



บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้  
กับการพัฒนาท้องถิ่น

โดย

นางสาวขวัญจิตา ศศิสุวรรณ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้  
กับการพัฒนาท้องถิ่น

โดย

นางสาวขวัญฤติดา ศศิสุวรรณ



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ROLE OF MEMBER COUNCIL THE NAMAI SUBDISTRICT  
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION  
WITH LOCAL DEVELOPMENT

BY

MISS KWANTIDA SASISUWAN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)  
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2016  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวขวัญฤติดา ศศิสุวรรณ


เรื่อง

บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้กับการพัฒนาท้องถิ่น

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

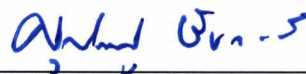
เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



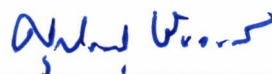
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ทิระสังข์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ กับการพัฒนาท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	นางสาวขวัญฤติดา ศศิสุวรรณ
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้รวมถึงศึกษาปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น และเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ต่อไป โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารทางราชการ ได้แก่ รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา รวมทั้งการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายแบบเจาะลึก โดยทำการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ และตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ควบคู่ไปกับการสังเกตการทำหน้าที่ในบทบาทต่าง ๆ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้เกี่ยวกับการทำหน้าที่ในบทบาทต่างๆ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ว่ามีความรู้ ความสามารถ และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใด

ผลการศึกษา พบว่า บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ตามระเบียบกฎหมาย คือ 1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่น 2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3. ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และอีกบทบาทที่สำคัญ คือ การเป็นตัวแทนของประชาชน

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด แต่การปฏิบัติหน้าที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กล่าวคือ ในการพิจารณาแผนพัฒนาท้องถิ่น

เป็นเพียงแต่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบแต่ไม่มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสภาพการณ์ สภาพพื้นที่ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หน้าไม้ไม่ได้เสนอร่างข้อบัญญัติแต่อย่างใด การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ไม่ได้พิจารณารายละเอียดและวิเคราะห์ความเหมาะสมของงบประมาณแต่อย่างใด ส่วนการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารทำได้เพียงให้นายกองคการการบริหารส่วนตำบลได้แถลงนโยบายแต่ไม่มีการควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ นายกองคการการบริหารส่วนตำบลได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาและอุปสรรคส่วนใหญ่เกิดจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ไม่มีความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงจำเป็นต้องให้มีการเตรียมความพร้อมและเสริมสร้างความรู้ตั้งแต่ก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

**คำสำคัญ :** บทบาท, การพัฒนา, สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

Independent Study Title	ROLE OF MEMBER COUNCIL THE NAMAI SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION WITH LOCAL DEVELOPMENT
Author	Miss Kwantida Sasisuwan
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assoc. Prof. Supasawad Chardchawarn, Ph.D.
Academic Years	2016

### ABSTRACT

The purpose of this study was to investigate the role of Namai Subdistrict Administrative Organization members and to study the problems and obstacles. Limitation on the role of members of the Namai Administration Organization Lat Lum Kaeo District, Pathum Thani Province and to provide suggestions for solving problems in the functioning of members of the Namai Administration Committee, which affects the local development. And propose to the Council of Sub-District Administration Organization. The data collected from the study of government documents such as minutes of the local council. Then analyzed by descriptive methods. Including in-depth interviews with target audiences. By interviewing the president of the Namai Administration Organization. A representative of the Namai Administration Organization And representatives of the head of the government agency of the Namai subdistrict administrative organization, along with the observation of the role of various members of the Namai Subdistrict Administrative Organization. The members of the Namai Subdistrict Administrative Organization Board are knowledgeable, capable and efficient in their duties.

The study found that the role of the members of the Namai Administrative Authority Council as defined by the law was as follows: 1. to approve the local development plan. 2. To consider and approve the draft of the Namai Administrative Authority Draft Annual Budget Expenditure Control the work of the management. And another important role is the representation of the people.

The members of the Namai Administrative Authority Council have fulfilled their duties in accordance with the prescribed legal regulations. In practice, the local development plan only serves to give approval, but not to the suitability of the condition of the area. The members of the Namai Administrative Organization Council do not propose any draft ordinances. Consideration of Annual Budget Expenditure Draft The members of the Namai Administrative Organization Council did not consider the details and analyze the suitability of the budget. The control of the performance of the management was only made by the chairman of the Namai administration organization, but the control and follow up of the performance according to the policy announced by the president of the Namai administration organization.

The most problems and obstacles arise from the members of the Namai Administrative Authority Council. The umpires do not have any knowledge of the role of members of the Namai Administrative Authority Council. It is necessary to prepare and strengthen the knowledge before the election.

**Keywords:** role, development, council members, subdistrict administrative organization



## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาด้านบริหารธุรกิจสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้กับการพัฒนาท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ที่ได้ให้ความกรุณาชี้แนะ แนะนำ ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาอย่างยิ่ง ทั้งได้ติดตามการทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้อย่างใกล้ชิดเสมอมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณ นายชูชาติ คำโถ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ หัวหน้าส่วนราชการ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์จนเป็นที่เรียบร้อย

ขอขอบพระคุณองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาด้านบริหารธุรกิจของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น และสนับสนุนอย่างเต็มที่ในทุก ๆ ด้าน

ขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาวิชาการเมืองการปกครอง (MPE) ทุกท่านที่ให้กำลังใจ ติดตามความคืบหน้าของการศึกษาค้นคว้า

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณคุณแม่สมปอง กลมเกลา เพื่อร่วมงาน เพื่อนร่วมรุ่น (MPE 24) ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอาจประกาศนามได้ครอบคลุมทุกท่านที่เป็นกำลังใจในการศึกษาจนทำให้การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ดี

หากมีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้จัดทำกราบขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย และขออ้อมรับไว้ทุกประการ

นางสาวขวัญธิดา ศศิสุวรรณ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ขอบเขตในการวิจัย	5
1.4 การรวบรวมข้อมูลและวิธีการศึกษา	5
1.4.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	5
1.4.1.1 การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ	5
1.4.1.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก	6
1.4.1.3 วิธีการอื่น ๆ	6
1.4.2 วิธีการศึกษา	6
1.4.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	6
1.4.3.1 จัดลำดับความสำคัญ	6
1.4.3.2 เปรียบเทียบข้อมูล	6
1.4.3.3 วิเคราะห์ข้อมูล	6
1.5 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง	6
1.6 การจัดทำข้อเสนอแนะและการนำเสนองานวิจัย	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7

บทที่ 2	วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
2.1	ทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	8
2.1.1	แนวคิดเรื่องรูปแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่น	8
2.1.2	แนวคิดเรื่องหลักการตรวจสอบถ่วงดุล	12
2.1.3	แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท	14
2.1.4	แนวคิดการเป็นตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย	17
2.2	การศึกษาทฤษฎีที่เป็นหลักการพื้นฐานของงานวิจัย	19
2.2.1	บทบาทด้านนิติบัญญัติ	20
2.2.2	บทบาทด้านควบคุมบริหาร	21
2.2.2.1	การควบคุมการบริหารงาน	21
2.2.2.2	การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ	22
2.2.2.3	การสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบกับฝ่ายบริหาร	23
2.2.3	บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน	23
2.2.3.1	การสะท้อนปัญหาความต้องการ	23
2.2.3.2	จุดเชื่อมทางสื่อสาร	23
2.3	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	24
บทที่ 3	ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้	27
3.1	ด้านกายภาพ	27
3.2	ด้านการเมืองการปกครอง	27
3.3	ด้านประชากร	28
3.4	ด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้	28
3.4.1	งบประมาณปี 2557	28
3.4.2	งบประมาณปี 2558	29
3.4.3	งบประมาณปี 2559	29
3.4.4	งบประมาณปี 2560	29

บทที่ 4 ผลการศึกษา	30
4.1 ผลการศึกษาจากรายงานการประชุมสภา	30
4.1.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติ	30
4.1.2 บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร	34
4.1.3 บทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน	35
4.2 ปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่บทบาทสมาชิกสภาฯ	36
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	37
5.1 สรุปผลการวิจัย	37
5.2 ข้อเสนอแนะ	38
5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป	39
รายการอ้างอิง	40
ภาคผนวก	43
ประวัติผู้เขียน	49

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

หากเปรียบเทียบ “ประเทศ” เป็นดั่งหมู่บ้านหนึ่งซึ่งประกอบด้วยครอบครัวหลายครอบครัวมาอยู่ร่วมกัน “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ก็เปรียบเสมือนครอบครัวแต่ละครอบครัวอาจจะมีขนาดเล็กใหญ่ไม่เท่ากันเนื่องด้วยจำนวนสมาชิกหรือความมั่งคั่งของคนในครอบครัวนั้น ๆ ในหมู่บ้านก็จะมีกฎระเบียบข้อบังคับมาควบคุมให้คนในครอบครัวปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในหมู่บ้าน และมีผู้นำหมู่บ้านซึ่งเปรียบได้กับผู้นำประเทศเป็นผู้ดูแลรักษาภูมุนั้นเพื่อให้แต่ละครอบครัวสามารถดำรงอยู่ได้ภายในหมู่บ้านเดียวกัน<sup>1</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> สถาบันพระปกเกล้า, *สารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ธรรมดาเพลส, 2547).

<sup>2</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง,” <http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์การบริหารส่วนตำบล>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2559).

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537<sup>3</sup> กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่ที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้อง ปฏิบัติ และหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ ประชาชนอยู่ดี กินดี มีอาชีพและสุขอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิต ดังนั้น การจัดตั้ง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญทั้งต่อการพัฒนาเมืองและการพัฒนาคุณภาพชีวิตและ เศรษฐกิจท้องถิ่น จึงมีผลต่อการกินดี อยู่ดีและวิถีชีวิตของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอย่างยิ่ง สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งดังกล่าว นอกจากจะเกิดจากปัจจัยด้านความเป็นอิสระของ องค์การบริหารส่วนตำบล และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพและความพึงพอใจของ ประชาชนก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับบทบาทของบุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะอย่าง ยิงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะตัวแทนประชาชนต่อการทำหน้าที่พัฒนา ท้องถิ่นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี รวมไปถึงการพัฒนาประชาธิปไตยในชุมชน

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยัง ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหลักการแล้วมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก มีหน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน้าที่โดยทั่วไปของผู้แทนประชาชนอยู่แล้ว เช่น รับฟังปัญหาความต้องการ ความ เดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนนำข้อเรียกร้องเหล่านั้นเสนอต่อฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารแก้ไขให้ หรือในบางเรื่องที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขได้ ประการที่สอง หน้าที่ในการออก ข้อบัญญัติ คือ หน้าที่ในการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ชัดเจนที่สุดในการทำงานของ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นองค์กรทาง นิติบัญญัติในองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณากลับกรอง และอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ ว่าควร บังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ประการสุดท้าย หน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุล อำนาจในการทำงานของฝ่ายบริหาร ทำได้โดย 1) การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร 2) การตรวจสอบการ ทำงานโดยคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่ไม่เห็นด้วย กับการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าว เพื่อพิจารณาและศึกษาในประเด็นดังกล่าว และ 3) การเสนอเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในเขต

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ.2552, มาตรา 46 (6 พฤศจิกายน 2552): 12.

