

บทที่ 5

ปฏิสัมพันธ์กับส่วนกลาง ศักยภาพของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกระจายอำนาจ ที่หมายถึงสถานะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง และเป็นสถานะที่ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจ แต่ในองค์การทุกองค์การหรือสังคมทุกสังคมจะมีการรวมอำนาจและกระจายอำนาจในระดับหนึ่ง ซึ่งมีความมากน้อยแตกต่างกัน การกระจายอำนาจในสังคมไทยโดยเฉพาะการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ให้กับท้องถิ่นและประชาชนยังเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้กำหนด โดยการออก พ.ร.บ. กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการปฏิบัติให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ แต่เมื่อส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจและหน้าที่มาแล้วจะสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ ปฏิบัติอย่างไร ภายใต้งบเงื่อนไขใดบ้างนั้นจะเป็นการพิจารณาในบทนี้

5.1 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับท้องถิ่น

การพิจารณาความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้ ในหลายมิติคือ ด้านความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การต่อองค์การ องค์การต่อบุคคล และด้านบุคคลต่อบุคคล ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ ที่ไม่สามารถแบ่งแยกออกได้อย่างชัดเจนเด็ดขาด การพิจารณาความสัมพันธ์จึงต้องพิจารณาควบคู่กันไป โดยในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาเฉพาะด้านการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ และการดำเนินงานขององค์การเป็นหลัก กล่าวคือ

การใช้อำนาจของราชการส่วนภูมิภาคในการควบคุมตัวบุคคลและการดำเนินงานของ อบต. จะไม่ใช่กฎหมายเป็นหลักหากแต่จะพิจารณาจากปฏิกิริยาที่อาจจะเกิดขึ้น อาทิเช่น การจะสั่งหรือไม่สั่งให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่ง แม้สมาชิกบางคนจะมีความประพฤติที่เข้าข่ายเสื่อมเสีย เช่น ติดสุราเรื้อรัง เมาสุราและพูดออกเสียงตามสายในหมู่บ้านต่อว่าประชาชน มีความเสื่อมเสียเรื่องชู้สาว มีการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ มีการทำสัญญากับราชการส่วนท้องถิ่นของตนโดยใช้ตัวแทน ข้าราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอจะพูดในที่ประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน การประชุมพนักงาน อบต.ประจำเดือนว่า หากมีปัญหาใดในการดำเนินงานของ อบต. ให้เข้ามาปรึกษา และอำเภอเองไม่มีเจตนาที่จะจับผิด หรือเอาผิด แต่จะช่วยเป็นที่เลี้ยงให้คำแนะนำ ช่วยแก้ไขปัญหาให้ เนื่องจาก อบต.เป็นเรื่องใหม่ทั้งเจ้าหน้าที่ และสมาชิกหรือแม้แต่ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบ อบต. เองก็ใหม่

รวมทั้งยังมีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยให้ผ่อนคลายการปฏิบัติตามระเบียบของ อบต. ในช่วง 2 ปีแรก หรือแม้แต่การที่อำเภอเข้าตรวจการดำเนินงานประจำปีของ อบต. ผู้เข้าตรวจก็จะกล่าวกับผู้บริหาร และพนักงานว่าเป็นการเข้าตรวจการเพื่อแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไขมิใช่การเข้าตรวจเพื่อจับผิด และบางครั้งเกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการบริหารกับพนักงาน ส่วนตำบล เช่นในกรณีที่กรรมการ อบต. คนหนึ่ง ต้องการจะใช้ชื่อตัวเองทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง กับ อบต. แต่พนักงานไม่ยอมให้ทำสัญญา เนื่องจากผิดระเบียบกฎหมาย กรรมการบริหารคนนั้นจึงดำเนินการร้องต่ออำเภอเพื่อให้ย้ายพนักงานนั้นออกจากพื้นที่ โดยอ้างเหตุผลว่า “ไม่สนองนโยบาย” ซึ่งอำเภอพยายามไกล่เกลี่ยและแก้ไขให้ถูกต้องเป็นไปตามระเบียบ แต่ความขัดแย้งระหว่างกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลนั้น ได้ขยายตัวไปสู่ประเด็นอื่น เนื่องจากต่างฝ่ายต่างเห็นว่าไม่ได้รับการให้เกียรติจากอีกฝ่ายหนึ่ง สุดท้ายอำเภอต้องเสนอเรื่องไปให้จังหวัดเพื่อขอย้ายพนักงานส่วนตำบล เป็นการยุติปัญหาที่เกิดขึ้น

หรือในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการบริหารกับสภาอบต. ซึ่งเป็นเรื่องของการดำเนินงานตามโครงการเสร็จสิ้นไปแล้ว และสมาชิกสภาฯ ตรวจพบว่าเอกสารของการดำเนินงานนั้นไม่ถูกต้องตามระเบียบ อำเภอจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานระหว่างสภาฯ กับกรรมการบริหาร ให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง เพราะเห็นว่าการดำเนินงานดังกล่าวมิใช่การดำเนินงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือมิชอบโดยอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด หากแต่เป็นความไม่เข้าใจในขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารกับพนักงาน

แต่บางขณะกลไกของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของ อบต. เช่นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนแก่พนักงาน 1.5 ขั้น และ 2 ขั้น แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดี และเสนอ 0.5 ขั้นให้แก่ผู้ที่บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ปรากฏว่า อ.ก.ท. (คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และดูแลงานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม) อนุมัติให้รับ 1 ขั้นเท่ากันหมด โดยไม่แจ้งเหตุผลที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกับผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีการแสดงออกในกรณีนี้แต่อย่างใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลในส่วนท้องถิ่น และอีกกรณีหนึ่ง ส่วนภูมิภาคขอให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานนโยบายจากราชการส่วนกลาง เช่น การขอความร่วมมือให้ส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้าน งานไม้ดอกไม้ประดับประจำปี งานกีฬาเยาวชน โดยแจ้งในการประชุมประจำเดือนว่า หากไม่มีโครงการตามที่ขอความร่วมมือดังกล่าว ไม่ควรที่จะส่งร่างข้อบังคับงบประมาณมาเพื่อขออนุมัติ เพราะนโยบายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคเองก็จำเป็นต้องปฏิบัติตาม ส่วนโครงการที่เป็นนโยบายของราช

การส่วนภูมิภาคจะมีการหารือกันในที่ประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านและพนักงานอบต.ก่อนแล้วจึงขอความร่วมมืออย่างเป็นทางการ ซึ่ง อบต. ก็บรรจุโครงการตามที่ได้รับการขอความร่วมมือ

มีกรณีที่น่าพิจารณาคือ กรณีที่รัฐบาลส่วนกลางมีนโยบายให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการที่ต้องจ้างแรงงานในท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบของงบประมาณในแต่ละโครงการที่ใช้งบประมาณจากการจ่ายขาดเงินสะสมของท้องถิ่น หรือจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา คือ โครงการที่ไม่มีการใช้แรงงาน เช่น โครงการฝึกอบรมเยาวชน โครงการด้านศิลปวัฒนธรรม และโครงการอื่นๆในลักษณะเดียวกัน จำเป็นต้องตัดทิ้งไป รวมทั้งในบางพื้นที่ที่ประชาชนไม่ประสบกับปัญหาการว่างงานมากนัก และค่าแรงที่ได้รับจากการรับจ้างทั่วไปสูงกว่าอัตราค่าแรงขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด จึงส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายข้างต้นเกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มีฝีมือ(เช่นช่างก่อสร้าง ช่างไม้ ฯลฯ) ก่อผลให้บางพื้นที่ใช้วิธีจ้างแรงงานไม่ครบตามจำนวน แต่ต้องเบิกค่าแรงเต็มตามจำนวน (ใช้แรงงานผี) เพื่อนำค่าแรงที่เบิกเกินมาเฉลี่ยให้กับผู้รับจ้างให้ได้รับค่าแรงงานเท่ากับที่จ่ายจริงในตลาดแรงงาน รวมทั้งในปี พ.ศ.2542 รัฐบาลส่วนกลางมีนโยบายให้ท้องถิ่นที่ดำเนินงานที่ใช้งบประมาณจากโครงการเงินกู้พิเศษเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (เงินกู้มีयाชาวา) มีเงื่อนไขที่ต้องมีการจ้างแรงงานในพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเช่นเดียวกัน และก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ อบต. ที่ดำเนินงานอย่างถูกต้องตามระเบียบในปี พ.ศ. 2541 (ไม่ใช้แรงงานผี)แต่กลับไม่ได้รับผลงานที่มีคุณภาพ เนื่องจากแรงงานมีฝีมือไม่ยอมรับการจ้างงานของ อบต. ทำให้ได้รับการตำหนิจากประชาชนในพื้นที่ ทำให้อบต.บางส่วนเลือกที่จะเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบในการดำเนินงานตามโครงการข้างต้น เนื่องจากได้รับข้อมูลว่า ในปี พ.ศ. 2541 มี บาง อบต.ดำเนินโครงการโดยวิธีเลี่ยงระเบียบและได้งานที่มีคุณภาพ

