

ผลกระทบขององค์การบริหารส่วนตำบล
ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด



นายจักรพงษ์ พันธุ์เพ็ง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-638-710-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**EFFECTS OF TABON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION
ON PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION**

Mr. Jukrapong Panpeng

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Government**

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1997

ISBN 974-638-710-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ผลกระทบขององค์การบริหารส่วนตำบล
ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดย

นายจักรพงษ์ พันธุ์เพ็ง

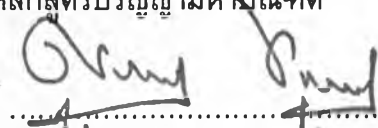
ภาควิชา

การปกครอง

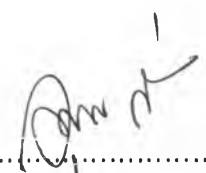
อาจารย์ที่ปรึกษา


รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

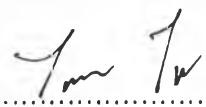
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ น.พ.ศุภวัฒน์ ชุติววงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงฉบับเดียว

จักรพงษ์ พันธุ์เพ็ง: ผลกระทบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด
(EFFECTS OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION ON PROVINCIAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION) อ.ทิพย์รักษา : รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ 127 หน้า.
ISBN 974-638-710-3.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาถึง "ผลกระทบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด" โดยมีวิธีการศึกษาจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการใช้แบบสอบถาม ในการศึกษาจากเอกสารประกอบด้วยหนังสือ บทความทางวิชาการ กฎหมาย ข้อบังคับของทางราชการ ระเบียบวิธีการปฏิบัติ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการสัมภาษณ์จะใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง อาทิสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี และในการใช้แบบสอบถามใช้ข้อมูลจากประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลปทุมและองค์การบริหารส่วนตำบลหัวเรือ จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 180 คน โดยใช้คำถาม 40 ข้อในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (SIMPLE RANDOM SAMPLING) ในการสอบถามกลุ่มประชากร 180 คน ข้อสรุปต่าง ๆ จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย ผู้เขียนหวังว่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าสำหรับผู้สนใจในเรื่องการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ผลการศึกษาพบว่า (1) ผลกระทบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการที่มีพื้นที่การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน การได้รับรายได้ที่ลดลง และ (2) ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุที่ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้วิจัยได้เสนอแนะว่าเพื่อให้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพอย่างจริงจังควรที่จะยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปในที่สุด และ องค์การบริหารส่วนตำบลควรที่จะได้รับการปรับปรุงในแง่การจัดสรรงบประมาณแทนที่แค่เพียงรูปแบบเดียว และประการสุดท้ายผู้วิจัยเสนอแนะว่ารัฐบาลควรให้ความสำคัญแก่การพัฒนาบุคลากรรวมทั้งวิธีปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2540

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมเพียงแผ่นเดียว

C830097 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: EFFECTS/TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION/ON PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

JUKRAPONG PANPENG: EFFECTS OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION ON PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION. THESIS ADVISOR ASSIST. PROF. PRICHA HONGSKRAILERS, Ph.D. 127 pp. ISBN 974-638-710-3.

THIS thesis is a case study of "Effects of Tambon Administrative Organization on Provincial Administrative Organization". The method used in this study is composed of documentary research, interview, and questionnaire techniques. The documentary research includes books, articles, laws, by-laws, and official documents. The interview method consists of selected relevant local officials, such as members of provincial council of Ubonrachadhani, officials of Ubonrachadhani Provincial Administrative Organization (PAO), especially the PAO clerk, as well as some prominent members of Tambon Administrative Organization in Ubonrachadhani Province. The questionnaire technique is composed of 40 questions to ask 180 people who reside in Two Tambon Administrative Organizations (TAO), Tambon Pratoom and Tambon Hua Rua. In this connection, The simple random sampling technique was used to the questionnaires of 180 people. The study indicates problems and obstacles of the local government units to be solved. Again, it is recommended that the study is a guide-line of future study on local government in Thailand.

The study finds out that (1) the responsible areas of the Tambon Administrative Organization and the Provincial Administrative Organization are duplicated with each other, and (2) the TAO generally has low income to run its own business. Finally, the study recommends that the PAO should be abolished, and replaced by the TAO and the TAO should be improved in so far as financial and technical assistance are concerned.