องค์การบริหารส่วนตำบล การทำงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) คล้ายกับ การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แต่ข้อจำกัดทางกฎหมายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีมากกว่า เพราะเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกให้เป็นตัวแทนในระดับท้องถิ่น เข้าไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติ ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร ดูแลทุกข์สุขของประชาชน เมื่อมีปัญหาที่เสนอให้ฝ่ายบริหารแก้ไขได้ทันที แต่ถ้าประชาชนเลือกผู้แทนที่ไม่ดี ไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดคุณธรรม ขณะการเลือกตั้งด้วยการทุจริตใช้เงินซื้อเสียง หลบเลี่ยงกฎหมาย ให้เข้าไปทำหน้าที่แทน ผลกระทบที่ตามมา คือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน การบริหารงบประมาณสิ้นเปลือง เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ใช้จ่ายตำแหน่งสมาชิกสภาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยความไม่รับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ และไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง ดังนั้นในการเลือกตั้งที่จะเป็นไปเพื่อการปฏิรูปประชาธิปไตยในชุมชนนั้น จึงต้องเป็นการเลือกตั้งที่ทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนที่ดีมีคุณภาพ โดยเป็นการเลือกตั้งที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และทั่วถึง คือ ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างมีวิจารณญาณ

องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ในปี 2559 ตั้งงบประมาณการไว้ 68,500,000 บาท<sup>4</sup> เพื่อใช้ในการดำเนินการตามนโยบายของผู้บริหารที่ได้วางแผนไว้ตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ตลอดปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล การเสนอร่างข้อบัญญัติตำบลการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร การเข้าร่วมการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามสมัยประชุม การอภิปรายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การยื่นญัตติต่าง ๆ และการตั้งกระทู้ถาม พิจารณาเห็นชอบ ทั้งนี้ในการพิจารณาเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ต้องผ่านการประชุมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554) ซึ่งในการประชุมที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีเป้าหมาย มีเวลาการประชุมกำหนดไว้ชัดเจน โดยสมาชิกได้มีโอกาสทราบล่วงหน้า ใช้ระยะเวลาการประชุมแต่ละครั้งไม่นานเกินไป สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุมมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึง และต้องมีการบันทึกการประชุมไว้อย่างถูกต้อง ชัดเจน ครบถ้วนทุกครั้ง

ปัญหาหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของสมาชิกสภา

<sup>4</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, *ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559* (ปทุมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 2559), (อัดสำเนา).

องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากบทบาทของสมาชิกสภามีหลายอย่าง ได้แก่ การให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร การดำเนินงานของ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมการปฏิบัติงานมีหลายอย่าง ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การอภิปราย การตั้งคณะกรรมการ การลงมติเห็นชอบ ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีความ ซับซ้อนจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีก่อนถึงจะปฏิบัติได้ถูกต้อง ซึ่งหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทอย่างดีแล้ว ไม่สามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง ทำให้ไม่ มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพดังเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่มุ่งหวังให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยในฐานะพนักงานส่วนตำบล ผู้รับผิดชอบงานกิจการสภา สำนักงานปลัด จึงมีความสนใจศึกษาปัญหาและพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ผ่านการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นในบทบาทต่าง ๆ ว่ามี ความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร และการเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างไร อะไร คือปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ และนำมาซึ่ง ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการกับปัญหาและ อุปสรรคในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้สามารถดำเนินได้อย่างถูกต้องและสามารถ ตอบสนองความต้องการของประชาชน

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาบทบาทการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น และเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ต่อไป



### 1.3 ขอบเขตในการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้กับการพัฒนาท้องถิ่น” ผู้วิจัยได้กำหนดด้านเนื้อหาของการวิจัยโดยแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ ดังนี้

**ส่วนแรก** เป็นการศึกษาถึงบทบาทการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยพิจารณาจากสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

**ส่วนที่สอง** ผู้วิจัยจะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ในแต่ละบทบาทที่แสดงออก

**ส่วนสุดท้าย** เป็นการเสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาสภาท้องถิ่นโดยภาพรวม งานวิจัยชิ้นนี้ใช้เวลาในการศึกษา 6 เดือน จากภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2558 จนถึงภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2559

### 1.4 การรวบรวมข้อมูลและวิธีการศึกษา

#### 1.4.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

**1.4.1.1 การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ** ใช้ควบคู่ไปกับการสังเกตการทำหน้าที่ในบทบาทต่าง ๆ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ในฐานะที่เป็นผู้เข้าร่วม เช่น การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้จัดขึ้นและในฐานะผู้วิจัยที่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมร่วมกับกลุ่มคนที่เรากำลังสังเกต แต่ทั้งนี้ไม่ต้องการให้ผู้ถูกสังเกตรู้สึกถูกรบกวน เช่น การสังเกตความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในชุมชนหรือสังคมนั้น หรือสังเกตการณ์กระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นกระบวนการ มีขั้นตอนที่ชี้ให้เห็นสถานภาพ บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น และหากมีการสัมภาษณ์ แบบสัมภาษณ์จะเป็นคำถามปลายเปิด มีการกำหนดแนวทางสัมภาษณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับแบบสอบถาม ได้กำหนดขึ้นเป็นแบบสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าเป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดแน่นอนตายตัว จะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามแบบเดียวกันและมีลำดับขั้นตอนเรียงเหมือนกัน โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือรู้จักกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ และหัวหน้าส่วนราชการ

**1.4.1.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก** โดยทำการสัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ เกี่ยวกับการทำหน้าที่ในบทบาทต่าง ๆ ว่ามีความรู้ ความสามารถ และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใด

**1.4.1.3 วิธีการอื่น ๆ** นอกจากการสังเกตและการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยอาจใช้วิธีการอื่น ๆ ด้วยเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคม และผู้ที่ศึกษา เช่น ศึกษาจากเอกสาร ได้แก่ รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น เอกสารงานวิจัยในเรื่องเดียวกันหรือใกล้เคียงกับประเด็นที่ต้องการจะศึกษา บทความทางวิชาการ เป็นต้น

**1.4.2 วิธีการศึกษา** หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องทำการสำรวจข้อมูลทั้งหมดแล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความ (interpretation) ซึ่งได้จากการสังเกตและการสัมภาษณ์ที่ได้จัดบันทึกไว้จากสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่มองเห็น และการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร (Document Research) รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น

**1.4.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล** การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา ผู้วิจัยมีลำดับขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1.4.3.1 นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากผู้ให้สัมภาษณ์มาเปรียบเทียบระหว่างบุคคล จัดลำดับความสำคัญและคุณลักษณะของข้อมูล

1.4.3.2 นำข้อมูลการสัมภาษณ์ที่จัดลำดับความสำคัญแล้ว เปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทฤษฎี เอกสารผลงานวิจัย เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของข้อมูล

1.4.3.3 นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ มาวิเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบในเชิงเหตุและผล และนำไปสู่การเชื่อมโยง เพื่อแสดงความสำคัญของข้อมูลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และสะดวกในการวิเคราะห์และการเขียนรายงานข้อมูลการวิจัยด้วยวิธีการพรรณนา

## 1.5 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.5.1 นายองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

1.5.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

1.5.3 หัวหน้าส่วนราชการ

## 1.6 การจัดทำข้อเสนอแนะและการนำเสนองานวิจัย

การจัดทำข้อเสนอแนะตัวแบบและแนวทางในการแนวทางการจัดการกับปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นเสนอต่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ต่อไป

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ได้ทราบบทบาทของสมาชิกสภาในการพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

1.7.2 ได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

1.7.3 ได้แนวทางการแก้ไขปัญหาการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น และเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ต่อไป

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้กับการพัฒนาท้องถิ่น” ผู้วิจัยได้แบ่งการทบทวนวรรณกรรมออกเป็น 2 ส่วน คือ

#### 2.1 ทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 แนวคิดเรื่องรูปแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น

2.1.2 แนวคิดเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุล

2.1.3 แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่น

2.1.4 แนวคิดการเป็นตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย

2.2 ศึกษากฎหมายที่เป็นหลักการพื้นฐานของงานวิจัยว่าด้วยบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้กรอบของกฎหมาย

#### 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 แนวคิดเรื่องรูปแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น

เมื่อศึกษารูปแบบองค์กรท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา จากเอกสารและตำราวิชาการต่าง ๆ พบว่า รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 ลักษณะที่สามารถกล่าวสรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

##### 1. รูปแบบผู้บริหารและสภา (executive – council)

หลักการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้อยู่บนแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ (separation of Power) โดยมุ่งป้องกันการฉ้อฉลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการ จึงทำให้เกิดการเลือกตั้งทั้งสองฝ่ายเข้ามาสู่ฐานอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยตรงจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน ในระดับท้องถิ่นนั้นทั้งผู้บริหาร หรือนายกเทศมนตรี (mayor) ก็ดี ไม่ว่าจะในลักษณะเข้มแข็งหรืออ่อนแอก็ตาม และสมาชิกสภานั้น ต่างจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง

<sup>1</sup> อรทัย ก๊กผล, *แนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส, 2551), 5.

