและการบริหารหลักสูตร ในระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- กรรมการบริหารหลักสูตรปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตร์
- สมาชิกสภาอาจารย์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2 สมัย)
- รองหัวหน้าภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ประวัติการศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- MINI. LL.M. (ARBITRATION)
- DIP. IN THE MANAGEMENT OF TECHNOLOGY INNOVATION AND CHANGE AT CALIFORNIA STATE UNIVERSITY OF POMONA U.S.A.

ผลงานทางวิชาการ (หนังสือ)

- พัฒนะ เรือนใจดี. **กฎหมายธุรกิจ.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีปทุม พ.ศ. 2537.
- _____. **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีปทุม พ.ศ. 2537.
- _____. **การประกันภัย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีปทุม พ.ศ. 2538.
- _____. **การภาษีอากร.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีปทุม พ.ศ. 2538.
- _____. **คู่มือเตรียมสอบเข้าปริญญาโทนิติศาสตร์.** กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่บริษัท สกายบุ๊กส์ จำกัด พ.ศ. 2538.
- _____. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2541.

- _____. **ข้อสังเกตบางประการจากพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม** (บทความ) วารสารวิทยาการจัดการ คณะวิทยาการจัดการ ม.สงขลานครินทร์. ปีที่ 18 ฉบับที่ 2. (ก.ค.-ธ.ค.) พ.ศ. 2543.
- _____. 2544. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน : ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่าง ในเทศบาลนครทั่วภาคใต้** (บทความ) วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (NIDA) ปีที่ 41 ฉบับที่ 4 (ต.ค.-ธ.ค.)
- _____. **แหวกช่องโหว่กฎหมาย (เล่ม 1).** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บุ๊กส์แบ้งค์ พ.ศ. 2544.
- _____. **แหวกช่องโหว่กฎหมาย (เล่ม 2).** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บุ๊กส์แบ้งค์ พ.ศ. 2545.

ผลงานการวิจัย

- พัฒนะ เรือนใจดี. **ศาลรัฐธรรมนูญ (The constitution court).** กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2537.
- _____. **Reorganization กรณีศึกษาองค์การเภสัชกรรม.** กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2537.
- _____. **ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงระหว่างประเทศของการลักลอบขนสินค้ารายย่อยตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย** ศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (อินโด-มาเลย์-ไทย) IMT-GT Studies Center มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2542 (วิจัยร่วม)
- _____. **ผลกระทบจากนโยบายการเงินระหว่างประเทศของมาเลเซียต่อการค้าและการลงทุนในเขตพื้นที่โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายฯ : กรณีศึกษามาตรการรักษาระบบการเงินอิสระ** ศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (อินโด-มาเลย์-ไทย) IMT-GT Studies Center. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2542 (วิจัยร่วม)
- _____. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน : ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่าง เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา** มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2542.
- _____. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบถึงประชาชน : ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักการช่าง ในเทศบาลนครทั่วภาคใต้** มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2544.