ปัญหาดังกล่าวราชการส่วนภูมิภาคทราบเป็นอย่างดี และได้ให้ความช่วยเหลือพอสมควรรวมทั้งแนะนำว่าการเลี่ยงระเบียบดังกล่าวข้างต้นควรทำเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน มิใช่เนื่องจากเจตนาทุจริต เพราะหากมีปัญหากเกิดขึ้น ราชการส่วนภูมิภาคเองก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้

กล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้วราชการส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยให้ความช่วยเหลือและใช้คำแนะนำการดำเนินงานของ อบต. ในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้คำแนะนำในเชิงเทคนิคของการปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วง ไม่ขัดต่อระเบียบขั้นตอนตามกฎหมายจนเกินไป และขณะเดียวกันก็เป็นการดูแลควบคุมมิให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ราชการส่วนกลางยังเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของอบต. โดยอาศัยกลไกของการออกระเบียบให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ และการมอบนโยบาย

ผ่านกระทรวงมหาดไทย ราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขไว้ในการให้เงินอุดหนุน ซึ่งราชการส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องขอความร่วมมือมายังราชการส่วนท้องถิ่นให้ต้องปฏิบัติตามให้จงได้ เนื่องจากเป็นนโยบายของส่วนกลาง กำนันผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องผลักดันโครงการดังกล่าวในการประชุมสภา อบต. เพื่อขออนุมัติงบประมาณ ถึงแม้บางโครงการเป็นเรื่องยากที่จะปฏิบัติตาม เพราะราชการส่วนภูมิภาคยังมีอำนาจมากในการให้คุณให้โทษ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อทราบว่าเป็นนโยบายของราชการส่วนกลาง หรือเป็นการขอความร่วมมือจากส่วนภูมิภาคจะยินยอมให้บรรจุโครงการไว้ในข้อบังคับงบประมาณ โดยไม่วิพากษ์วิจารณ์มากนัก แม้จะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ยากจะปฏิบัติได้ก็ตาม เห็นได้จากยังไม่มีปรากฏการณ์ของสภาอบต. ที่ลงมติให้แย้งหรือหือกลับในด้านการปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค รวมทั้งฝ่ายสมาชิกเองเห็นว่าเป็นการใช้งบประมาณจำนวนร้อยละ 20 ถึง 30 ของงบประมาณทั้งหมด หากแต่จะหาวิธีแก้ปัญหาในรูปแบบอื่น ๆ

ดังนั้นในทางปฏิบัติ ราชการส่วนกลาง ยังมีอำนาจมากในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจในการออกระเบียบ การกำหนดเงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุน และมอบนโยบายผ่านมายังราชการส่วนภูมิภาค กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพนักงานส่วนตำบล เพราะราชการส่วนกลางสามารถให้คุณให้โทษแก่ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพนักงานส่วนตำบล รวมทั้งมีอำนาจในการยุบสภาอบต. และสั่งให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่งได้ด้วย ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ทำให้อบต. ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงการด้วยตนเอง และต้องพึ่งพิงรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงยังไม่มียืนยันสิทธิในการบริหารงานของตนเอง ฉะนั้นส่วนท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างนี้จึงเสมือนกับเป็นหน่วยงานที่ช่วยแบ่งเบาภาระกิจของราชการส่วนกลาง ที่มีราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นผู้กำกับ ดูแล ให้ดำเนินงาน และอาศัยพนักงานส่วนตำบลเป็นกลไกในการผลักดันโครงการ

5.2 ศักยภาพ และการดำเนินงานของ อบต. ด้านการจัดทำแผนและข้อบังคับงบประมาณ

การจัดทำร่างแผนและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งข้อกำหนดกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร เป็นผู้ร่างและเสนอโครงการเข้าสู่การพิจารณาของสภา แต่การปฏิบัติในรายละเอียดแล้ว ฝ่ายบริหารมีได้ยึดข้อกำหนดเป็นหลักในการปฏิบัติแต่เพียงประการเดียว หากแต่กำหนดวิธีการให้สมาชิกอบต. และผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างแผนและข้อบังคับงบประมาณฯ โดยให้ร่วมกันเป็นผู้เสนอโครงการพร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญ

ของโครงการในแต่ละหมู่บ้านเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำร่างแผนฯและคณะกรรมการบริหาร เพื่อจัดทำเป็นร่างแผนพัฒนาตำบลและจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี ซึ่งในการจัดทำโครงการนั้น บางหมู่บ้านจะมีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อเสนอโครงการ บางหมู่บ้านสมาชิก อบต.และผู้ใหญ่บ้านเสนอโครงการโดยไม่มีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน หากแต่จะแจ้งให้ทราบเมื่อเสนอโครงการแล้ว และไม่มีหมู่บ้านใดประชุมชาวบ้านอย่างเป็นทางการเพื่อให้ชาวบ้านได้ร่วมเสนอโครงการ โดยสมาชิก อบต.ท่านหนึ่งให้เหตุผลว่า ถ้าหากประชุมชาวบ้านเพื่อรวบรวมโครงการ และข้อคิดเห็นก่อนที่จะเสนอฝ่ายบริหารจะทำให้เกิดผลเสีย 2 ประการคือ ประการแรก จะทำให้ชาวบ้านมีความหวังต่อโครงการ ซึ่งหากโครงการนั้นๆไม่สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากไม่มีข้อกฎหมายรองรับหรือไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณฯ จะทำให้ถูกชาวบ้านตำหนิว่าอ่อนแอ ไม่มีศักยภาพในการดึงงบประมาณ มีผลต่อความนิยม และความน่าเชื่อถือของผู้เสนอโครงการ ประการที่สอง คือการประชุมชาวบ้านก่อนเสนอโครงการเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารเป็นการประชุมที่หาข้อสรุปได้ยาก เนื่องจากความต้องการของชาวบ้านแต่ละคนแตกต่างกัน¹

นอกจากนี้ยังมีบางหมู่บ้านเสนอโครงการเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารมากกว่าหนึ่งชุด โดยอาจเป็นโครงการเดียวกันแต่เรียงลำดับความสำคัญต่างกัน หรือโครงการที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับเอกสารการเสนอโครงการได้ขอให้สมาชิก อบต. หรือผู้ใหญ่บ้านที่ส่งเอกสารการเสนอโครงการนั้นนำกลับไปหารือกับสมาชิกท่านอื่นภายในหมู่บ้านอีกครั้ง จะได้รับคำตอบว่า "ฝากไว้ที่สำนักงานก่อนเมื่อสมาชิกท่านอื่นมาที่สำนักงาน ค่อยให้ลงลายมือชื่อรับทราบหรือเป็นผู้ร่วมเสนอโครงการ"² กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นกับหมู่บ้านที่สมาชิก อบต.ทั้งสองคน หรือ ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น ทำงานไม่ประสานกัน เนื่องจากอาจจะมีความขัดแย้งกันในเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องนโยบาย

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาเข้าไป สํารวจโครงการทั้งหมดที่เสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหาร ของแต่ละหมู่บ้าน เพื่อจัดทำรายละเอียดโครงการและประมาณการค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามโครงการ สมาชิก อบต.หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่สามารถประสานกับพนักงานฝ่ายโยธาได้ หรือสมาชิกสภา อบต. ที่อยู่ในพื้นที่ในวันสำรวจ จะร่วมกันเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญของโครงการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งโครงการที่ถูกจัดลำดับใหม่ในวันสำรวจ จะเป็นโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด เพราะการเข้าไปสำรวจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาจะเป็นการสำรวจเฉพาะด้าน