จากประชาชน กล่าวคือนายกเทศมนตรีจะเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภา ซึ่งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าระบบดังกล่าวก็มีลักษณะ คล้ายคลึงกับระบบการปกครองของรัฐ หรือการปกครองระดับชาติ คือประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ก็เป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เพราะสมาชิกสภาหลังฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้รูปแบบดังกล่าวยังสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทย่อยๆ ได้แก่ ผู้บริหารมีอำนาจมาก (strong executive) ผู้บริหารมีอำนาจน้อย (weak - executive) และผู้บริหารมีสัมพันธภาพกับสภา (compromise types of government)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาที่อาศัยหลักระบบผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก และนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยเท่านั้น ทั้งนี้ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ตัวนายกเทศมนตรีมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานประจำ หรือหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ อีกทั้งยังมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ ของเทศบาลด้วย แต่สำหรับระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยนี้ จะเห็นได้ว่าตัวนายกเทศมนตรีเองจะมีฐานะเป็นประธานในพิธีการต่าง ๆ ของสังคม และถือเป็นตำแหน่งเชิงสัญลักษณ์ โดยถือเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติแก่ผู้ได้รับเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่เท่านั้น เพราะอำนาจในการบริหารจะอยู่ที่เจ้าพนักงานประจำซึ่งมีหัวหน้าหน่วยงาน (head department) ต่าง ๆ เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาพร้อม ๆ กับนายกเทศมนตรี ซึ่งเรียกว่าการเลือกตั้งแบบบัตรยาว (long ballot) และหัวหน้าหน่วยงานเหล่านี้จะกระทำไปตามตัวบทกฎหมายและความรับผิดชอบที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม ในแบบผู้บริหารอ่อนแอ นั้น แม้ว่านายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้ง (veto) มติหรือข้อกำหนดของสภา แต่สภาก็เป็นผู้กำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหารอีกทั้งฝ่ายบริหารอื่น ๆ ก็มาจากการเลือกตั้งด้วยเช่นกัน อันแสดงให้เห็นถึงการคานอำนาจของทั้งสองฝ่ายอย่างชัดเจนพร้อม ๆ กับจะเห็นภาพของการขาดอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารอื่น ๆ ให้ทำตามนโยบายของนายกเทศมนตรี กระทั่งทำให้นายกเทศมนตรีขาดภาวะผู้นำได้ เหลือเพียงภาพลักษณ์ในเชิงสัญลักษณ์ด้านการบริหารทางการเมืองเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันเมื่อพิจารณารูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง กลับพบว่าเป็นรูปแบบที่พยายามเพิ่มอำนาจให้กับนายกเทศมนตรีมากขึ้นโดยนายกเทศมนตรีและสภายังคงต่างก็มาจากการเลือกตั้งเหมือนเดิม หากว่าฝ่ายบริหารอื่น ๆ ดังหมายถึงหัวหน้าฝ่ายงานต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า “Chief Administrative Officer (CAO)” ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในงานด้านต่าง ๆ กลับมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี อีกทั้งผู้บริหารยังสามารถมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภาท้องถิ่นและกำหนดหรือปรับปรุงงบประมาณได้ด้วย จึงทำให้บทบาทของสภาลดลงต่ำกว่าอำนาจของนายกเทศมนตรี ฉะนั้นจึงพบว่าบทบาทของนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจเข้มแข็งอยู่ในฐานะของผู้กำหนดและบริหารนโยบาย โดยมีหัวหน้าฝ่ายงานที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ช่วย เช่น การไป

ผลักดันขอการรับรองจากสภา การต่อรองกับกลุ่มพลังมวลชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารกับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

ข้อสังเกตสำคัญก็คือ ในภาพรวมแล้วไม่ว่านายกเทศมนตรีจะมีความเข้มแข็งหรือไม่ก็ตามรวมทั้งฝ่ายสภาจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดนั้นต่างก็ต้องมีบทบาทอันสำคัญใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการใช้อำนาจโดยตรงต่อประชาชน

## 2. รูปแบบคณะกรรมการ (commission)

องค์กรท้องถิ่นรูปแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อประมาณปี 1900 เมือง Galveston หรือ Texas ได้ประสบอุทกภัยอันเป็นภัยธรรมชาติ ทำให้บ้านเมืองชำรุดสลักหักพังเสียหาย และมีผู้เสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นดังนี้สภาผู้แทนราษฎรรัฐ Texas จึงได้ลงมติแต่งตั้งบุคคลคณะหนึ่งมีจำนวน 5 นาย โดยให้คณะกรรมการคณะนี้ทำหน้าที่บริหารให้เมือง Galveston กลับสู่สภาพเดิม บุรณะซ่อมแซมให้ดีขึ้น ระบบนี้ต่อมาได้เป็นที่แพร่หลายได้รับความนิยมในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามระบบคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ในปัจจุบันประกอบด้วยคณะบุคคลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีจำนวน 5 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ถึง 4 ปี และใน 1 คนนั้นจะทำหน้าที่เป็นประธาน และเรียกได้ว่าเป็นนายกเทศมนตรี (mayor) แต่อำนาจการบริหารอยู่กับคณะกรรมการ และคณะกรรมการนี้จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ชื่อของคณะกรรมการเรียกว่า “board of commissioners” และนอกจากคณะกรรมการแล้วก็จะมีเจ้าพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการก็คือสมาชิกสภาอันเป็นฝ่ายการเมือง และเจ้าพนักงานทำหน้าที่ต่าง ๆ ก็เป็นฝ่ายประจำนั่นเอง

หลักการสำคัญที่เหมือนกับรูปแบบองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ก็คือ คณะกรรมการจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ทั้งนี้กรรมการแต่ละคนในคณะมักแยกกันไปบริหารงานในแต่ละด้าน โดยตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานทั้งในด้านบริหารและพิธีการ แม้ในรูปแบบนี้จะเชื่อว่าการบริหารจะไม่เกิดฝักฝ่าย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นและถือเป็นจุดอ่อนสำคัญก็คือ การประนีประนอมกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกันและกันในหมู่คณะกรรมการ ด้วยเหตุนี้รูปแบบคณะกรรมการจึงไม่ค่อยได้รับความนิยมในปัจจุบัน แต่ยังพบได้ในท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบที่อาจเรียกได้ว่าเป็น คณะกรรมการหมู่บ้าน

## 3. รูปแบบผู้จัดการ (council – manager)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการนี้เป็นระบบซึ่งคิดขึ้นเพื่อตัดปัญหาเรื่องฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องยุ่งกับการเมือง โดยได้เกิดขึ้นในเมือง Staunton, Virginia and Sumter ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งสาระสำคัญของระบบนี้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (councilor) เข้ามาก่อน จากนั้นสภาก็จะสรรหาว่าจ้างบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้ามาเป็น “city manager” หรือ

เรียกว่า “ผู้จัดการเมือง” ซึ่งโดยปกติการว่าจ้างจะมีกำหนดระยะเวลา 2 – 4 ปี และบุคคลผู้นี้เองจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ซึ่งโดยปกติจะต้องเป็นนักบริหารที่มีประสบการณ์หรือความชำนาญ และในเวลาเดียวกันผู้จัดการเมืองนี้จะถูกควบคุมโดยสภา ในกรณีที่ผู้จัดการมิได้ปฏิบัติภารกิจใด ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของสภาแล้ว สภาก็อาจที่จะลงมติถอดถอนเลิกจ้าง (fire) ผู้จัดการเมืองได้ สำหรับสภา (council) ก็มีประธานสภาเป็นหัวหน้าหรืออาจเรียกว่า “mayor” หรือ “นายกเทศมนตรี” ถึงแม้ไม่มีหน้าที่ในการบริหารแต่ก็นับว่าเป็นบุคคลสำคัญมากของท้องถิ่น โดยทั่วไปมักทำหน้าที่ในด้านพิธีการทางสังคม

อย่างไรก็ดีรูปแบบนี้เหมาะใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถตามที่ท้องถิ่นนั้นต้องการ เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม ด้านเกษตรธุรกิจพิเศษ เป็นต้น การว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการมากขึ้น จึงมักพบรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนี้ในเขตที่มีความเจริญสูง หรือมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว

#### 4. แบบที่ประชุมเมือง (town meeting)

รูปแบบที่ประชุมเมืองถือเป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำมาจากประเพณีการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ โดยมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เหมาะกับท้องถิ่นที่มีประชาชนไม่มากนัก หรือเป็นเมืองเล็ก ๆ ใด ๆ ใดที่มีการปรับเปลี่ยนหลักการนี้ โดยเมื่อพื้นที่และจำนวนประชาชนในเขตการปกครองเติบโตขึ้นจึงใช้วิธีการส่งตัวแทนที่เรียกว่า “representative” เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งหมดให้เข้าไปประชุมในเมือง

โดยทั่วไปในการประชุมมักเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น การออกกฎหมายข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษี และการจัดสรรเงินเพื่อนำไปใช้ในการบริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีการคัดเลือกคณะกรรมการให้เข้ามาทำหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ

จุดอ่อนสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ก็คือ ในบางครั้งอาจเกิดการผลักดันนโยบายที่เป็นความต้องการของบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มได้ด้วยการชักพาประชาชน หรือตัวแทนเข้าไปประชุมเป็นจำนวนมาก แล้วก็อาศัยมติของที่ประชุมนั้นออกนโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งการจัดการประชุมดังกล่าวยังต้องใช้ต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมการประชุมสูง จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ไม่เป็นที่นิยมในเขตพื้นที่ที่มีประชาชนจำนวนมากเท่าใดนัก แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่ารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้มีลักษณะของการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) สูงมาก

## 5. รูปแบบรัฐสภา (parliament)

รูปแบบนี้เป็นแบบจำลองของการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งสภาจะมาจากการเลือกตั้ง แล้วสภาจึงเลือกสมาชิกสภาเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือกล่าวโดยง่ายว่านายกเทศมนตรีนั้นมาจากสภา โดยหลักการนี้นายกเทศมนตรีจะคัดเลือกสมาชิกอื่นๆ เข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีหรือเปรียบกับการปกครองในระดับประเทศก็คือ เป็นการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี เพื่อเข้ามาบริหารท้องถิ่นโดยอยู่ในกำกับของสภา

ดังนั้นจึงพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ สภามีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยธรรมเนียมปฏิบัตินายกเทศมนตรีมักมาจากฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภา ส่วนสภาเองแม้ฝ่ายเสียงข้างน้อยจะไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งคณะเทศมนตรี แต่ก็มีอำนาจในการตั้งกระทู้ การเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือลงมติไม่รับร่างงบประมาณ เป็นต้น ส่วนฝ่ายบริหารเองนั้นก็ยังมีเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจสภาด้วยการยุบสภาได้เช่นกัน

จุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้จึงเป็นเรื่องของการขัดแย้งเกี่ยวกับการต่อรองผลประโยชน์ในสภา ทั้งในเรื่องตำแหน่งทางการเมือง และผลประโยชน์ในเรื่องการบริหารจัดการในโครงการต่าง ๆ ในท้องถิ่น จึงส่งผลให้ผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีขาดภาวะผู้นำที่เข้มแข็งเพียงพอในด้านกำหนด และนำนโยบายไปปฏิบัติ และเมื่อมีการยุบสภากันบ่อยครั้งก็ย่อมส่งผลให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจึงพบว่า รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลากหลายลักษณะที่ถือเป็นแม่แบบสำคัญในการเลือกนำไปดัดแปลงใช้ในพื้นที่หนึ่ง ๆ เพื่อที่จะได้จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นให้เข้ามาบริหารจัดการแก้ไข บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

### 2.1.2 แนวคิดเรื่องหลักการตรวจสอบถ่วงดุล<sup>2</sup>

จุดประสงค์หลักของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลส่วนกลางเข้าไปควบคุมหรือเกี่ยวข้องน้อยที่สุดตราบเท่าที่ไม่มีผลกระทบต่อประเทศโดยรวม ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local self-government) อันเป็นลักษณะพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งแนวการพัฒนาสอดคล้องกับสภาพความเป็นไปความต้องการ

<sup>2</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ, “บทที่ 4 รูปแบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนของต่างประเทศ,” <http://www.stabundamrong.go.th/research/research3/chapter4.doc>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2559).



