

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 4) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการติดตามหลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) ลักษณะสำคัญของการปกครองแบบรวมอำนาจ คือ มีการรวมกำลังทหาร ตำรวจ และอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลางตลอดจนมีการจัดลำดับขั้นการบังคับบัญชา อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการบางท่านกำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการปกครองแบบการแบ่งอำนาจ (deconcentration) (เสนห์ วัฒนาธร, 2514) กล่าวคือส่วนกลางแบ่งอำนาจบางอย่างให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการตัดสินใจเอง ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการติดตามหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ (decentralization) กล่าวคือ เมืองค์กรที่เป็นนิติบุคคลแยกออกไปจากองค์กรแห่ง ราชการบริหารส่วนกลาง โดยให้มีสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็น หลักการแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมี จำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ ในการที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ตลอดจนเป็นการทดลองให้ประชาชนมี ความรู้ความเข้าใจในการปกครองและการบริหารจึงทรงเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพมหานคร

ซึ่งถือว่าเป็นเขตที่มีความเจริญโดยได้ประกาศเป็นพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ในปี พ.ศ. 2440 ต่อมาได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 2448 และได้โปรดเกล้าฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ โดยทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นการเริ่มจัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การปกครองในรูปแบบท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในเขตเทศบาลเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมายบังคับ และบริหารกิจการในท้องถิ่นของตนภายใต้การควบคุมของรัฐตามหลักการการกระจายอำนาจ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดเป็นครั้งแรกทั้งนี้ตามนัยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้ง และการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ให้สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาล และทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด และสภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาล โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด มีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

สำหรับรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 2 รูปแบบกล่าวคือได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้รวมนครหลวงกรุงเทพธนบุรีซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัดและองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี กับเทศบาลนครหลวงเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีฐานะเป็นจังหวัดและมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2518 ได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และเปลี่ยนรูปการปกครองของ กรุงเทพมหานคร เสียใหม่เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างเดียว ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ และถือว่ากรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ เช่นเดียวกับการปกครองในรูปแบบพิเศษของ เมืองพัทยาที่จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐและความเหมาะสมของสังคม และสภาพแวดล้อมในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบโครงสร้างขององค์กร และการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ ก็ยังไม่สอดคล้อง และไม่สามารถสนองตอบในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรท้องถิ่นไม่สามารถที่จะบริหารงาน และปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อความต้องการ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงทั้ง ๆ ที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกที่สำคัญส่วนหนึ่ง ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของชาติ จึงเป็นความพยายามของรัฐบาลในยุคต่อ ๆ มาที่จะมีการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในการบริหารท้องถิ่นอย่างจริงจัง

วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 รัฐบาลโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ถึงนโยบายในด้านต่าง ๆ รวม 8 ด้าน ในจำนวนนี้ การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้อย่างชัดเจนต่อรัฐสภาว่า "รัฐบาลนี้มุ่งพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนาพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและจะพัฒนาสถาบันการเมืองทั้งหลายให้มีความมั่นคง เข้มแข็งพร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจอย่างสมบูรณ์มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาประโยชน์สุขของประชาชน ทั้งจะสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ โดยจะได้ดำเนินการดังนี้

1.10 การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจ

ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและกวางฝังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยและจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกับประชาชนเองในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ....."(สำนักนายกรัฐมนตรี, 2535 หน้า 1-2๕)

เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารการปกครองท้องถิ่น" มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีอาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ภายในประเทศ นักวิชาการสาขาต่าง ๆ ตลอดจนข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการจำนวน 26 คน ในจำนวนนี้มีรองอธิบดีกรมการปกครอง (ฝ่ายราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) เป็นกรรมการ และเลขานุการ มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง งบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/253๕ เรื่องคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารการปกครองท้องถิ่น สั่ง ณ วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2535

คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้ดำเนินการศึกษาและเสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบในประเทศไทยและได้เสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ..... กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งขณะนี้ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ..... เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยามีรูปแบบการปกครอง เช่นเดียวกับเทศบาล ซึ่งขณะนี้คณะรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังได้มีการพิจารณาและปรับปรุงรูปแบบการปกครองของเทศบาล เทศบาลและกรุงเทพมหานคร อีกด้วย