¹ คำปุ่น ไชยสิทธิ์, จาการประชุมคณะกรรมการพัฒนาตำบลในการจัดทำร่างแผนพัฒนาตำบลประจำปี พ.ศ.2542

² ไหน จิตตราดู, บุญศรี ดวงสว่าง, ในการส่งโครงการเสนอเพื่อจัดทำเป็นร่างแผนพัฒนาตำบลประจำปี พ.ศ.2542

โครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่โครงการด้านการพัฒนาสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และด้านเศรษฐกิจ จะกลายเป็นโครงการที่ถูกเขียนลอยไว้โดยไม่ได้รับจัดลำดับความสำคัญไว้แต่อย่างใด

นอกจากโครงการที่สมาชิกในแต่ละหมู่บ้านเสนอแล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น เช่น อำเภอ สถานีอนามัยตำบล เกษตร ปศุสัตว์ พัฒนาการ และโรงเรียนต่างๆในตำบล ซึ่งเสนอทั้งโครงการที่ขอรับการอุดหนุนจากอบต. กับโครงการที่ขอให้อบต.เป็นผู้จัดทำ เช่น ขอให้อบต.มีแผนฯและตั้งงบประมาณไว้ สำหรับ เรื่องโรคเอดส์ การจัดการขยะ การกีฬา เศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาอาชีพเสริมของกลุ่มแม่บ้าน การฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้าน และการระดมพลังมวลชนเพื่อสนับสนุนงานของรัฐ เป็นต้น

โครงการที่สมาชิกอบต. ผู้ใหญ่บ้าน และหน่วยงานอื่นที่เสนอเข้าสู่อำเภอพิจารณาของคณะกรรมการบริหาร เพื่อการจัดทำร่างแผนพัฒนาตำบล ฝ่ายคณะกรรมการบริหารจะบรรจุโครงการที่มีความสำคัญอันดับต้นๆของแต่ละหมู่บ้านและโครงการที่ได้รับการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเข้าไปในแผนทั้งหมด เมื่อคณะกรรมการบริหารนำร่างแผนฯเข้าสู่ขั้นตอนของการพิจารณาของสภาฯเพื่อผ่านร่างแผนฯให้เป็นแผนพัฒนาตำบลประจำปี จะมีการ อภิปราย ถกเถียง เกี่ยวกับโครงการที่เสนอไม่มากนักเพราะเป็นโครงการที่สมาชิกอบต.และผู้ใหญ่บ้านแต่ละคนเสนอเข้ามาและทราบกันดีอาจมีการท้วงติงในบางโครงการว่ามีความไม่เหมาะสม หรือยังไม่มีเจตจำนงจำเป็น แต่ไม่ถึงกับมีการยื่นญัตติเพื่อถอดถอนโครงการแต่อย่างใด

แต่ในกรณีหมู่บ้านที่มีการเสนอโครงการหลายชุด และสมาชิกอบต.หรือผู้ใหญ่บ้านนั้นๆไม่ได้ร่วมกันจัดลำดับความสำคัญในช่วงเวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาเข้าไปสำรวจโครงการในหมู่บ้าน ดังที่กล่าวข้างต้น และเห็นว่าโครงการที่ตนเองเสนอไม่ได้รับการบรรจุในร่างแผนฯ ก็จะมีการท้วงติงเช่นกัน แต่เป็นการท้วงติงที่พยายามเสนอโครงการของตนเองเข้าบรรจุไว้ในแผนฯ ซึ่งสภาฯมักมีมติเพิ่มโครงการของสมาชิกหรือผู้ใหญ่บ้านผู้ท้วงติงนั้นเข้าในแผนฯ การที่สมาชิกอบต.หรือผู้ใหญ่บ้านจะอภิปรายโครงการของหมู่บ้านอื่น จะอภิปรายในลักษณะเพื่อเสนอแนะโครงการที่เห็นว่าการก่อให้เกิดประโยชน์ในหมู่บ้านนั้นมากกว่าโครงการที่สมาชิกของหมู่บ้านเสนอ โดยไม่ตัดโครงการเดิมแต่อย่างใด และให้สมาชิกและผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นร่วมกันตัดสินใจว่าควรที่จะบรรจุไว้ในแผนหรือไม่ ซึ่งสภาฯจะมีมติตามนั้นเพราะถือว่าการให้เกียรติซึ่งกันและกัน และมีบางโครงการเช่นกันที่สมาชิกส่วนใหญ่อภิปรายถึงความไม่เหมาะสมและไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำ เช่นโครงการก่อสร้างถนน ทับถนนเดิมที่ยังมีสภาพใช้งานได้ แต่ไม่นำไปสู่การลงมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการหรือตัดโครงการออกแต่อย่างใด เพราะไม่ต้องการขัดแย้งกับสมาชิกผู้เสนอโครงการ รวมทั้งเห็นว่าการที่มีโครงการในแผนมิได้หมาย

ถึงการได้รับจัดสรรงบประมาณทั้งหมด หากแต่คณะกรรมการบริหารต้องนำไปจัดทำเป็นร่างข้อบังคับงบประมาณได้เพียงบางโครงการตามรายรับที่ประมาณการไว้ และต้องนำมาเสนอให้สภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งอยู่แล้ว

เมื่อคณะกรรมการบริหาร นำโครงการจากแผนพัฒนาตำบลมาจัดทำเป็นร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยทั่วไปจะจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการที่ประชาชนมากกว่าหนึ่งหมู่บ้านให้ประโยชน์ร่วมกันเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงจะใช้การวิธีเลือกโครงการตามลำดับความสำคัญของแต่ละหมู่บ้านที่เสนอมา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่มีลำดับความสำคัญ อันดับที่ 1 และอันดับที่ 2 ก็จะได้ตามจำนวนเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ เว้นแต่ว่าบางโครงการที่ใช้งบประมาณสูงเกินไปมาก เมื่อเทียบกับโครงการของหมู่บ้านอื่น คณะกรรมการบริหารจะเลือกโครงการที่มีความสำคัญในลำดับถัดไปที่ใช้งบประมาณใกล้เคียงกัน กล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารใช้วิธีจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญของโครงการ และเฉลี่ยงบประมาณให้แต่ละหมู่บ้านอย่างใกล้เคียงกัน และหากไม่สามารถเฉลี่ยงบประมาณของแต่ละหมู่บ้านให้ใกล้เคียงกันได้ จะใช้วิธีตัดทอนโครงการที่สามารถตัดทอนได้ เช่น ตัดความยาวของถนน แต่ถ้าเป็นโครงการที่ไม่สามารถตัดทอนได้ เช่น โครงการขุดลอกลำเหมืองสาธารณะซึ่งจำเป็นต้องขุดลอกตลอดทั้งสาย เพราะถ้าตัดทอนงบประมาณจะกลายเป็นโครงการที่ไม่ก่อประโยชน์แต่อย่างใด จะใช้วิธีจัดสรรงบประมาณให้กับหมู่บ้านนั้นๆ อย่างเป็นพิเศษและมีข้อตกลงเบื้องต้นอย่างไม่เป็นทางการว่าจะมีการจัดสรรงบประมาณให้กับหมู่บ้านอื่นเป็นพิเศษในการจัดสรรงบประมาณครั้งต่อไป

อย่างไรก็ดี ฝ่ายบริหารเองอาจจัดลำดับความสำคัญโครงการของหมู่บ้านของตนใหม่ ในการพิจารณาจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณ ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิด การท้วงติงจากสมาชิกในหมู่บ้านนั้นๆ ในขั้นตอนของการที่ฝ่ายบริหารต้องเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภา และยังมีอีกกรณีหนึ่งคือ กรณีที่หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่ง เสนอโครงการมากกว่าหนึ่งชุด ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สมาชิกสภาที่เห็นว่าโครงการของตนที่เสนอและได้รับบรรจุในแผนฯ แล้ว แต่ไม่ได้รับการบรรจุเข้าในร่างข้อบังคับงบประมาณ จะท้วงติงโดยอภิปรายในสภาฯ หรืออาจเสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการ โดยสมาชิกผู้ท้วงติงจะเลือกใช้วิธีการใด จะพิจารณาสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นกล่าวคือ ในกรณีที่ไม่แน่ใจว่าตนเองจะได้เสียงสนับสนุนจากสภาในการขอเปลี่ยนแปลงโครงการหรือไม่ จะเลือกวิธีอภิปรายท้วงติงโดยไม่ขอเปลี่ยนแปลงโครงการ แต่ถ้ามั่นใจในเสียงสนับสนุน สมาชิกท่านนั้นนอกจากท้วงติงโดยการอภิปรายแล้ว ยังยื่นญัตติขอเปลี่ยนแปลงโครงการ ซึ่งโดยระเบียบของการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้การยื่นญัตติขอเปลี่ยนแปลงโครงการ การเสนอ