รวมทั้งปัญหาของแต่ละท้องถิ่นให้มากที่สุด เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิของตนเองและความรับผิดชอบในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะใช้หลักการปกครองตนเอง แต่ในทางปฏิบัติ ก็เป็นไปได้ยากที่ประชาชนทุกคนจะทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยปกติแล้วรูปแบบที่พบเห็น โดยทั่ว ๆ ไปคือ มีการเลือกตัวแทนหรือผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่ละฝ่ายจะมีอำนาจและหน้าที่รวมทั้งกระบวนการในการควบคุมทั้งจากส่วนกลางจากภายในองค์กรเดียวกัน และจากภาคสังคมหรือประชาชนทั่วไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มีทั้งที่ตราไว้เป็นข้อบัญญัติ หรือตัวบทกฎหมายที่ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการ ตามนั้นอย่างชัดเจน และอาจมีทั้งที่เป็นประเพณีปฏิบัติจนเป็นที่ยอมรับกันในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะการก่อตัวของประชาธิปไตยตะวันตกนั้น นอกจากการเน้นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นพื้นฐานหลักแล้วยังตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจฝ่ายต่าง ๆ จนในเวลาต่อมาเป็นที่รู้จักกันดีและเป็นที่เข้าใจกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ทั้งนี้เพราะมีบทเรียนในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศต่าง ๆ ว่าถ้าปล่อยให้อำนาจอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวหรือสถาบันเดียวอาจนำไปสู่การปกครองที่ ฉ้อฉล หรือชั่วร้าย หรือกระทำทุกอย่างเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ ดังที่ Lord Acton รัฐบุรุษชาวอังกฤษได้กล่าวคติพจน์ที่มักจะถูกเอ่ยอ้างถึงอยู่เสมอว่าอำนาจทำให้ฉ้อฉล ยิ่งมีอำนาจมาก ยิ่งมีความฉ้อฉลมาก (Power corrupts, absolute power corrupts absolutely)

ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยตะวันตกจึงมิได้เน้นการยึดตัวบุคคลหรือสรรหา “คนดี” เป็นหลักว่าถ้าได้คนดีมาบริหารปกครองแล้ว บ้านเมืองจะดีเองเหมือนกับแนวคิดการปกครองตะวันออก แต่พยายามสร้างกลไกหรือระบบต่าง ๆ ที่จะคอยเป็นกรอบหรือแนวทางให้ผู้มีอำนาจในระดับต่าง ๆ ปฏิบัติตนให้ถูกต้อง ระบบหรือกลไกดังกล่าวอาจมีทั้งที่เป็นหน่วยงานที่เป็นทางการหรือสถาบันของรัฐด้วยกัน และมีทั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนที่มีระเบียบหรือกฎหมายรองรับอาจเป็นการยอมรับโดยเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ หรือส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมในสังคมนั้นที่บทบาทของภาคประชาชนมิได้หยุดอยู่เพียงแค่การเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจและทำหน้าที่แทนเท่านั้น แต่ในทุก ๆ ขั้นตอนของการบริหารบ้านเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นจะปรากฏบทบาทของประชาชนอยู่ตลอดเวลา เราจึงได้เห็นหรือได้รับฟังบ่อย ๆ เกี่ยวกับปรากฏการณ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศประชาธิปไตย ทั้งในการแสดงออกถึงปัญหา ความต้องการ การตรวจสอบการใช้อำนาจ และการทำหน้าที่ของผู้มีอำนาจรัฐ ในบางกรณีที่เกิดขึ้นการตรวจสอบดังกล่าวสามารถนำไปสู่การถอดถอนหรือลงโทษจำคุกผู้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

กล่าวในระดับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็มีโครงสร้างความสัมพันธ์แบบหลายมิติซ้อนกันอยู่ อย่างเช่น นอกจากต้องรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นนั้นแล้ว ยังต้องอยู่ ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลจากส่วนกลางที่มีฐานคติค่อนข้างไปในทางลบต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น ความไม่ไว้วางใจในความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลาง การไม่ปฏิบัติตามนโยบาย รัฐบาลกลาง ขีดความรู้ความสามารถในการจัดบริการสาธารณะมีจำกัด เป็นต้น จึงยิ่งทำให้มีกระบวนการควบคุมที่เป็นทางการอย่างแน่นหนา และบางครั้งทำให้การบริหารงานล่าช้าเกินกว่าความจำเป็น เช่น ข้อจำกัดอำนาจการอนุมัติและการจัดให้มีแผนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น เป็นต้น แต่นั่นมิได้หมายความว่า การใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือฉ้อฉลของผู้บริหารปกครองท้องถิ่นจะไม่เกิดขึ้น เพราะในบางครั้งกลไกการตรวจสอบในลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพอาจเป็นเพราะปริมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศมีมากเกินกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางจะดูแลทั่วถึง ที่น่าวิตกไปกว่านั้นคือ การที่หน่วยงานกลางมีอำนาจควบคุมตรวจสอบมากเกินไปทำให้กลายเป็นเครื่องมือต่อรอง เรียกร้อง หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในสังคมที่ภาคประชาชนมีบทบาทหรือส่วนร่วมในการจัดการปกครองท้องถิ่นน้อย ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการผลักดันให้รับภารกิจและมั่งบประมาณมากขึ้น การฉ้อฉลและความไม่โปร่งใสต่าง ๆ ยังมีโอกาสเกิดมากขึ้น ทั้งโดยผู้ที่อยู่ในหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเองและหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งจากภาคธุรกิจเอกชนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ดังนั้นการเปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในการตรวจสอบการบริหารการจัดการของหน่วยงานหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ จึงมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละชุมชนนั่นเอง

### 2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

ความหมายของบทบาท

ลีวินสัน (Levinson) ได้สรุปความหมายไว้ 3 ประการ คือ

1) บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้ามการรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่ลักษณะทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายที่คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุดแต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้ถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2) บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของผู้ดำรงตำแหน่งที่กระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น

3) บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละบุคคลที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับ โครงสร้างทางสังคม หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็ตาม แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรง ตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง<sup>3</sup>

สงวนศรี วิรัชชัย ได้กล่าวถึงลักษณะของบทบาทไว้หลายลักษณะดังนี้

1) บทบาทตามที่กำหนด (Prescribed Role) หมายถึง บทบาทที่สังคม กลุ่มหรือ องค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ

2) บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง (Expected Role) หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของ พฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ ซึ่งอาจตรงหรือไม่ตรงกับบทบาทที่ กำหนดก็ได้

3) บทบาทตามความคิดของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง (Subjective Role) หมายถึง รูปแบบ ของพฤติ กรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

4) บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actuated Role) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งได้ ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักจะสอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง

5) บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ (Perceived Role) หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับ ทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งโดยธรรมชาติการรับรู้ที่คนเราจะมิเลือกที่จะรับรู้ และอาจมีการรับรู้ที่ผิดพลาดไปจากความเป็นจริงได้ด้วยอิทธิพลจากประสบการณ์ และ สถานการณ์หลาย ๆ อย่าง<sup>4</sup>

จากความหมายของบทบาทข้างต้นพอสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง แบบแผนของ พฤติกรรมของมนุษย์ที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคม โดยแบบแผนของบทบาทดังกล่าวจะสืบเนื่องและ เกี่ยวข้องกับลักษณะของบทบาท ซึ่งได้แก่ บทบาทตามที่กำหนด บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง บทบาทตาม ความคิดของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง บทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ย่อมมีบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้

<sup>3</sup> Levinson, Jay Conrad, Guerrilla marketing: easy and inexpensive strategies for making big profits from your small business, อ้างถึงใน ปรัชญา ศรีภา, “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอมือเมือง จังหวัดขอนแก่น,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัย ขอนแก่น, 2540), 240.

<sup>4</sup> สงวนศรี วิรัชชัย, จิตวิทยาสังคมเพื่อการศึกษา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศึกษาพร, 2527), 22.

### ประเภทของบทบาท

การแสดงบทบาทให้ถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ขึ้นอยู่กับบุคคลจะใช้วิจารณ์ญาณ โดยอาศัยความรู้ทักษะและประสบการณ์เดิมเป็นเครื่องช่วยกำหนดบทบาทในสังคมจะแสดงบทบาท ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นแตกต่างกันออกไปถ้าตำแหน่งนั้น ๆ ต่างกับบทบาทในสังคมทั่ว ๆ ไป แบ่งได้เป็น 5 ตำแหน่ง ดังนี้

1) บทบาทตามเพศ และบทบาทตามวัย ได้แก่ ผู้ชาย ผู้หญิง เด็ก ผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นบทบาทที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของตนตลอดชีวิต

2) บทบาททางอาชีพ ได้แก่ ข้าราชการครู หนายความ แพทย์ บทบาทประเภทนี้สามารถเปลี่ยนได้อย่างอิสระเร็วกว่าบทบาทอื่น

3) บทบาทในกลุ่มเพื่อน หรือกลุ่มที่มีความสนใจคล้าย ๆ กัน ได้แก่ บทบาทของสมาชิกชมรมต่าง ๆ

**อรุณ รักธรรม** ได้แบ่งประเภทบทบาทออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) บทบาทจริง (Actual Role) เป็นพฤติกรรมที่แท้จริงของบุคคล ที่ถูกควบคุมโดยอารมณ์ เจตคติ พฤติกรรมส่วนตัว และปัญหาในการปฏิบัติงานบทบาทที่กำหนด

2) บทบาทคาดหวัง (Expectations Role) เป็นความคาดหวังของบุคคลอื่นหรือสังคมที่มีต่อบุคคลผู้ครองตำแหน่ง และเป็นความคาดหวังของตนเองต่อบทบาทนั้น ๆ<sup>5</sup>

**ทิตยา สุวรรณภู** ได้แบ่งบทบาทไว้ 2 ลักษณะคือ บทบาทอุดมคติ (Ideal Role) คือ

1) บทบาทอุดมคติ (Ideal Role) คือ บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรจะมีปฏิบัติ ซึ่งถูกกำหนดโดยการอบรม คำแนะนำ คำสั่งสอน หน้าที่ และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

2) บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual Role) คือ บทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งถูกกำหนดโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคม นำเอาบทบาททางอุดมคติไปแปลความเพื่อที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นั้น จะมีลักษณะคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแปลความ โดยมีสภาพแวดล้อมเป็นข้อจำกัดและสิ่งเกื้อกูล<sup>6</sup>

### ปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงบทบาท

**ลินตัน (Linton)** กล่าวว่าการศึกษาที่บุคคลจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1) ลักษณะเฉพาะสังคม ชุมชน

<sup>5</sup> อรุณ รักธรรม, *พฤติกรรมองค์กร* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2526), 18.