"สภาตำบล" เดิมจัดอยู่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีลำดับการพัฒนาการมาจากการปกครองตำบล และหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่กำหนดให้ตำบลมีการปกครองในรูปคณะกรรมการและพัฒนาเป็นารปกครองในรูปสภาตำบลในที่สุด สภาตำบลได้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ต่อมาได้มีการปรับปรุงการปกครองตำบลให้ถูกต้องตามลักษณะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขสภาตำบลอีกครั้ง ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 สภาตำบลในรูปแบบที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยได้กำหนดสภาตำบลรูปแบบใหม่เช่นเดียวกันทั่วประเทศ และบังคับใช้ตลอดมาในที่สุดเมื่อรัฐบาลในขณะนั้น (นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2535-2538) มีนโยบายมุ่งมั่นที่จะกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นทุกระดับ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาตำบลที่มีอยู่เดิม ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ให้มีโครงสร้างการบริหารราชการเป็นสองลักษณะ กล่าวคือให้มีสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 มีชื่อว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น จึงเกิดขึ้น ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา และโดยที่กฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก ตามกฎหมายฉบับนี้จำนวน 618 แห่ง (กรมการปกครอง, 2538) ต่อมาในปีเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบล

บางกุ่ม อำเภอมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล จึงทำให้คงเหลือ 617 แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นครั้งนี้ เกิดขึ้นตามผลของกฎหมายในมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่บัญญัติให้ "สภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ขายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล..... "องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นครั้งแรกจึงเกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่กำหนดให้ "ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น "ประกอบกันแล้ว เห็นได้ว่า การเห็นสมควรจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้ ยึดถือเกณฑ์รายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกันสามปีเป็นเกณฑ์ที่ทางราชการถือว่าเป็นการเห็นสมควร แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กำหนดให้ "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น "ทำให้เกิดคำถามได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่เพียงใด

องค์การบริหารส่วนตำบลแม้จะเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก่อนกฎหมายมีผลบังคับใช้ ได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในทุกๆ ระดับขึ้นเนื่องจากในสมัยนั้นเป็นสมัยต่อเนื่องจากการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รชช.) ที่ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตย แต่ในที่สุดรัฐบาลที่มีหัวหน้าคณะมาจาก รชช. หันต่อกระแสการต่อต้านของประชาชนไม่ไหว จึงได้ลาออกจากรัฐบาล เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในช่วงเวลานี้เองที่กระแสเรียกร้องประชาธิปไตยได้แพร่ขยายอย่างกว้างขวาง มีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจทุกระดับ ในระดับจังหวัดเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและในระดับรากฐานคือในระดับตำบลมีการเรียกร้องให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นในตำบลและส่วนหนึ่งมีการเรียกร้องให้มีการจัดการปกครองในระดับตำบลในลักษณะการปกครองตนเอง