โครงการใหม่ หรือขอเพิ่มงบประมาณจะต้องได้รับการเห็นชอบจากฝ่ายบริหารก่อนจึงจะสามารถยื่นญัตติได้

โดยมากถ้าเป็นโครงการที่ไม่ใช่ของหมู่บ้านของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการบริหารมักจะทำให้ความเห็นชอบให้ยื่นญัตติโดยง่าย แต่ถ้าเป็นโครงการที่เป็นของหมู่บ้านของฝ่ายบริหาร มักจะให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในสภาก่อน สิ่งตัดสินใจว่าฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบหรือไม่ขึ้นอยู่กับ “กระแส”³ ของสภาในขณะนั้น ซึ่งการทำให้เกิดกระแส จะเป็นปฏิบัติการนอกสภา ที่มีการตระเตรียมล่วงหน้ารวมทั้งมีข้อตกลงกันในเบื้องต้นในระดับหนึ่ง แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกกระแสจะได้รับการตอบรับในสภาฯ ในบางญัตติ สมาชิกสภาฯ เห็นว่าเป็นเรื่องของความขัดแย้งภายในหมู่บ้าน หรือเป็นเรื่องของความขัดแย้งส่วนบุคคล ก็อาจจะไม่ให้การสนับสนุนในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ดีถ้ามีบางโครงการที่ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ จะมีการประนีประนอมกันในสภาฯ เพื่อให้ร่างข้อบังคับงบประมาณเสร็จทันกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยยอมผ่านร่างข้อบังคับฯ ตามร่างเดิมไปก่อน” แล้วค่อยว่ากันใหม่ “

ส่วนการดำเนินโครงการตามข้อบังคับงบประมาณที่ผ่านสภาฯและนายอำเภอให้เห็นชอบแล้ว ของคณะกรรมการบริหาร ถ้าหากในปีงบประมาณนั้นๆ อบต.มีเงินรายได้เพียงพอ จะเป็นการดำเนินการโดยเฉลี่ยงบประมาณไปให้แต่ละหมู่บ้านเท่าๆกัน แต่ในกรณีที่เงินรายได้ของปีงบประมาณนั้นๆไม่เพียงพอที่จัดสรรให้กับทุกโครงการในข้อบังคับงบประมาณ การที่คณะกรรมการบริหารจะตัดสินใจดำเนินโครงการใดก่อนหรือหลัง จะพิจารณาที่ “กระแส” ก่อนแล้วจึงพิจารณาโครงการของหมู่บ้านของฝ่ายบริหาร แล้วสุดท้ายจึงพิจารณาโครงการของหมู่บ้านที่เหลือ ที่พิจารณาเช่นนี้ เพราะว่าโดยโครงสร้างของอบต.ตามที่ระบุไว้ในข้อกฎหมาย ฝ่ายสภาฯจะเป็นทั้งผู้เลือกกรรมการบริหารฯ นั้นหมายความว่า การได้เป็นกรรมการบริหารเองก็มาจาก “กระแส” เช่นกัน เพียงแต่ “กระแส” ในขณะการเลือกตั้งฝ่ายบริหารกับ “กระแส” ของการดำเนินโครงการ อาจเป็นคนละ “กระแส”

ดังนั้นการดำเนินโครงการที่ไม่พึ่ง “กระแส” ของฝ่ายบริหารหมายถึงการจะต้องถูกตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการอย่างเข้มงวด รวมทั้งการไม่ให้ความร่วมมือจากผู้นำที่เป็นทางการ และผู้นำที่ไม่เป็นทางการภายในหมู่บ้าน การวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้าง รวมถึงการร้องเรียนการดำเนินการเมื่อเกิดข้อผิดพลาดต่อ นายอำเภอ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสื่อมวลชน

³ กระแสในที่นี้หมายถึง แนวโน้มความคิดเห็นของสมาชิกในสภาเกินกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

แต่กระนั้นก็มีบ่อยครั้งที่ฝ่ายบริหารจะไม่ยอมดำเนินโครงการในหมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่ง หรืออย่างน้อยก็ต่อเวลาการดำเนินโครงการออกไป สืบเนื่องเพราะเกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิก อบต. หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นกับฝ่ายบริหารคนใดคนหนึ่ง โดยที่กรรมการบริหารคนอื่นจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในความขัดแย้งนั้น ซึ่งสมาชิก อบต. หรือผู้ใหญ่บ้านนั้นจะดำเนินการให้เกิด "กระแส" เช่นเดียวกัน เมื่อต้องการให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการตามโครงการในหมู่บ้านของตน

การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารฯ โดยทั่วไป ถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานที่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และมีการกำหนดกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่ขัดแย้งกับระเบียบของทางราชการไว้ระดับหนึ่ง ทำให้การดำเนินงานไม่ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งกับสมาชิกมากนัก ปัญหาที่เกิดขึ้นจะเป็นปัญหาของความขัดแย้งระหว่างสมาชิก อบต. หรือผู้ใหญ่บ้านมากกว่าที่จะเป็นปัญหาระหว่างความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาฯ กับฝ่ายบริหาร การกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารเป็นการกำหนดขึ้นโดยหาข้อสรุปจากทั้งการได้รับคำแนะนำจาก อำเภอ การฟังคำแนะนำจากพนักงานส่วนท้องถิ่น และการที่คณะกรรมการบริหารสร้างขั้นตอนขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ

ส่วนการดำเนินงานของสภาฯ สมาชิก อบต. จะรวมกลุ่มกันเป็นหลายกลุ่ม แต่ไม่ใช่กลุ่มถาวรที่มีแนวนโยบายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันชัดเจน แต่เป็นกลุ่มตามลักษณะอุปนิสัย ตามความใกล้ชิดตามข้อตกลงเบื้องต้นและตามผลประโยชน์ในแต่ละช่วงเวลา

การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารฯ โดยสมาชิกสภาฯ สมาชิก อบต. จะนำ "ระเบียบ" ของการปฏิบัติงานมาเป็นหลักในการตรวจสอบ มากกว่าจะหยิบยกสถานการณ์จริงขึ้นมาตรวจสอบการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานแต่ละโครงการเป็นเรื่องที่ทราบกันดีระหว่างฝ่ายบริหารและบุคคลที่เป็นแกนนำในสภาฯ ที่เป็นผู้ดำเนินการให้เกิด "กระแส" ดังนั้นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จะเป็นการตรวจสอบโดยเวทีนอกสภาฯ และแก้ปัญหานอกสภาฯ เป็นเบื้องต้นก่อนแล้ว เว้นแต่บางกรณีที่ไม่สามารถแก้ปัญหาในเบื้องต้นได้จึงมีการนำเรื่องเข้าสู่สภาฯ ซึ่งเมื่อมีการนำเรื่องเสนอเป็นญัตติสู่สภาฯ ฝ่ายบริหารมักจะเป็นฝ่ายรับไปพิจารณาแก้ไขให้ ไม่ว่าเรื่องนั้นๆ จะเป็นการปฏิบัติจริงหรือไม่ก็ตาม แล้วจึงเกิดกระบวนการการอธิบายข้อเท็จจริงให้แกนนำที่ก่อให้เกิดกระแสเข้าใจในเวทีนอกสภาฯ เมื่อภายหลัง

อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่าการจัดทำแผนฯ การจัดทำข้อบังคับงบประมาณฯ และการดำเนินการตามข้อบังคับงบประมาณฯ ของส่วนท้องถิ่น จะถือปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องเป็นเบื้องต้น ทำให้บางโครงการที่เสนอโดยสมาชิกฯ หรือโดยหน่วยงานอื่น ไม่สามารถบรรจุเข้าไปใน