ภาควิชา.....การปกครอง.....
สาขาวิชา.....การปกครอง.....
ปีการศึกษา..... 2540.....

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือ และสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้เขียนขอแสดงความระลึกถึง พร้อมขอกราบขอบพระคุณ และขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนช่วยตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็น ความรู้แก่ผู้เขียน ขอขอบคุณเพื่อนๆ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา โดยเฉพาะคุณอังกร สุนกุล ที่ได้ช่วยตรวจทานความถูกต้อง และคุณ อัครพล วรรณสุทธ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนตลอดมา

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา - มารดา ที่ได้กรุณาให้การส่งเสริมสนับสนุน และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนในการศึกษาเล่าเรียนมาโดยตลอด ผู้เขียนจึงขอมอบคุณความดี รวมทั้งประโยชน์โดยรวมของวิทยานิพนธ์ที่มีอยู่ทั้งหมดแก่ท่าน

จักรพงศ์ พันธุ์เพ็ง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	1
สภาพปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	2
สมมติฐานในการศึกษา	3
กรอบแนวคิดและทฤษฎี	3
นิยามศัพท์	5
วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย	6
ขอบเขตการศึกษา	7
ประชากรในการศึกษา	7
การวิเคราะห์ข้อมูล	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	
ข้อจำกัดในการศึกษา	9
การเสนอรายงานการศึกษา	9
2 ทฤษฎีแนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
แนวความคิดการกระจายอำนาจปกครอง	10
แนวความคิดการจัดรูปแบบโครงสร้าง	
ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	14
แนวความคิดในการกำหนดความสัมพันธ์	
ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	22
3 การจัดองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	
และองค์การบริหารส่วนตำบล	28
ประวัติความเป็นมา	
และการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล	28

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	54
4 ผลกระทบขององค์การบริหารส่วนตำบล	
ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด	73
ความซ้ำซ้อนในพื้นที่การปฏิบัติงาน	73
การจัดเก็บรายได้	79
ผลกระทบต่อขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่	87
ผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างและการบริหารงาน	99
5 สรุปและข้อเสนอแนะ	107
ผลการศึกษาวิจัย	108
ข้อเสนอแนะ	109
รายการอ้างอิง	114
ภาคผนวก	117
ภาคผนวก ก	118
ภาคผนวก ข	126
ประวัติผู้เขียน	127

สารบัญญัตราสาร

ตารางที่	หน้า
3.1 ตารางแสดงบัญชีอัตราค่าตอบแทนสำหรับประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. กรรมการบริหาร และ เลขานุการคณะกรรมการบริหาร	44
3.2 ตารางแสดงบัญชีอัตราค่าตอบแทนประเภทค่าเบี้ยประชุม ขององค์การบริหารส่วนตำบล	45
3.3 ตารางแสดงการจัดแบ่งชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล	49
3.4 ตารางแสดงกรอบอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบล	51
3.5 ตารางแสดงกรอบอัตรากำลังลูกจ้าง อบต.	52
4.1 ตารางแสดงข้อมูลราชการท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี	79
4.2 ตารางแสดงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด	82
4.3 ตารางแสดงผลกระทบต่อรายได้ของ อบต. กรณีการจัดตั้งสภาตำบล (นิติบุคคล) และ อบต.	84
4.4 ตารางแสดงรายละเอียดรายรับและรายได้อื่น ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี	85
4.5 ตารางแสดงรายละเอียดเงินรายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี ปี 2540	86
4.6 ตารางแสดงข้อมูลทั่วไปของประชากร	92
4.7 ตารางแสดงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	93
4.8 ตารางแสดงความพึงพอใจต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการเมืองและการบริหาร	96
4.9 ตารางแสดงข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทในการบริหาร อบจ.	99

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 แผนภูมิโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	31
2 แผนภูมิโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	35
3 แผนภูมิแสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	61
4 แผนที่จังหวัดอุบลราชธานี.....	76
5 แผนที่แสดงเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี ก่อนจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล.....	77
6 แผนที่แสดงเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี หลังจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล	78
7 แผนภาพแสดงผลกระทบจากการจัดเก็บรายได้ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	83
8 แผนภาพแสดงรูปแบบโครงสร้างระหว่างส่วนราชการ ในระดับต่าง ๆ	112