กระแสเรียกร้องประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจนี้ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง และในที่สุดมีอิทธิพลต่อการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล และเมื่อพิจารณาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่าแม้จะเกิดจากกระแสเรียกร้องในการกระจายอำนาจเพื่อให้เป็นพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็เป็นการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และพรรคการเมืองที่ทั้งเจตนาที่จะผดุงระบอบประชาธิปไตยหลังการยึดอำนาจการปกครอง และเจตนาโฆษณาหาเสียงเพื่อกลุ่มและพรรคการเมืองเพียงไม่กี่กลุ่ม มิใช่เป็นการเรียกร้องของคนทั้งประเทศในการเปลี่ยนแปลงการปกครองรูปแบบของตำบลแต่อย่างใด ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองรูปแบบตำบล มาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมทำให้ประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอันเป็นเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น และเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย ที่มีผลโดยตรงและทันทีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ประชาชนในท้องถิ่นจึงอาจปรับตัวไม่ทัน ต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่ประชาชนในท้องถิ่นจะปรับความคิดไม่ทันกับความคิดของกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมืองที่มีการเรียกร้องในการกระจายอำนาจมาโดยตลอด การปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมา ไม่ว่าจะเป็นการเพิกเฉยเพราะไม่เห็นความสำคัญ การไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานหรือการไม่สนับสนุนนโยบายนี้เพราะไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจ ไม่เห็นประโยชน์ซึ่งอาจเกิดการต่อต้านขึ้นได้ ถึงกระนั้นก็ตามในแต่ละตำบลย่อมต้องมีผู้นำของตำบลที่มีลักษณะมีความคิดก้าวหน้า และปรับเปลี่ยนความคิดได้เร็วกว่าคนอื่น และคนกลุ่มนี้เองคือส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่อาสาเข้าไปทำหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ในสถานภาพที่เรียกว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการปกครองในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถดำเนินไปได้ดีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของคนกลุ่มนี้เป็นสำคัญ และในช่วงแรกของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ความรู้พื้นฐานที่สำคัญของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะได้แก่พื้นฐานในเรื่องการปกครองท้องถิ่นในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และในเรื่องรายได้-รายจ่าย ซึ่งเป็นเครื่องมือบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หากระดับความรู้พื้นฐานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดีพอ ก็น่าจะเป็นสิ่งที่ทำนายได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และต้องมี

การปรับปรุงในส่วนของการละเอียดให้ดีขึ้น หากระดับความรู้พื้นฐานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ดีพอ ก็จะเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงความไม่พร้อมของประชาชนในนโยบายเรื่องนี้สมควรปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงต่อไป ซึ่งในระยะแรกของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลหากไม่มีการศึกษาความรู้พื้นฐานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วย่อมไม่อาจรู้ถึงปัญหา หรือแนวทางที่แท้จริงในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจ และพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เลย

ในขณะเดียวกัน หากย้อนกลับไปพิจารณาลำดับพัฒนาการของตำบลและการปกครองของไทย ในอดีตแล้วจะเห็นได้ว่า แม้การปกครองในรูปแบบตำบลจะมีมานานตลอดจนมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดจนกลายเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม ก็อาจยังไม่แน่ว่า ราษฎรส่วนใหญ่ของท้องถิ่นเข้าใจในวัตถุประสงค์ และรูปแบบของการปกครองแบบใหม่ ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการซื้อสิทธิขายเสียงตั้งแต่การเลือกตั้งในระดับตำบลหมู่บ้าน จนถึงระดับชาติ เป็นต้น ในระดับสภาตำบลที่มีการจัดตั้งเมื่อปี 2499 ปรากฏว่าสภาตำบลในรูปนี้ไม่สามารถเป็นองค์กรเพื่อพัฒนาทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือประชาชนเข้าใจว่า การสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของราชการ (กระทรวงมหาดไทย, 2519 ; 557) นอกจากนั้น สภาตำบลเองยังประสบปัญหาในการประสานงานระหว่างคณะกรรมการที่ทำหน้าที่แตกต่างกันจึงมีความขัดแย้ง และกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาสภาตำบล

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2499 นั้น กิตติ บทุมแก้ว (2512) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะประสบผลสำเร็จในการใช้เป็นองค์กรการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่น เพราะสามารถจัดตั้งงบประมาณเป็นของตนเอง มีการจัดหารายได้เอง มีการกำหนดนโยบายเอง แต่เพราะประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองตนเองไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานเป็นคณะยังมีความพอใจผู้นำคนเดิมในการตัดสินใจ นอกจากนั้นคณะบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในการเมือง ตลอดจนขาดความรู้ต่อการบริหารงานที่ดีพอ เมื่อปราศจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอที่เป็นพี่เลี้ยงแล้วการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของตำบลก็ติดขัดไม่สามารถดำเนินไปด้วยดี องค์การบริหารส่วนตำบลจึงทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพและถูกยุบเลิกไปในที่สุด