แผนฯ ได้ เช่นการตั้งกองทุนเพื่อการศึกษาแก่เยาวชน การบำรุงซ่อมแซมประปาประจำหมู่บ้านที่สร้างโดยกรมโยธาธิการ(เนื่องจากเป็นทรัพย์สินของกรมโยธาฯ) การจัดหารายได้จากที่สาธารณะ และโครงการอื่นๆที่ไม่มีระเบียบระบุไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถปฏิบัติได้ ซึ่งเป็นการลดทอนศักยภาพการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นทั้งที่เป็นโครงการที่ควรปฏิบัติในอีกด้านหนึ่ง

แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วกล่าวได้ว่าสมาชิก อบต. ในฐานะตัวแทนของประชาชน มีความสามารถเพียงพอ ในการกำหนดโครงการให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งสะท้อนได้จากการที่ประชาชนยินยอมอุทิศที่ดินของตนให้ทำโครงการงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นไปตามแบบมาตรฐานของทางราชการที่กำหนดไว้และบางชุมชนจะจัดให้มีการฉลองเมื่อโครงการนั้นๆเสร็จสิ้นเรียบร้อย เพียงแต่การเสนอโครงการเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการจัดทำร่างแผนฯ และร่างข้อบังคับฯ จะได้รับการบรรจุไว้ในแผนฯ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณฯ และดำเนินการตามโครงการหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆคือ

1)โครงการที่เสนอนั้นเป็นโครงการที่มีลำดับความสำคัญในระดับต้นๆหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องของ"การเมือง"⁴ภายในหมู่บ้าน ในการช่วงชิงการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

2)โครงการที่เสนอ มีระเบียบข้อกฎหมายรองรับว่าสามารถปฏิบัติได้และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอบต.

3)การที่โครงการที่จะได้รับการ พิจารณาบรรจุไว้ในข้อบังคับงบประมาณฯหรือจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของกรรมการบริหารฯ และการพิจารณาของสภาฯ เป็นเรื่องของ"การเมือง"ในหมู่บ้านที่เชื่อมโยงกันเป็น"การเมือง"ในระดับตำบล

4)การดำเนินโครงการตามข้อบังคับงบประมาณฯ เป็นไปตามลักษณะของ"การเมือง"ในระดับตำบล

เห็นได้ว่าทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาของอบต.จะมีการดำเนินงานอีกกระบวนการหนึ่งซึ่งเป็นการปฏิบัติก่อนที่จะดำเนินการตามระเบียบ ขั้นตอนตามกฎหมาย ในการจัดทำแผน การดำเนินโครงการตามข้อบังคับงบประมาณ หรือแม้แต่การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งกระบวนการการที่เป็นการปฏิบัติก่อนดำเนินการตามระเบียบนั้นเป็นผลรวมของ การกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร การเมืองภายในหมู่บ้าน การเมืองระดับตำบล และความขัดแย้งของผู้ผู้นำในท้องถิ่น

⁴ "การเมือง"ในที่นี้หมายถึง การต่อสู้แข่งขันทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการจัดสรร ทรัพยากร สิ่งที่มีคุณค่า และผลประโยชน์ ให้ตกแก่ตนเอง พวกพ้อง หรือส่วนรวม

5.3 ศักยภาพ การดำเนินงานของท้องถิ่น ด้านการจัดเก็บภาษี และการปฏิบัติตามกฎหมายอื่น

การดำเนินงานในด้านการจัดเก็บภาษี และการปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ที่อบต. ได้รับโอนหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ จากการปกครองส่วนภูมิภาค ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จาก อบจ. ซึ่งการโอนหน้าที่ให้ อบต. ในแต่ละครั้งนั้นบางหน้าที่ขาดระเบียบคู่มือในการปฏิบัติงาน และทุกหน้าที่ที่ได้รับมอบ ขาดข้อมูลที่เหมาะสม เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ขาดที่อยู่ของผู้เสียภาษีที่สามารถติดต่อได้ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ขาดหลักเกณฑ์ในการประเมินราคารวมทั้งไม่มีการสำรวจข้อมูลอย่างเป็นปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงใช้วิธีปรึกษาไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีในลักษณะเดียวกัน เช่น สุขาภิบาล เทศบาล ซึ่งพบว่าในแต่ละแห่งกำหนดเพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ ในการปฏิบัติไว้ รวมทั้งมีความแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่

ดังนั้นการดำเนินงานของหน่วยงานท้องถิ่นเกิดใหม่อย่างเช่น อบต. จำต้องอาศัยข้อมูลเดิม และ พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยยังไม่รู้ถึงปัญหาที่ค้างคาเรื้อรัง ไม่ว่าจะเป็นการไม่สามารถติดต่อผู้เสียภาษีบางรายได้ การไม่มีเอกสารการเสียภาษีในปีที่ผ่านมาของผู้ประกอบการบางราย ซึ่งตามข้อกฎหมายแล้ว ผู้ประกอบการรายนั้นต้องชำระค่าปรับหรือชำระเงินเพิ่ม แต่เมื่อผู้ประกอบการอ้างว่าได้ชำระภาษี อย่างถูกต้องแล้วแต่ยังหาเอกสารแสดงการเสียภาษีไม่พบ ขอเสียภาษีในปีนั้นก่อนส่วนปีที่ผ่านมานำหลักฐานมาแสดงภายหลัง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่สามารถตัดสินใจได้

การดำเนินงานในลักษณะของบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ และการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ. อื่น ที่ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดใหม่อย่างอบต. ได้รับโอนมาจากหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะ "ควบคุม" ประชาชนในพื้นที่ เช่น พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงค่อนข้างประสบปัญหาในการปฏิบัติเพราะความใหม่และไม่เข้าใจของผู้ดำเนินการเอง รวมทั้งการไม่มีข้อมูลเดิมอย่างถูกต้อง การไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้เสียภาษีและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการให้ข้อมูลที่แท้จริง เนื่องจากผู้เสียภาษีรู้สึกวันเกรงว่าต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นและถูกควบคุมให้เสียภาษีและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างใกล้ชิด⁵ ทั้งนี้เพราะเห็นเจ้าหน้าที่และพนักงานส่วนตำบล ออกสำรวจข้อมูลผู้ประกอบการที่เข้าข่ายต้องชำระภาษี

⁵ ดวงจันทร์ ฐปขาว ,เจ้าของร้าน "เอ็มซีบ" ให้รายละเอียดเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2541

นอกจากนี้ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีฐานะดี มีการศึกษาดี บางคนเป็นข้าราชการ ซึ่งเคยเสียภาษีอย่างถูกต้องต่อเนื่อง มีความเข้าใจในเรื่องภาษีพอสมควร พยายามขอลดอัตราภาษี จากเดิมที่เคยเสียให้ อบจ. หรือ อำเภอ โดยอ้างถึงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ อ้างถึงความใกล้ชิดกับผู้มีตำแหน่งในทางราชการ โดยเฉพาะตำแหน่งทางทหาร ตำรวจ กรมการปกครอง และกระทรวงยุติธรรม ซึ่งบางกรณีจะมีสมาชิก อบต. หรือแม้แต่กรรมการบริหารอบต. ช่วยเจรจาให้เจ้าหน้าที่ลดภาษีแก่ผู้เสียภาษีรายนั้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้เสียภาษี สมาชิกอบต. กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งมักเกิดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม ถึง มีนาคม ของแต่ละปี รวมทั้งยังมีผู้เสียภาษีอีกจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ยอมชำระภาษีโดยอ้างถึงการไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปชำระภาษี อ้างถึงระบบภาษีที่ซ้ำซ้อนและอ้างถึงผู้มีชื่อเสียงในระดับประเทศ ซึ่งมีข้อมูลในพื้นที่ในกรณีหนึ่ง ที่ผู้มีชื่อเสียงในระดับประเทศได้ซื้อที่ดินติดกับทางหลวงแผ่นดินโดยรวบรวมจากที่ดินแปลงเล็กๆ รวมเป็นที่ดินแปลงใหญ่ แต่ปรากฏว่ามีเจ้าของที่ดินรายหนึ่งไม่ยอมขายที่ดินของตนเอง รวมทั้งดำเนินการฟ้องศาลเพื่อขอทางออกสู่ทางสาธารณะ เนื่องจากถูกที่ดินแปลงใหญ่ของผู้มีชื่อเสียงนั้นปิดล้อม ท้ายที่สุดเจ้าของที่ดินรายนั้นถูกยิงเสียชีวิตด้วยอาวุธปืน 9 มม. ขณะอยู่ที่บ้านคนเดียวในเวลาใกล้รุ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งประเด็นว่าเป็นความขัดแย้งเรื่องชู้สาว หรือขัดแย้งเรื่องการพนัน แต่คนในชุมชนเชื่อว่าอาจมีสาเหตุจากความขัดแย้งกับผู้มีชื่อเสียงในระดับประเทศ⁶ แต่ไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นอย่างไร ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะจริงจังในการเรียกเก็บภาษีกับคนกลุ่มเหล่านี้ รวมทั้งกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ปรากฏรายชื่อในข้อมูลผู้เข้าข่ายต้องชำระภาษีที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับมอบมาจากหน่วยงานที่ปฏิบัติอยู่เดิม

การดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้สมาชิกสภาอบต. และกรรมการบริหารจะทำหน้าที่ช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจระบบภาษีและประชาสัมพันธ์ให้มาชำระภาษีและปฏิบัติตามกฎหมาย แต่สมาชิกอบต. จะพยายามที่จะไม่เผชิญหน้ากับผู้มีหน้าที่ชำระภาษีในเขตหมู่บ้านของตน เคยมีการหารือในสภาในการประชุมสภาสมัยสามัญครั้งที่ 1 ประจำปี พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ว่าควรจะให้สมาชิกอบต. ของหมู่บ้านหนึ่งไปประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมาของอีกหมู่บ้านหนึ่งมาชำระภาษี เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับชาวบ้านในหมู่บ้านตนเอง และไม่เป็นการขัดแย้งกับประชาชนผู้ลงคะแนนให้ตน

การดำเนินงานของอบต. ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่มีลักษณะควบคุมประชาชน ในทางปฏิบัติ กรรมการบริหารมักจะแต่งตั้งสมาชิกอบต. ของหมู่บ้านเข้าร่วมตรวจสอบกรณีปัญหาต่างๆ ตามที่มีผู้

⁶ อนุสัย สนธิ, คณะกรรมการบริหารที่มีที่อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกันกับผู้เสียชีวิต ให้รายละเอียดเมื่อวันที่ 9 มีนาคม

ร้องเรียน ซึ่งสมาชิกอบต.ของหมู่บ้านจะออกตัวกับเจ้าของกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหา เช่นกรณีทำผิด พ.ร.บ. สาธารณสุข ว่าเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ มิเช่นนั้นจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และการแก้ไขปัญหาคกรณที่ผิด พ.ร.บ. เหล่านี้ จะเป็นการแก้ไขปัญหากันอย่างไม่เป็นทางการโดยมีข้อตกลงเบื้องต้นให้เจ้าของกิจการดำเนินการแก้ปัญหาก่อน จะทำหนังสือสั่งการอย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษร ก็ต่อเมื่อเจ้าของกิจการ หรือเจ้าของอาคาร ดื้อแพ่ง ไม่ยอมแก้ปัญหที่เกิดขึ้น แต่มีบางครั้งสมาชิกอบต.เลี้ยงที่จะไม่ใช้ระเบียบข้อกฎหมายบางข้อเมื่อเห็นว่าระเบียบข้อกฎหมายนั้นก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชน เช่นกรณีที่มีประชาชนรายหนึ่งปลูกสร้างกระท่อมอาศัยในที่ดินของกรมธนารักษ์ และเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2541 กรมธนารักษ์ ได้อนุมัติให้กรมที่ดินใช้ประโยชน์โดยใช้เป็นที่ตั้งอาคารสำนักงานที่ดินสาขา ทำให้ประชาชนรายนั้นต้องอพยพตัวเองออกไปโดยไม่ได้ค่าทดแทนหรือถอนสิ่งปลูกสร้างแต่ประการใด เนื่องจากประชาชนรายนั้นคิดว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่า จึงมิได้ดำเนินการแจ้งการปลูกสร้างและอยู่อาศัยในที่ดินแห่งนี้ของตนแก่หน่วยงานใดๆทราบ สมาชิกอบต.ที่ทราบปัญหานี้จึงแนะนำให้ประชาชนรายนั้นไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัยชั่วคราวในเขตพื้นที่ลำเหมืองสาธารณะ รวมทั้งทำหน้าที่ในการไปชี้แจงแก่ประชาชนผู้หวังดีที่แจ้งมายังอบต. ว่ามีผู้บุกรุกเขตลำเหมือง ซึ่งตามกฎหมายแล้ว อบต.มีหน้าที่ในการดูแลรักษาลำเหมืองสาธารณะ และมีสิทธิ์ในการฟ้องร้องเอาผิดต่อผู้ที่บุกรุกที่ลำเหมืองสาธารณะ แต่การปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวกลับก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน จึงทำให้เกิดการตัดสินใจที่จะเลี่ยงข้อกฎหมาย

ดังนั้นการดำเนินงานของอบต.ในด้านการจัดเก็บภาษี และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นยังใช้วิธีการปฏิบัติก่อนที่จะดำเนินการตามระเบียบกฎหมายเหมือนกับการดำเนินการจัดทำแผนและข้อบังคับงบประมาณ แต่จะมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกำหนดคือ ด้านระบบอุปถัมภ์ และด้านอำนาจอิทธิพล

5.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เช่น อบต. ปรากฏออกมาในรูปของการร้องเรียนให้ทราบถึงข้อมูลของการทำผิด พ.ร.บ.ต่างๆซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชุมชน ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร, พ.ร.บ.สาธารณสุข, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การร้องเรียนเรื่องโรงงานเลี้ยงสุกรปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำเหมืองสาธารณะ ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ปีกส่งกลิ่นรบกวน โรงงานทอดปลาทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ การบุกรุกลำเหมืองสาธารณะ

การทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลที่ไม่ถูกสุขลักษณะ การปล่อยควันและฝุ่นแกลบของโรงสีข้าวอาจก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ และการเคาะพ่นสีของอุ้งซ่อมรถที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญเป็นต้น

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในด้านการพัฒนาท้องถิ่น ของประชาชนยังปรากฏในรูปแบบของการอุทิศที่ดินเพื่อให้เป็นทางสาธารณะ การยินยอมหรือถอนรั้วของตนเพื่อให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามโครงการโดยไม่เรียกร้องค่าเสียหายใดๆ รวมทั้งการยินยอมให้ผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างใช้พื้นที่ว่างในที่ดินของตนเอง เป็นที่พักรถก่อสร้างในการดำเนินการตามโครงการของ อบต. หรือยินยอมให้ใช้ไฟฟ้าบ้านของตนเองในการก่อสร้าง โดยเรียกค่าตอบแทนพอประมาณ เช่นขอให้ผู้รับเหมาจ่ายค่าไฟฟ้าเป็นเงินจำนวน 500 บาท สำหรับการต่อพ่วงไฟฟ้าในบ้านของตน เพื่อใช้ในการก่อสร้างผนังกันตลิ่ง พัง ความยาว 80 เมตร สูง 6 เมตร ใช้เวลาก่อสร้าง 5 เดือน

ประชาชนมักจะให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมของส่วนท้องถิ่นเมื่อทราบถึงวัตถุประสงค์ของงาน เช่นร่วมบริจาคทรัพย์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยในทรัพย์สิน เมื่อ อบต.จัดทำโครงการทอดผ้าป่าเพื่อหาทุนในการก่อสร้างสถานีบริการประชาชน (ปั๊มน้ำมัน) ถึงแม้จะมีการขอรับบริจาคถึง 2 ครั้งในรอบปี ก็ยังได้รับความร่วมมืออันดีจากประชาชนซึ่งรวมยอดบริจาคได้ถึง 84,900 บาท แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในพิธีเปิดใช้สถานีสถานีบริการประชาชนแห่งนี้มีประชาชนและสมาชิก อบต. เข้าร่วมพิธีรวมแล้วประมาณ 50 คน เท่านั้น ถึงแม้จะมีตัวแทนของนักการเมืองที่มีชื่อเสียงและตัวแทนของกรรมการปกครองเข้าร่วมในพิธีก็ตาม