<sup>6</sup> ทิตยา สุวรรณภู, *สังคมวิทยา* (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2527), 27.

2) วัฒนธรรม ประเพณี และความปรารถนาของสังคมที่เกี่ยวข้อง

3) บุคลิกภาพของตน ซึ่งหมายถึง ลักษณะส่วนบุคคล<sup>7</sup>

**อพพอร์ต (Allport)** กล่าวว่า บุคคลจะมีการแสดงพฤติกรรมในขณะที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ คือ

1) บทบาทที่คาดหวัง (Role Expectation) คือ บทบาทตามความคาดหวังของสังคมที่อยากให้เราปฏิบัติเมื่อดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในสังคม

2) มโนทัศน์ของบทบาท (Role Conceptual) คือ การที่บุคคลจะมองเห็นบทบาทตามการที่รับรู้ของตนเอง ความต้องการของตนเอง อาจสอดคล้องกับความคาดหวังของสังคมหรือไม่ก็ได้

3) การยอมรับบทบาท (Role Acceptance) คือ การยอมรับบทบาทของบุคคลที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง เมื่อมีความสอดคล้องกันเองของบทบาทหน้าที่คาดหวังและมโนทัศน์ของบทบาท

4) การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ (Role Performance) คือ การแสดงบทบาทหน้าที่ตามสภาพที่เป็นจริง (Actual Role) ซึ่งอาจจะแสดงบทบาทที่คาดหวังตามการรับรู้และเข้าใจของตนเอง ตลอดจนการที่บุคคลจะแสดงบทบาทได้ดีเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับยอมรับบทบาทนั้น ๆ ของบุคคลที่ครองตำแหน่งอยู่เนื่องจากความสอดคล้องของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม<sup>8</sup>

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาท จะเห็นว่าบทบาทเป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาท ตามสถานภาพตำแหน่งที่ถูกกำหนดโดยสังคม หรือความต้องการของสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้บทบาทที่บุคคลแสดงออกมักจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับว่าผู้อยู่ในตำแหน่งนั้นเชื่อหรือรับรู้ว่าเป็นบทบาทของตน ซึ่งบทบาทที่ปฏิบัติจริงก็มักจะสอดคล้องกับบทบาทที่รับรู้ อย่างไรก็ตามในสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมต้องมีผู้เกี่ยวข้องการปัญหาหนึ่งหลายคน ดังนั้นบทบาทที่ผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติจริงอาจไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้อื่น รวมทั้งตนเองด้วย

#### 2.1.4 แนวคิดการเป็นตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอิสระในการปกครองตนเอง เช่น ถ้าคนในเขตปทุมธานีอยากปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาล ก็สามารถจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่าเทศบาลได้ จัดระบบและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นนั้นด้วยคนและความคิดของเขาเองไม่ได้มาจากรัฐบาลหรือจังหวัดที่เป็นคนลงมาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนพวกเขา การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องให้คนของท้องถิ่นนั้น ๆ มีผู้แทนที่เป็นปาก

<sup>7</sup>Linton, Gerontological Nursing: Concept and Practice, อ้างถึงใน อรุณ รักธรรม, พฤติกรรมองค์กร, 22.

<sup>8</sup>Allport, W.G. and other, Study of Value, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, 27.

เสียงและมาดูแลผลประโยชน์ของตนเองในเรื่องต่าง ๆ ผู้แทนในที่นี้ก็คือสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหลาย เช่น สมาชิกสภาเทศบาลหรือที่มักเรียกว่า “ส.ท.” เป็นต้น

ระบอบประชาธิปไตย<sup>9</sup> ประกอบด้วย

1. ประชาธิปไตยโดยตรง – ประชาชนมาประชุมกัน อภิปรายและลงคะแนนกันในเรื่องสำคัญ เช่น การประชุมเรื่องงบประมาณ กฎหมาย ในระดับท้องถิ่น หรือการลงประชามติในระดับประเทศ เช่น การจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2. ประชาธิปไตยแบบผู้แทน เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่มีประชาชนมาก มีความซับซ้อน ต้องแบ่งงานกันทำ จึงมักใช้วิธีเลือกผู้แทนขึ้นไปเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายออกกฎหมาย

3. ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม การผสมผสานทั้ง 2 แบบแรก รวมทั้งการให้ประชาชนมีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เมืองค์กรอิสระที่รักษาผลประโยชน์ฝ่ายประชาชน มีสื่อมวลชนและองค์กรประชาชนที่เข้มแข็ง ภาคประชาชนหรือสังคมพลเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องการบริหารประเทศค่อนข้างมาก เช่น เสนอกฎหมาย แก้ไขกฎหมายได้ เสนอถอดถอนนักการเมืองได้ วิพากษ์วิจารณ์คัดค้านนโยบายสำคัญได้ ฯลฯ ไม่ได้ปล่อยให้ผู้แทนทำกิจกรรมการเมืองทุกอย่างเองโดยประชาชนได้แต่แค่ใช้สิทธิแค่เลือกตั้งผู้แทนนานๆครั้งเท่านั้น

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (กษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียว) มาเป็นระบอบประชาธิปไตยปี 2475 ประเทศไทยใช้ประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นบางช่วง (บางช่วงกลุ่มทหารยึด อาจเป็นระบอบเผด็จการทหาร) ประเทศไทยควรใช้ประชาธิปไตยโดยตรง และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น เพราะระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนในประเทศไทยมีข้อจำกัด เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของไทยประกอบไปด้วยคนกลุ่มน้อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง มีอำนาจและความรู้สูงกว่าประชาชนส่วนใหญ่มาก ทำให้คนกลุ่มนี้มักได้เป็นผู้แทนและเป็นรัฐบาล และมักจะทำอะไรเพื่อประโยชน์และพรรคพวก รวมทั้งการคอร์รัปชัน การหาผลประโยชน์ทับซ้อน โดยอ้างว่าเพราะประชาชนเลือกพวกเขาเข้าไปแล้ว เขาจะทำอะไรก็ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทั้งนั้น

แต่หลักการของประชาธิปไตยแบบผู้แทน คือ ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นผู้บริหารจัดการแทนตัวพวกเขา เพื่อให้บริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เลือกไปเป็นเจ้านาย และประชาชนยังมีสิทธิคัดค้านถอดถอนผู้แทนที่ขึ้นไปเป็นรัฐบาลแล้วไม่ได้ทำหน้าที่อย่างซื่อตรงและเพื่อส่วนรวมได้ด้วย แต่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีช่องทางให้ประชาชนคัดค้านหรือถอดถอน

<sup>9</sup> วิทยากร เชียงกุล, “ก้าวข้ามระบอบทักษิณ สู่เส้นทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ,”

<https://witayakornclub.wordpress.com/2009/07/21/w72009/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2560).

ผู้แทนได้น้อยมาก และทั้งระบบการศึกษา ระบบสื่อสารมวลชน และระบบการเมืองไทยโดยรวมก็ยังเป็นระบบล่าหลัง ไม่ได้ให้การศึกษาและข่าวสารแก่ประชาชนว่า ประชาชนมีสิทธิคัดค้านถอดถอนผู้แทน ที่เป็นสิทธิสำคัญไม่น้อยไปกว่าสิทธิในการเลือกตั้ง

## 2.2 การศึกษากฎหมายที่เป็นหลักการพื้นฐานของงานวิจัยว่าด้วยบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้กรอบของกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>10</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้เป็นแนวทางบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (เพิ่มเติม)

(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กล่าวคือ ประธานสภาและรองประธานสภาตำแหน่งละ 1 คน ซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภา

<sup>10</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น 2547, ข้อ 45, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 123 ง (1 พฤศจิกายน 2547): 37.

องค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ประธานสภาและรองประธานสภาดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม หากว่าไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เรียกประชุม ให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมพร้อมทั้งเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม เมื่อตำแหน่งประธานสภาหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ ให้มีการเลือกประธานสภาหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างลงภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง และให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

### 2.2.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติ<sup>11</sup>

บทบาทแรกของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ บทบาทด้านนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับประเทศ จุดเด่นประการสำคัญของการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายบังคับใช้เองในท้องถิ่นตน หรือใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา หากแต่กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตราขึ้น หรือ เรียกโดยทั่วไปว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ซึ่งมีลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายระดับล่าง และมักจะออกตามอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ดังนั้นสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดกับกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าไม่ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเรียกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างกัน ได้แก่ ข้อบังคับตำบล เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา

สภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังรายละเอียดดังนี้ คือ

1) สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในกรณี que เห็นว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายมาบังคับ อย่างไรก็ตามก่อนการเสนอสมาชิกสภาต้องมีการศึกษาว่าประเด็นดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ มีตัวบทกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติหรือไม่ และ เนื้อหาสาระขัดกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาไม่พบว่ามีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น

<sup>11</sup> อรรถัย ก๊กผล และธนัชฐา สุขะวัฒน์, *คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส, 2551), 72.



2) สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยฝ่ายบริหารและประชาชน ปัจจุบันช่องทางในการเสนอร่างข้อบัญญัติสู่การพิจารณาทำได้ 3 ทาง คือ 1) เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น 2) เสนอโดยฝ่ายบริหาร และ 3) เสนอโดยประชาชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้

โดยทั่วไปฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารงาน และนอกจากนั้นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอมักเป็นข้อบัญญัติที่ออกตามกฎหมายหลัก เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่มักเหมือนกันหมดทุกแห่ง จนนักวิชาการบางท่านเรียกข้อบัญญัติเหล่านี้ว่า “ข้อบัญญัติสามัญประจำบ้าน”<sup>12</sup>

## 2.2.2 บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร

บทบาทลำดับต่อมาของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ บทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร หัวใจสำคัญคือ ต้องชัดเจนว่าสภาท้องถิ่นไม่ใช่ฝ่ายค้าน เหมือนในการเมืองระดับชาติ ซึ่งหากฝ่ายค้านทำให้ฝ่ายบริหารล้มเหลวอาจนำมาสู่การเปลี่ยนขั้ว ฝ่ายค้านอาจมาตั้งรัฐบาลได้ หากแต่ภายใต้ระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง บทบาทสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ การตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รักษาสัญญาประชาคมที่ฝ่ายบริหารให้ไว้กับประชาชนในการรณรงค์หาเสียงและแถลงนโยบาย สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนขั้วไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ หากนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาออกก็จะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น อย่านำบทบาทฝ่ายค้าน หรือค้านทุกเรื่อง เรื่องใดที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ควรดำเนินการ สมาชิกสภาควรสนับสนุน

สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้การสนับสนุนได้ในลักษณะ ดังนี้ คือ

### 2.2.2.1 การควบคุมการบริหารงาน

(1) การรับทราบค่าแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่ง ประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแจกให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม ในการแถลงนโยบายนั้นจะไม่มี

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, 72-74.

การลงมติ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

(2) การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องไม่มีการลงมติ การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นการถ่วงดุล หรือป้องปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือไม่เหมาะสมจนทำให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน

(4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ – คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการวินิจฉัยปัญหา หรือการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ คือ กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นมาเพื่อกระทำกิจการ หรือ พิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในวงงานของสภาท้องถิ่นและสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคคลอื่น ๆ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้ต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบ

ระบบคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ จะเป็นกลไกของสภาท้องถิ่นในการติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาท้องถิ่นที่จะทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นในวันประชุมสภาครั้งแรก<sup>13</sup>

### 2.2.2.2 การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ

แม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน และแต่ละส่วนก็มีบทบาท อำนาจหน้าที่แยกจากกันอย่างชัดเจน แต่เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารได้

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, 76-78.

### 2.2.2.3 การสนับสนุน หรือให้ความเห็นชอบกับฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็น

สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการ หรือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน

ดังนั้น หากสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นว่า เป็นกิจกรรมหรือกิจการที่มีประโยชน์แก่ชุมชน ก็ควรให้การสนับสนุนและให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อย่างไรก็ตามหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่กระทบกับชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ<sup>14</sup>

### 2.2.3 บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

บทบาทสุดท้ายของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดย

#### 2.2.3.1 การสะท้อนปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่สุด เนื่องจากผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามาทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นบทบาทหนึ่งของสภาท้องถิ่น คือ การสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความคิดเห็นของตนเองในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

#### 2.1.3.2 จุดเชื่อมทางสื่อสาร การกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วม เป็นหัวใจที่สำคัญในการบริหารงาน ดังนั้น ในเบื้องต้นเพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรต้องให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ สื่อสารสภาท้องถิ่นในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่เป็นหมุดเชื่อมกลางระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสารแผนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ในฐานะที่ประชาชนเป็น “เจ้าขององค์กร” และการประชาสัมพันธ์ผล

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, 79.

การดำเนินงานจะทำให้ประชาชนที่มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ<sup>15</sup>

### 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เสกสรรค์ ขำเจริญพร<sup>16</sup> ศึกษาบทบาทสมาชิกสภาในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์และเพื่อศึกษาอุปสรรคและแนวทางในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นพบว่า จากการรวบรวมข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพราะบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีความเอาใจใส่และใส่ใจในรายละเอียดที่ได้รับข้อมูลจากภาคประชาชนเพราะเป็นสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นในด้าน การติดต่อประสานงานในการจัดทำแผนควรมีประชาชนบางกลุ่มที่สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยมากเป็นพรรคพวกที่เป็นฝ่ายเดียวกันเท่านั้น การจัดทำแผนจึงขาดความครอบคลุมและมักเป็นกิจกรรมที่สมาชิกแต่ละคนเสนอมาเท่านั้น วิธีแก้ปัญหาดังกล่าวคือมีการเปิดเวทีประชุมเพื่อนำเสนอข้อเสนอสื่อปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนมาปรึกษากันในที่ประชุมเพื่อแก้ปัญหาให้ตรงตามความต้องการของประชาชน

ฉัตรบุญ ล้อมเมตตา<sup>17</sup> ทำการศึกษาบทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านรวมถึงบทบาทและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท พบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอคือในการพิจารณาแผนพัฒนาท้องถิ่นเพียงทำหน้าที่แค่เห็นชอบแต่ไม่มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมและสภาพการณ์ สภาพพื้นที่ ไม่มีการพิจารณารายละเอียดของงบประมาณแต่อย่างใด ส่วนการควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพียงให้นายกแถลงนโยบายแต่ไม่มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่าได้ดำเนินหน้าที่ตามที่แถลงนโยบายไว้หรือไม่

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, 84-85.

<sup>16</sup> เสกสรรค์ ขำเจริญพร, “บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์,” (รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553), 85-90.

<sup>17</sup> ฉัตรบุญ ล้อมเมตตา, “บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน,” (รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553), 44-48.

อติคม เตียววิไล<sup>18</sup> ศึกษาการแตกแยกของกลุ่มความคิดทางการเมือง ในตำบลบางขุนกอง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พบว่า การแตกแยกของกลุ่มความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นเพียงการแสดงบทบาทของบุคคลขณะที่ดำรงอยู่โดยไม่ได้ยึดติดสถานะหรือบทบาทที่ได้รับอย่างมั่นคง ในอุดมการณ์ กล่าวคือ สถานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่มาของบทบาทหรือ พฤติกรรมที่แสดงออกและเป็นตัวเร่งเร้าให้เกิดการตัดสินใจที่มีได้เกิดจากความคิดด้านการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากตัวผู้นำทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่สถานภาพที่พอใจ การตัดสินใจที่เคยแสดงจุดยืนไว้ ณ วันหนึ่งก็จะไม่มีความสำคัญกับการตัดสินใจเฉพาะหน้าของเขาอีกต่อไป

คมสัน สันเทพ<sup>19</sup> ศึกษาปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าปงยางคก จังหวัดลำปาง ว่าปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้ความสามารถของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปงยางคกลดน้อยลงและทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยจากการศึกษาดังกล่าว สรุปว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปงยางคก ส่วนใหญ่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบัญญัติตามกฎหมาย กับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารทำให้เกิดความขัดแย้งและมุ่งที่จะร้องเรียนไปยังหน่วยงานภายนอกที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ผ่านการยื่นอุทธรณ์ หรือตั้งกระทู้ถามตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งปัจจัยหนึ่งมาจากที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปงยางคก ขาดความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายมีการตีความในข้อระเบียบที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ไม่ได้นำข้อบังคับการประชุมสภามาเป็นเครื่องมือในการประชุม จึงเป็นปัญหาต่อการทำหน้าที่ในการประชุมสภาและ การครอบงำทางความคิดของประธานสภาและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตี โปธิสาร<sup>20</sup> ศึกษาถึงบทบาทสมาชิกสภาต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบางขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า สภาพปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของ

<sup>18</sup> อติคม เตียววิไล, “การแตกต่างของกลุ่มความคิดทางการเมืองในตำบลบางขุนกอง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์และการพัฒนาสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 45-50.

<sup>19</sup> คมสัน สันเทพ, “ปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลปงยางคก อำเภอบางกรวย จังหวัดลำปาง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), 70-75.

<sup>20</sup> ตี โปธิสาร, “บทบาทสมาชิกสภาต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบางขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ,” (รายงานการศึกษาระดับปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2550), 60-65.

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่สมาชิกสภาไม่สามารถอภิปรายปัญหาประเด็นต่าง ๆ ในที่ประชุมสภาได้ และไม่มีความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนเอง โดยในงานวิจัยได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว คือต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาและฝ่ายบริหารอย่างสม่ำเสมอ และจัดให้มีเวทีเสวนาระหว่างสมาชิกสภากับประชาชนในพื้นที่

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว พบว่าเป็นการศึกษาปัญหาทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นในแง่มุมมองของปัจเจก (individual) ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนนั้นมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองหรือไม่ อย่างไร และอะไรเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องคุณสมบัติ การศึกษา ความรู้ ความเข้าใจ หรือความขัดแย้ง ซึ่งการศึกษาปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ของฉัตรบุญ ล้อมเมตตา และการศึกษาถึงบทบาทสมาชิกสภาต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษของดี โพธิสาร เป็นตัวอย่างงานวิจัยที่ใกล้เคียงที่สุดกับงานวิจัยทั้งในแง่ของสภาพปัญหา บริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมประกอบข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ และระเบียบวิธีวิจัยงานวิจัยทั้งห้าฉบับมีความเห็นที่สอดคล้องกับการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นมีปัญหาย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ตามมา

จากประเด็นคำถามดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยประสงค์จะพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองความรู้ดั้งเดิมที่ผู้วิจัยไว้แล้ว ก็คือ หากปัญหาเกิดจากการไม่รู้บทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของตนเองในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นในระบบตัวแทนที่มีต่อประชาชนที่เลือกตนมาแล้วเราจะมีวิธีการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไรเพื่อให้สามารถพัฒนาความเข้มแข็งของท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

### บทที่ 3

## ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้<sup>1</sup>

### 3.1 ด้านกายภาพ

#### ที่ตั้งของหมู่บ้านหรือตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ตั้งอยู่หมู่ 3 ตำบลหน้าไม้ ห่างจากอำเภอ  
ลาดหลุมแก้ว ไปทางทิศตะวันตกประมาณ 9 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียงดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลบ่อเงิน อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลละหาร อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลระแหง ตำบลลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลราษฎร์นิยม อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี

เนื้อที่องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ มีเนื้อที่ประมาณ 37.9 ตารางกิโลเมตร หรือ  
ประมาณ 23,687.50 ไร่ เป็นพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม มีน้ำอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก  
มีหมู่บ้านจัดสรรและโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่จำนวนมาก สภาพอากาศโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ปกติ มี  
ครบทั้ง 3 ฤดู

### 3.2 ด้านการเมืองการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ แบ่งการปกครองทั้งหมด 11 หมู่บ้าน แบ่งเขตการ  
เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนหน้าไม้ เป็น 1 เขตเลือกตั้ง สมาชิกสภาออกเป็น 11 เขตเลือกตั้ง  
ตามจำนวนหมู่บ้านประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ส่วนใหญ่ร่วมกิจกรรมทางการ  
เมืองเสมอมาและประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ยังมีส่วนร่วมในการบริหารงาน  
การช่วยเหลืองานองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ เสนอแนะในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลหน้าไม้ในการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การประชุมประชาคมในการจัดแผนพัฒนาองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลหน้าไม้ ประชุมประชาคมแก้ไขปัญหาความยากจน ฯลฯ

<sup>1</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560-2562) (ปทุมธานี: องค์การ  
บริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 2560) , (อัดสำเนา).