เมื่อมีสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 สภาตำบลก็ยังไม่สามารถแสดงบทบาทของตนได้ดีพอ ดังจะเห็นได้จากการแทรกแซงของระบบราชการ ต่อสภาตำบล (จำลอง โพธิ์สุข, 2530) กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาจากการเลือกตั้งส่วนมาก ยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่และโครงสร้างของสภาตำบล ระเบียบข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสภาตำบล ระเบียบงบประมาณและการคลังของสภาตำบล อีกทั้งยังต้องการเพิ่มเติมความรู้เกี่ยวกับด้านการวางแผนและจัดทำโครงการ ในขณะที่เดียวกันในบางสภาตำบล ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเขตตำบล ยังมีบทบาทสูงกว่ากรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ (ชัยยศ ศิริรัตนบวร, 2531) นอกจากนั้นยังพบว่าสภาตำบลไม่ได้พัฒนาไปเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการยอมรับของประชาชนและที่มาของสมาชิกโดยตำแหน่งที่ทำให้เห็นว่าอยู่ในลักษณะผูกขาดการบริหาร ในขณะที่คณะกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ ยังขาดความรู้ ความตั้งใจบริหารงาน ขาดความรับผิดชอบ การเปลี่ยนแปลงสภาตำบลน่าจะดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปตามสภาวะความพร้อมของแต่ละสภาตำบล มิใช่ปรับพร้อมกันทั่วประเทศ (วรเกียรติ สมสร้อย, 2533)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแม้จะมีการยอมรับกันว่า "สภาตำบล" คือองค์กรในระดับล่างสุดในการพัฒนาการเมืองการปกครอง แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมา แม้จะมีความเพียรพยายามที่จะยกฐานะ และปรับปรุงการปกครองของสภาตำบลเพียงใดก็ตามปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาสภาตำบลก็คือการยกระดับบทบาท หน้าที่ที่ถือกันว่าเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเปลี่ยนแปลง "สภาตำบล" จากเดิมที่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนั้นจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญของประเทศ ในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชนในระดับล่างสุด ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการปกครองตนเอง มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง เป็นหลักมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการเงินและการเงินแห่งท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบาทหน้าที่ของสภาตำบลจึงเปลี่ยนแปลงไปเป็นการปกครองท้องถิ่นอันเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างและหน้าที่ของสภาตำบลไปพร้อม ๆ กันในคราวเดียวกันโดยผลของกฎหมาย ฉะนั้นในเบื้องต้นท้องถิ่นจึงต้องรู้โครงสร้างและหน้าที่ที่เปลี่ยนไป พร้อมทั้งจะรับกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ในขณะที่เดียวกันหากท้องถิ่น

ไม่รู้ไม่เข้าใจในโครงสร้าง และหน้าที่ของตนเองดีพอ การบริหารงานก็จะเกิดปัญหาดังเช่นที่ผ่านมา การกระจายอำนาจในระดับที่สูงขึ้นไปหรือการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ไม่อาจสำเร็จลงได้

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นเสมือนหนึ่งการศึกษาพื้นฐานในการบริหารงานของท้องถิ่นในระดับล่างสุดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองที่สำคัญของประเทศ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสิ่งที่เพิ่งเริ่มดำเนินการได้ไม่นานมานี้เอง จึงมีผู้ศึกษาในเรื่องนี้ค่อนข้างน้อย การศึกษาในเรื่องนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง เพื่อจะได้ทราบว่าผู้บริหารและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของตนเองมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการพัฒนาพื้นฐานขององค์การบริหารปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลให้เข้มแข็ง และจะเป็นผลดีต่อการปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ อันจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติโดยรวม

ในการศึกษาคั้งนี้ ผู้ศึกษาเลือกที่จะศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัดขอนแก่น ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดใหญ่ที่ได้รับความสนใจจากบุคคลทั่วไปในการเป็นจังหวัดเป้าหมายสำคัญที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังจะเห็นได้จาก จุมพล หิมพานิช (2535) ได้ให้ทัศนะในเชิงสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยในขั้นแรกอาจจะค่อย ๆ ทดลองดำเนินการที่ละ เมืองหลักไปก่อน ทั้งนี้ก็เพราะผลของการพัฒนาเมืองหลักตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน ทำให้กลไกการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่คือเทศบาล มีความยากลำบากในการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ เพราะเทศบาลยังมีปัญหาการควบคุมจากตัวแทนของรัฐคือจากผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นถ้าให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็น่าจะเป็นทางเลือกที่จะทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาเมืองหลักบรรลุผลได้ซึ่งเมืองหลักดังกล่าวประกอบด้วย เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี และสงขลา ที่สำคัญก็คือต่อมาได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ..... ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยนายถวิล ไพรสณฑ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น (พ.ศ. 2535 - 2538) กำหนดให้มีการดำเนินการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เสร็จสิ้นภายในสองปี นับแต่วันนี้