ดังนั้นสามารถพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งว่ารูปแบบและวิธีการของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่อบต.เป็นผู้กำหนดขึ้น ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นกัน เช่นกรณีในการดำเนินการตามโครงการการประชุมชี้แจงการเสียภาษี และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งเคยจัดอย่างได้ผลในช่วงต้นปี 2541 แต่เมื่อจัดอีกครั้งในปี 2542 ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมเพียง 5 คน จากการสอบถามพบว่า ประชาชน ทราบถึงวันเวลา สถานที่ และวัตถุประสงค์ของการจัดประชุม แต่อยู่ในช่วงของการเตรียมฉลองพัสดศสมณะศักดิ์ของพระที่ตนศรัทธา รวมทั้งมีความเข้าใจในเรื่องที่อบต.จะชี้แจงดีอยู่แล้ว จึงเลือกไปเข้าร่วมเตรียมงานของวัดแทน หรือแม้กระทั่งการจัดงานเวทีชาวบ้าน เมื่อช่วงเดือน พฤษภาคม 2542 ในหลายอบต. ซึ่งเป็นโครงการของพัฒนาชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเสนอโครงการบรรจุเข้าเป็นแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2543 ปรากฏว่าในแต่ละแห่งมีประชาชนเข้าร่วมเพียง 30-40 คน และผู้เตรียมโครงการไปเสนอมิเพียงไม่กี่คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ประชาชนจะเห็นชอบตามผู้นำหมู่บ้าน และผู้นำระดับตำบลเป็นหลัก โดยให้

เหตุผลว่าทุกโครงการดูเหมือนจะมีความสำคัญเท่าๆกัน จะทำโครงการใดก่อนก็ได้ และประชาชนที่เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นคนที่ผู้นำชาวบ้านทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการชักชวนเข้าร่วมประชุม

ส่วนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของการร้องเรียนเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องของสมาชิก อบต. ประชาชนจะร้องเรียนในรูปแบบของบัตรสนเท่ห์ ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ร้องเรียน หรือเป็นการเข้าพบนายอำเภอ ประธานกรรมการบริหาร ประธานสภา และการร้องเรียนไปยังจังหวัด แต่ยังไม่ปรากฏการณ์รุนแรงถึงขั้นรณรงค์ขับไล่ตัวสมาชิกจากตำแหน่งแต่อย่างใด

การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการควบคุมการดำเนินงานของ อบต. แม้ว่าโครงการบางโครงการจะมาจากการเสนอโดยสมาชิกสภา อบต. ของหมู่บ้านนั้น แต่เมื่อผู้นำชาวบ้านทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เห็นว่าโครงการใดไม่มีความเหมาะสม จะเกิดมีกระบวนการควบคุมทางสังคมในระดับหนึ่ง เช่น กรณีที่ผู้นำชาวบ้านไม่เห็นด้วยกับโครงการวางท่อลอดลำเหมืองสาธารณะแห่งหนึ่ง ซึ่งผู้เสนอโครงการมีเจตนาที่ต้องการให้ท่อลอดลำเหมืองนั้นเป็นเส้นทางเดินเท้าของเด็กนักเรียนเพื่อเดินทางมาโรงเรียนและเดินทางกลับบ้านโดยไม่ต้องเสี่ยงภัยในการใช้ทางหลวงแผ่นดินในการเดินทางไปกลับ กระบวนการการควบคุมโครงการนี้เริ่มต้นจากการพูดคุยในแวดวงศรัทธาของหมู่บ้าน และสมาชิก อบต. ซึ่งเป็นคณะศรัทธาของวัดนั้น (เป็นสมาชิก อบต. คนละหมู่บ้านกับผู้เสนอโครงการ) ได้นำประเด็นนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยเสนอญัตติว่าโครงการวางท่อลอดลำเหมืองสาธารณะแห่งนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ทำนา และปริมาณน้ำในการอุปโภค-บริโภค ในครัวเรือน ยังผลให้กรรมการบริหารต้องระงับโครงการวางท่อลอดลำเหมืองสาธารณะแห่งนี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นโครงการที่ใหญ่ที่สุดของ อบต. ที่ใช้งบประมาณถึงร้อยละ 15 ของงบประมาณทั้งหมดในปีงบประมาณนั้น ซึ่งอาจมองการเสนอให้ระงับโครงการนี้เป็นเรื่องของการแย่งชิงงบประมาณของนักการเมืองท้องถิ่น แต่ปรากฏว่างบประมาณที่จัดสรรไว้เพื่อวางท่อลอดลำเหมืองสาธารณะแห่งนั้นมิได้ถูกโอนไปตั้งจ่ายสำหรับโครงการอื่นหรือโครงการใหม่แต่อย่างใด หากแต่ปล่อยให้ตกไปเป็นเงินสะสม

นอกจากนี้ ในหลายพื้นที่ที่การทำงานของกรรมการบริหาร อบต. ถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยประชาชน ว่าไม่มีความโปร่งใสในการทำงาน เช่น มีจ่ายค่าแรงแต่ไม่มีคนทำงาน หรือจัดซื้อจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ที่แพงกว่าราคาในท้องตลาด ในบางพื้นที่ฝ่ายบริหารมักจะเลือกการลาออกก่อนเพื่อไม่ให้เกิดการร้องเรียนต่อสื่อมวลชน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนประชาชนในพื้นที่จะอาศัยวิธีการวิพากษ์วิจารณ์ในชุมชน เป็นเบื้องต้นก่อนที่จะร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐและสื่อมวลชน การร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐและสื่อมวลชนจะมีขึ้นเมื่อ สมาชิก อบต. หรือกรรมการบริหารฯ เพิกเฉยต่อ

กระแสวิพากษ์วิจารณ์ในชุมชน หรือเนื่องเพราะความขัดแย้งของผู้นำในหมู่บ้านและในระดับตำบล ซึ่งตัวผู้นำที่เป็นคู่ขัดแย้งกับสมาชิก อบต. จะเป็นผู้ร้องเรียน

การเสนอโครงการของประชาชนเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ หรือการเสนอโครงการที่ประชาชนขอเป็นผู้ดำเนินการเองโดยส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุน จะมีในรูปแบบของการเสนอเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มดนตรีพื้นบ้าน เป็นต้น กลุ่มที่เสนอโครงการส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง มีการจัดโครงสร้างองค์กระระดับหนึ่ง และมีประสบการณ์ในการเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ และงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนมาพอสมควร ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะขอรับการสนับสนุนเป็นวัสดุอุปกรณ์ เพราะการขอเป็นเงินอาจก่อให้เกิดความเคลงใจจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นผู้เป็นเจ้าของงบประมาณ เนื่องจากบางกลุ่มยังขาดความชัดเจนในการบริหารงานการเงิน สำหรับการพิจารณาว่าแต่ละกลุ่มจะได้รับการสนับสนุนหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสำคัญและความเป็นไปได้ของโครงการ รวมทั้งการเมืองในระดับตำบล อาทิเช่น มีความใกล้ชิดกับผู้นำในท้องถิ่น ในระดับตำบล มีความใกล้ชิดกับกลุ่มผู้ดำเนินการให้เกิด "กระแส" ในสภา หรือมีสมาชิกกลุ่มและเครือข่ายมากพอที่จะใช้เป็นเงื่อนไขต่อรอง เป็นต้น

ดังนั้นการโอนอำนาจและหน้าที่จากรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาค ให้กับท้องถิ่น กล่าวได้ว่าโดยรวมแล้วเป็นการโอนหน้าที่ให้อย่างกว้างขวาง ทั้งทางด้านการพัฒนาและการควบคุมประชาชน และโอนอำนาจให้ในระดับหนึ่งโดยยังรักษอำนาจบางส่วนไว้ที่ราชการส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงานบุคคล การออกระเบียบข้อบังคับ แนวทางการปฏิบัติ และแม้แต่การยุบสภาฯ ซึ่งทำให้ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจกำหนดโครงการต่างๆที่ไม่มีแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งระเบียบและแนวทางการปฏิบัติบางระเบียบ เช่นระเบียบการจัดทำแผน ระเบียบการเงิน ระเบียบพัสดุ ระเบียบการประชุม แนวทางการดำเนินโครงการที่ใช้งบประมาณจากเงินอุดหนุน กำหนดขั้นตอนไว้มากเกินความจำเป็น ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพของท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นก็เลือกหาทางออกได้โดยดำเนินการกันอย่างไม่เป็นทางการ และกำหนดข้อตกลงเบื้องต้นก่อนจึงจะดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนที่กำหนดไว้