### 3.3 ด้านประชากร

จำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น จำนวน 13,487 คน แยกเป็น ชาย 6,669 คน หญิง 6,818 คน ความหนาแน่นประชากรต่อพื้นที่ 354.85 คน/ตารางกิโลเมตร ( ข้อมูลจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง อำเภอลาดหลุมแก้ว ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2559 )

หมู่บ้าน	จำนวน(หลัง)	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)
หมู่ 1 คลองโตะเข็นต์	337	625	571	1,196
หมู่ 2 คลองลากค้อน	545	602	602	1,204
หมู่ 3 คลองอ่างแตก	506	554	553	1107
หมู่ 4 คลองอ่างแตก	84	119	117	236
หมู่ 5 คลองหน้าไม้ตาเทศ	181	220	238	458
หมู่ 6 คลองหน้าไม้	256	464	426	890
หมู่ 7 คลองหน้าไม้	1,053	1,092	1,193	2,285
หมู่ 8 คลองลาดช้าง	3,823	2,468	2,554	5,022
หมู่ 9 คลองระแหงใต้	116	220	242	462
หมู่ 10 คลองระแหงใต้	58	121	123	244
หมู่ 11 คลองลากค้อนใหญ่	114	184	199	383
<b>รวม</b>	<b>7,073</b>	<b>6,669</b>	<b>6,818</b>	<b>13,487</b>

ที่มา: ตารางแสดงจำนวนประชากรของตำบลหน้าไม้, องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2558-2561) (ปฐมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 2558).

### 3.4 ด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

#### 3.4.1 ปีงบประมาณ 2557

ตั้งงบประมาณรายรับไว้	57,000,000	บาท
ประมาณการรายจ่ายไว้	57,000,000	บาท
รายรับจริง (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	68,741,169.02	บาท
รายจ่ายจริง	55,588,964.87	บาท
<b>รวมรายได้คงเหลือตามงบประมาณ</b>	<b>13,152,204.15</b>	<b>บาท</b>



### 3.4.2 ปีงบประมาณ 2558

ตั้งงบประมาณรายรับไว้	65,000,000	บาท
ประมาณการรายจ่ายไว้	65,000,000	บาท
รายรับจริง (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	75,093,961.55	บาท
รายจ่ายจริง	56,098,654.76	บาท

**รวมรายได้คงเหลือตามงบประมาณ 18,995,306.79 บาท**

### 3.4.3 ปีงบประมาณ 2559

ตั้งงบประมาณรายรับไว้	68,500,000	บาท
ประมาณการรายจ่ายไว้	68,500,000	บาท
รายรับจริง (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	72,305,702.95	บาท
รายจ่ายจริง	67,001,116.62	บาท

**รวมรายได้คงเหลือตามงบประมาณ 5,304,586.33 บาท**

### 3.4.4 ปีงบประมาณ 2560

ตั้งงบประมาณรายรับไว้	87,900,000	บาท
ประมาณการรายจ่ายไว้	87,900,000	บาท

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้กับการพัฒนาท้องถิ่น โดยศึกษาจากบทบาทการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ว่ามีปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร โดยจะมีการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถนำเสนอผลการวิจัย ดังนี้

4.1 ผลการศึกษาจากรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้และจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย

4.1.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติ

4.1.2 บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร

4.1.3 บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

4.2 ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภา

#### 4.1 ผลการศึกษาจากรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้และจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลการแสดงบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ จากข้อมูลการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ และจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ดังนี้

1. บทบาทด้านนิติบัญญัติ

2. บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร

3. บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

4.1.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติ

การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ซึ่งผ่านการประชาคมผ่านกระบวนการจัดทำแผนของคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน

ตำบลหน้าไม้ และผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้เรียบร้อยแล้วนั้น ก่อนที่จะประกาศใช้แผนพัฒนาจะต้องให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาดังกล่าวก่อนจึงจะสามารถประกาศใช้แผนได้ ซึ่งจากการค้นคว้าเอกสารรายงานการประชุมสภา<sup>1</sup> คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาภายในระยะเวลาที่กำหนด คือ ภายในเดือนตุลาคม แต่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้นั้นเป็นเพียงแต่การทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น แต่ไม่ได้พิจารณาถึงเป้าหมายในการพัฒนาในแต่ละยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ว่าเป็นอย่างไร โครงการหรือกิจกรรมนี้ควรมีหรือไม่ควรเพิ่มกิจกรรม โครงการใดเข้าไปบ้างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแต่ละยุทธศาสตร์ แต่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ทำได้ก็คือ การซักถามและขอให้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับข้อมูลโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากที่บรรจุในปีที่ 2 หรือ ปีที่ 3 ตามแผนพัฒนาให้เปลี่ยนมาบรรจุในปีที่ 1 เปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการเพิ่มขึ้น ลดลง เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินงบประมาณ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ในแต่ละหมู่บ้านต้องรับผิดชอบในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเนื่องจากโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานได้มาจากการประชาคม ซึ่งเรียงลำดับปัญหาความต้องการมาแล้วแต่ในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงข้อมูลการดำเนินโครงการเป็นแค่เพียงประมาณการที่กำหนดจากสภาพความเป็นจริงที่ใกล้เคียงเท่านั้น ข้อสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา คือ การบรรจุโครงการหรือกิจกรรมในการพัฒนาและแนวทางในการปฏิบัติเอาไว้เท่านั้น เพื่อเวลาจะดำเนินโครงการกิจกรรมต่าง ๆ จะได้ดำเนินการได้ ซึ่งหากในปีงบประมาณใดไม่มีโครงการกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด กิจกรรมนั้นจะไม่สามารถดำเนินการได้ ต้องให้มีการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาเพื่อบรรจุโครงการเข้าไปเสียก่อน โดยมีขั้นตอนเหมือนกับการจัดทำแผนพัฒนาทุกอย่าง ซึ่งจะทำให้เสียเวลาและงบประมาณ และในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้คนปัจจุบัน (ตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2555 – ปัจจุบัน) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ เพื่อให้ที่ประชุมได้พิจารณา คือ เรื่องการถมดิน ขุดดิน ในท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ เพียงเรื่องเดียว ซึ่งเสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ และจาก

<sup>1</sup> สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, รายงานเรื่อง ขอความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564), รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2560, 5-10.

การรายงานการประชุม<sup>2</sup> ปรากฏว่าไม่มีการปรับปรุงข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องอื่น ๆ อีกเลย ซึ่งข้อบัญญัติที่ประกาศใช้เดิมก็ผ่านมาเป็นเวลากว่าสิบปีแล้ว แต่ไม่มีสมาชิกท่านใดเสนอให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเลย อีกทั้งสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงสมควรที่จะแก้ไข ปรับปรุงให้ทันต่อสภาพสังคมปัจจุบัน

จากการสัมภาษณ์พบว่า การแสดงบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ไม่ค่อยมีความชัดเจนแสดงออกไม่ค่อยเต็มที่ สมาชิกสภาฯ บางท่านแสดงบทบาทไม่ค่อยดีนัก ซึ่งตรงกับกรให้สัมภาษณ์ของนายชูชาติ คำโถ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ นายวิชา รัตนโสภากรณ์ ผู้อำนวยการกองช่าง นางณัฐชานันท์ แก้วกาญจน์ หัวหน้าฝ่ายสังคมสงเคราะห์ศึกษาที่มีความคิดเห็นตรงกันไม่ว่าจะจากการสังเกต ประสบการณ์การคุ้นเคยและสัมผัสด้วย จึงพอสรุปได้ว่า ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้แต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็นการประชุมสมัยสามัญ หรือสมัยวิสามัญ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

บางท่านมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาฯ น้อย แสดงบทบาทไม่ค่อยดีนัก ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นและไม่ให้ความสำคัญของการประชุม

อย่างนายชูชาติ คำโถ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้<sup>3</sup> ให้คำสัมภาษณ์อีกว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้บางท่านแสดงบทบาทได้น้อย เนื่องจากสมาชิกบางท่านไม่มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบการประชุมสภาฯ และข้อกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่น ทำให้การประชุมหรือตอบข้อซักถามในการประชุมไม่ค่อยตรงประเด็นและถูกต้อง หรือบางครั้งเป็นการใช้ความคิดของคนอื่นมาตัดสินใจในการประชุม

นอกจากนี้ นายวิชา รัตนวิชิตสรณ์ ผู้อำนวยการกองช่าง<sup>4</sup> ยังให้การสัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า

สมาชิกสภาอบต. ยังแสดงบทบาทของตนเองในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้น้อยมาก อาจเพราะขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ไม่มีความรู้ในเรื่องนั้น และบางครั้งบางท่านก็ไม่

<sup>2</sup> สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, รายงานเรื่อง รายงานการติดตามและประเมินแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ สมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2560, 3-6.