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ในจังหวัดขอนแก่น เชียงใหม่ นนทบุรี นครราชสีมา นครศรีธรรมราชภูเก็ต สมุทรปราการ และจังหวัดสงขลา ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ให้เลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสิบปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย การศึกษาความรู้ในโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่น นับเป็นรากฐานที่สำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงความพร้อมเบื้องต้นของการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุด ทำให้ทราบถึงลักษณะพื้นฐานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และทราบถึงแนวทางในการให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่อง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงขึ้นไป และจะส่งผลดีต่อการพัฒนาการบริหารราชการของประเทศโดยรวมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อทราบลักษณะพื้นฐานทั่วไปของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.2.2 เพื่อทราบถึงระดับความรู้ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.2.3 เพื่อทราบปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.2.4 เพื่อทราบแนวทางในการให้ความรู้ แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.3.1 ทำให้ทราบลักษณะพื้นฐานทั่วไปของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.3.2 ทำให้ทราบข้อมูลระดับความรู้ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.3.3 ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.4 เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน และแนวทางในการให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

1.4.1 ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่นทั้งหมด จำนวน 5 องค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 185 คน

1.4.2 ศึกษาเฉพาะความรู้ในโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง

3. ลักษณะพื้นฐานทั่วไปของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ประสิทธิภาพดำรงตำแหน่ง การเข้าสู่ตำแหน่ง ประเภทสมาชิกฐานะตำแหน่ง การรับรู้ข่าวสาร การผ่านการอบรม การอยู่ใกล้ชิดเขตการปกครองท้องถิ่นอื่น

4. ความรู้ หมายถึง ความสามารถที่แสดงออกถึงสมรรถภาพทางด้านความจำการตีความ และการวิเคราะห์หลักการและกฎหมาย อันเป็นแบบแผนและกลไกที่สำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในประเด็นดังต่อไปนี้

- ความรู้ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ความรู้ เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ความรู้ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ความรู้ เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

5. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และลักษณะการจัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันและหมายความรวม

ถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย

6. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึงการแบ่งการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็นกรมการบริหารและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การจำแนกฐานะตำแหน่งของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และหมายความรวมถึงการเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นจากการดำรงตำแหน่ง ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

7. อำนาจหน้าที่ หมายถึง บทบาทหรือการกระทำ หรือ ไม่กระทำการใด ๆ ตามหน้าที่หรือตามฐานะตำแหน่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

8. การจัดเก็บรายได้และรายจ่าย หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดเก็บรายได้ซึ่งมีที่มาตามประเภท และแหล่งรายได้ที่กำหนด ตลอดจนหมายถึง อำนาจหน้าที่ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายในการจัดสรรรายได้ในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

9. ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึงความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ลำดับความคิดเห็นด้วยตนเอง ว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมาก เข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในระดับ มาก ปานกลาง หรือน้อย

10. ปัญหาในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ลำดับความคิดเห็นของตนเองว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมาก จะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน ในระดับ มาก ปานกลาง หรือน้อย ตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

- การที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่กล้าแสดงความคิดเห็น
- ระบบราชการแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
- กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอิทธิพลต่อการทำงาน
- การขาดความรู้ในด้านกฎหมาย

- การไม่มีที่ปรึกษา
- รายได้และเงินอุดหนุนน้อย

11. สื่อและวิธีการที่เป็นประโยชน์ในการให้ความรู้ หมายถึง ความคิดของสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ลำดับความคิดเห็นด้วยตนเองว่า สื่อและวิธีการใดจะเป็นประโยชน์ ในการให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับ มาก ปานกลาง หรือน้อย