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลางจะทำหน้าที่เป็นผู้ออกระเบียบและแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งบางระเบียบ เป็นแนวทางละเอียดรอบครอบและรัดกุมในการดำเนินงาน แต่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนได้เฉพาะบางแห่ง หรือบางพื้นที่ ที่พนักงานมีความสามารถในการทำความเข้าใจใน

ระเบียบและแนวทางปฏิบัติได้อย่างละเอียด รวมทั้งคณะกรรมการบริหารเองยินดีที่จะปฏิบัติตาม แต่บางระเบียบจะกำหนดขั้นตอนที่มีความซับซ้อนเกินความจำเป็น อย่างเช่นระเบียบของการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี มักจะได้รับการปฏิบัติที่ไม่ครบถ้วนตามขั้นตอน และบางครั้งปฏิบัติโดยการรวบรวมหลายๆ ขั้นตอนมาไว้ในขั้นตอนเดียวกัน และบางระเบียบที่มีขั้นตอนซับซ้อนรวมทั้งมีผลบังคับเอาผิดต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ จะมีการจัดทำเอกสารไว้อย่างถูกต้องตามระเบียบ แต่การปฏิบัติจริงนั้นขึ้นอยู่กับสถานะการณ์ของแต่ละพื้นที่ที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำมากน้อยเพียงใด

การตรวจงานของราชการส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นการตรวจแนะนำให้ปฏิบัติตามระเบียบ แต่ก็เสนอทางออกให้ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง การใช้อำนาจของราชการส่วนภูมิภาคในการตรวจสอบและควบคุม การดำเนินงานของสภาฯ คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคจะใช้อำนาจตามกฎหมายเมื่อ ส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำเบื้องต้น รวมทั้งเกิดความขัดแย้งระหว่าง ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการณีเช่นนี้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ทำการวิจัย เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคเองในทางปฏิบัติวางตัวเป็นผู้ให้คำแนะนำ เป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดการความขัดแย้งภายในของส่วนท้องถิ่น มากกว่าที่จะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบอย่างเคร่งครัด และส่วนท้องถิ่นเองยังยอมรับสถานะของราชการส่วนภูมิภาคว่าเป็นหน่วยงานที่มีสถานะเหนือกว่า จึงไม่พยายามขัดแย้งกับราชการส่วนภูมิภาค ปัญหาความขัดแย้งระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาคที่เกิดขึ้น จะถูกแก้ไขโดยวิธีหารือกันเป็นเบื้องต้น โดยเฉพาะในการหารือที่มีนายอำเภอเป็นประธานปัญหาต่างมักจะได้รับการแก้ไขหรือ ยุติการดำเนินการใดๆที่จะเป็นปัญหาต่อไป

ส่วนการดำเนินการของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. พอจะกล่าวได้โดยสรุปคือ จะเป็นการพยายามดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับ ที่มีการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการเป็นเบื้องต้น ก่อนที่จะดำเนินการอย่างเป็นทางการ ตามข้อกฎหมาย โดยพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ปัญหาใดสามารถแก้ไขได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายจะใช้วิธีแก้ปัญหาย่อยอย่างไม่เป็นทางการ แต่ปัญหาใดไม่สามารถแก้ปัญหาย่อยอย่างไม่เป็นทางการได้จึงจะใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึงราชการส่วนท้องถิ่นมีวิธีการจัดการท้องถิ่นของตนเองนอกเหนือจากแนวทางปฏิบัติที่ราชการส่วนกลางกำหนดให้ และวิธีการจัดการเหล่านี้เป็นผลรวมของการเมืองภายในหมู่บ้าน การเมืองภายในตำบล ระบบอุปถัมภ์ ความขัดแย้งระหว่างผู้นำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแก้ไขปัญหาย่อยอย่างไม่เป็นทางการของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น มิได้หมายถึงการปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย หากแต่เป็นการจัดการเบื้องต้นเพื่อมิให้ผิดกับข้อกฎหมาย หรือแนวทางการปฏิบัติที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนด แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ ที่ได้รับโอนจากราชการส่วนกลาง

โดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการเก็บรายได้ การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข มีลักษณะ "บังคับ" และ "ควบคุม" วิธีชีวิตของประชาชน รวมทั้งกฎหมายเหล่านี้ยังให้อำนาจท้องถิ่นในการลงโทษและเอาผิดแก่ประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับราชการส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย ส่วนท้องถิ่นจึงใช้วิธีที่ไม่เป็นทางการในการแก้ไขปัญหาเป็นเบื้องต้นก่อนเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น หรือแม้แต่การดำเนินการทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก็จะใช้วิธีการจัดการอย่างไม่เป็นทางการก่อนเช่นกัน กล่าวคือการดำเนินการจะมีข้อตกลงกันเป็นเบื้องต้นก่อนที่จะเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติตามระเบียบขั้นตอน ที่เป็นเช่นนี้เพราะเกรงว่าหากไม่ดำเนินการตามระเบียบขั้นตอน อาจมีผลทำให้โครงการพัฒนาด้านต่างๆ ไม่มีผลตามกฎหมาย หรือไม่มีอำนาจตามกฎหมายรองรับ ซึ่งอาจจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามโครงการได้ หรือดำเนินการไปแล้วอาจมีผลเป็นโมฆะ และขณะเดียวกันหากไม่มีข้อตกลงเบื้องต้นอย่างไม่เป็นทางการ การดำเนินการตามโครงการพัฒนาที่มีกฎหมายรองรับอาจไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างสะดวก เนื่องจากจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากผู้นำภายในหมู่บ้านที่เป็นทางการ และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ รวมทั้งจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน เช่นไม่ยินยอมอุทิศที่ดิน ไม่ยอมรื้อรั้ว ไม่ยินยอมให้ใช้พื้นที่เป็นที่พักวัด ไม่ยินยอมให้ใช้ไฟฟ้า รวมทั้งไม่ช่วยดูแลวัสดุอุปกรณ์ และงานที่กำลังก่อสร้าง ซึ่งอาจสูญหายและเสียหายได้ง่าย

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการพัฒนา ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมากในระดับของการร่วมรับรู้ประโยชน์ที่ได้รับการบริการ ร่วมให้และสละบางอย่างให้ แต่การเข้าร่วมปรึกษาหารือหรือร่วมตัดสินใจ ปล่อยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกอบต. ผู้นำท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีหน้าที่ตามโครงสร้างของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น กิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมหารือ ร่วมตัดสินใจคัดเลือกใจโครงการการพัฒนาท้องถิ่นยังเป็นกิจกรรมที่มีการเตรียมกันล่วงหน้า ระหว่างผู้นำของหมู่บ้านกับประชาชนที่เข้าร่วมประชุม ซึ่งประชาชนที่เข้าร่วมประชุมบางคนยังไม่ทราบถึงจุดมุ่งหมายของโครงการที่ตนเข้าร่วมตัดสินใจ

ส่วนการมีส่วนร่วมด้านการควบคุมตรวจสอบของประชาชนต่อการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่นยังเป็นลักษณะของการ ชูบฉิบ วิวาทะวิจารณ์ในวงนอก ยื่นหนังสือร้องเรียนตามสายงาน และแจ้งไปยังสื่อมวลชน ซึ่งการวิวาทะวิจารณ์ในวงนอกและการแจ้งไปยังสื่อมวลชนจะมีผลต่อการแก้ไขงานที่ผิดพลาดให้ถูกต้องของราชการส่วนท้องถิ่นก็ต่อเมื่อมีความขัดแย้งรุนแรงภายในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น สำหรับการยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังอำเภอและจังหวัดหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานนั้นๆ จะตรวจสอบในลักษณะของการตรวจแนะนำและช่วยแก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้อง มากกว่าที่จะเป็นการ

ตรวจสอบเพื่อเอาผิด เนื่องจากเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดใหม่อย่างเช่น อบต.ยังไม่มีความเข้าใจ
ในการดำเนินงานมากนัก

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University