<sup>3</sup> ชูชาติ คำโถ, สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

<sup>4</sup> วิชา รัตนโสภากรณ์, สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

เคยแสดงความคิดเห็นอะไรเลย ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ไม่กล้าแสดงออก แต่ก็มีบางส่วนที่แสดงบทบาทมากเกินไปจนมากกว่าคำว่าฝ่ายนิติบัญญัติ มีการใช้วาจา ใช้อารมณ์ที่รุนแรง

แต่ มีผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนที่มีข้อคิดเห็นต่างจากที่กล่าวมาข้างต้น คือ นายวิรัช รัตนวิชิตสรรค์ รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ (ลำดับที่ 1) นางศิริรัตน์ สำนักดี รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ (ลำดับที่ 2) และ นายณวัฒน์ หาญณรงค์ ผู้อำนวยการกองการศึกษา ที่ให้คำสัมภาษณ์ตรงกันพอสรุปได้ว่า สมาชิกสภาแสดงบทบาทด้านนิติบัญญัติได้ดีพอสมควรในการประชุมสภา มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางในแง่มุมต่าง ๆ มีการตั้งกระทู้ที่น่าสนใจ และเป็นประโยชน์ ให้ความเห็นชอบแผนอย่างรอบคอบ ครอบคลุมการพิจารณาร่างต่าง ๆ ของตำบล มีการช่วยกันซักถาม แปรญัติอย่างเต็มที่ ละเอียดรอบคอบ

นอกจากนี้ รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ (ลำดับที่ 2)<sup>5</sup> ยังให้คำสัมภาษณ์อีกว่า

สมาชิกสภาอบต. ได้แสดงบทบาทของตนเองในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้มากพอสมควร และเหมาะสม เช่น การประชุมสภา อบต. มีการขอเปิดอภิปราย การตั้งกระทู้ถามในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาของประชาชนในพื้นที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับฟังการประชุมสภาทุกครั้ง ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา อบต. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยจัดให้มีการประชุมประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ปัญหาความต้องการของประชาชนทุกหมู่อย่างใกล้ชิด การพิจารณาร่างข้อบัญญัติเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบโดยมีการตั้งคณะกรรมการแปรญัติ อภิปรายอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องทุกประการ

ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ อย่างนายสวัสดิ์ ก็กั้ง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ นายอำนาจ กลมเกลา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ หมู่ที่ 3 ได้ให้สัมภาษณ์ในฐานะที่ตนเองเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ พอสรุปได้ว่า การแสดงบทบาทในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติของตนเองนั้นสามารถแสดงบทบาทได้ดีในระดับหนึ่ง

มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาฯ ดีพอสมควร ดังคำสัมภาษณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ หมู่ที่ 3<sup>6</sup> ที่ให้คำสัมภาษณ์ว่า

<sup>5</sup> ศิริรัตน์ สำนักดี, สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

<sup>6</sup> อำนาจ กลมเกลา, สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

ตนเองมีความรู้ความเข้าใจพอสมควร ในฐานะสมาชิกสภา อบต.จะต้องมีการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกและจะมีการเลือกประธานสภาท้องถิ่นและเลขาธิการสภา อบต. และเลขาธิการสภา อบต. เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้คณะกรรมการพร้อมทั้งสมาชิกสภา อบต. แล้วก็จะได้จัดให้ประชุมสภาเพื่อที่จะทำโครงการต่าง ๆ และร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น และข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป

#### 4.1.2 บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร

ในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรู้ก่อนว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่อะไร และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่อะไร บางอย่างกำหนดไว้เป็นระเบียบ กฎหมาย แต่บางอย่างไม่ได้กำหนดไว้แต่ไม่ได้กำหนดให้ไม่ต้องทำได้ ดังนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องรับรู้การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารว่าปฏิบัติงานอะไรไปแล้วบ้าง และเป็นอย่างไร รายรับ รายจ่ายเป็นอย่างไร โดยกระบวนการจะเกิดขึ้นในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากการค้นคว้าเอกสารรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ปรากฏว่า ไม่มีสมาชิกท่านใดเสนอให้ฝ่ายบริหารรายงานผลการดำเนินงานให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ทราบเลยแม้แต่ครั้งเดียว เช่น รายงานรายรับ รายจ่ายในแต่ละไตรมาส ซึ่งตามระเบียบเดิมก่อนที่จะมีการแก้ไข กำหนดให้ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง โดยฝ่ายบริหารจะอ้างไม่ได้ว่าระเบียบไม่ได้กำหนดให้ต้องรายงานถ้าเป็นความต้องการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีการรายงานการโอนแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้เป็นผู้อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การโอนแก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติงบประมาณจึงต้องรายงานผลให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบด้วย เป็นต้น ซึ่งในการรายงานจะมีก็เพียงการรายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาที่ผ่านมาเท่านั้น เนื่องจากถูกกำหนดโดยระเบียบให้ต้องรายงานเป็นประจำทุกปีภายในเดือนธันวาคม ส่วนการควบคุมที่มีก็แค่การติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเฉพาะการดำเนินโครงการที่คาดว่าฝ่ายบริหารทำผิดพลาดก็จะหาข้อมูลและนำมาติดตามสอบถามในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนโครงการอื่นไม่มีการซักถามผลการดำเนินงานใด ๆ เลย ส่วนการควบคุมการปฏิบัติงานที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ไม่ได้กระทำเลย คือ การให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้จัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ พบว่า บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้สามารถแสดงบทบาทในด้านนี้ได้ไม่ค่อยชัดเจน ซึ่งตรงกับการให้สัมภาษณ์ของ นายวิรัช รัตนวิชิตสรรค์ รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ (1) นางศิริรัตน์ สำนักติ รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ (2) นางณัฐชานันท์ แก้วกาญจน์ หัวหน้าฝ่าย

สังคมสงเคราะห์ และที่เป็นประเด็นที่น่าสนใจ คือพบว่า การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ โครงการประเภทงานก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งตรงกับการให้สัมภาษณ์ของนายชูชาติ คำโถ นายองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้และนายวิชา รัตนโสภณภรณ์ ผู้อำนวยการกองช่าง

จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ อย่างนายสวัสดิ์ ก็กำลังประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ นายอำนาจ กลมกล่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ หมู่ที่ 3 ได้ให้สัมภาษณ์ตรงกันในฐานะที่ตนเองเป็นผู้ตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยคิดว่าตนเองมีการตรวจสอบสอบถามในการทำงานของฝ่ายบริหาร ติดตามการทำงานในด้านต่าง ๆ เช่น การใช้งบประมาณ การเบิกจ่าย การประมูลงานต่าง ๆ ที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง และในการทำงานของฝ่ายบริหารบางเรื่องที่สมาชิกสภาฯ ยังไม่เข้าใจ เมื่อถึงรอบเปิดสมัยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ เราจะต้องสอบถามกับผู้บริหารว่าเหตุผลเป็นอย่างไร

#### 4.1.3 บทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ไม่มีความเป็นตัวแทนของประชาชนสูง เด่นชัดที่สุด ดังคำสัมภาษณ์ที่ตรงกันของนายวิรัช รัตนวิชิตสรณ์ รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ (1) นางศิริรัตน์ สำนักดี รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ (2) นางณัฏฐ์ชานันท์ แก้วกาญจน์ หัวหน้าฝ่ายสังคมสงเคราะห์ นายณพวัฒน์ หาญณรงค์ นักวิชาการศึกษา นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำสัมภาษณ์ที่มีความเห็นตรงกันกับกลุ่มเป้าหมายข้างต้นที่ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ส่วนใหญ่มีความเป็นตัวแทนของประชาชนสูง แต่มีคำกล่าวเสริมไว้อย่างน่าสนใจดังคำสัมภาษณ์ของ นายวิชา รัตนโสภณภรณ์<sup>7</sup> ผู้อำนวยการกองช่าง ที่ว่า “โดยส่วนใหญ่สมาชิกสภาที่มีความเป็นตัวแทนประชาชนสูง แต่แสดงบทบาทหน้าที่ของตนเองไม่เหมาะสม เช่น ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์เบื้องต้น สมาชิกสภา อบต. ควรมีการรับฟังและเก็บข้อมูลข้อเท็จจริงให้รอบด้าน และในบางครั้ง สมาชิกสภา อบต. ที่รู้ข้อมูลการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณอยู่แล้วนั้น สามารถที่จะชี้แจงอธิบายให้ประชาชนได้รับทราบ เช่น โครงการดังกล่าวอยู่ในข้อบัญญัติอยู่แล้ว และอยู่ระหว่างดำเนินการ แต่ไม่ใช่ข้อมูลโดยไม่เคยอะไรก่อนมาว่าฝ่ายบริหารอย่างเดียว” และมีผู้ให้การสัมภาษณ์อีกท่าน คือ นายชูชาติ คำโถ<sup>8</sup> นายองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ที่มีความคิดเห็น ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

<sup>7</sup>วิชา รัตนโสภณภรณ์, สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

<sup>8</sup>ชูชาติ คำโถ, สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

บทบาทการเป็นตัวแทนประชาชน อาจจะเป็นบางคนที่ยังไม่เหมาะสมกับการเป็นตัวแทนมากนัก เนื่องจากไม่ค่อยสนใจงานในหน้าที่ของตนเอง เป็นสมาชิก อบต. เพราะว่าญาติ ๆ อยากรให้เป็น แต่ตัวเองไม่สมัครใจหรือเต็มใจ ผลงานเลยไม่ค่อยดี

#### 4.2 ปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้

จากการวิเคราะห์ข้อมูล สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ได้ดังนี้

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีเพียงบางท่านที่มีปัญหาและอุปสรรคในการแสดงหน้าที่ เนื่องจากบางท่านที่ไม่เคยเข้ารับการอบรมหลักสูตรใดๆ ไม่ว่าจะเป็นของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย หรือหลักสูตรของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่จัดขึ้นโดยเชิญวิทยากรจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรยายให้ความรู้ และถึงแม้้องค์การบริหารส่วนตำบลเคยจัดอบรมสัมมนาให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ แต่ความรู้ที่สมาชิกสภาฯ ได้รับอาจไม่ค่อยเต็มที่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการให้ความรู้ด้านกฎหมาย และด้านกิจการสภาฯ

2) การศึกษาและพื้นฐานความรู้ ความสามารถของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ส่วนใหญ่มีอายุเยอะและพื้นฐานการศึกษาจบชั้นประถมศึกษา มีเพียงบางท่านที่จบชั้นมัธยมศึกษา และหากสมาชิกสภาฯ ไม่มีความรู้เรื่องใดเรื่องหนึ่งก็จะไม่สามารถพูดแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้น ๆ ได้

3) การเป็นคนในท้องถิ่นจึงไม่กล้าตัดสินใจอะไร ถือว่าเป็นปัญหาอุปสรรคมากพอสมควร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่เวลาจะบังคับใช้กฎหมายอะไรกับประชาชนซึ่งมีซึ่งก็คือพวกพ้อง ญาติพี่น้อง ทำให้การตัดสินใจของสมาชิกสภาฯ ลดลง

4) ฐานะทางการเงิน เป็นปัญหาในการแสดงบทบาทเช่นกัน เนื่องจากประชาชนเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคือผู้แทนที่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ ถ้าสมาชิกไม่มีฐานะที่ดีการให้ความช่วยเหลือก็จะลดลงตามฐานะทางการเงิน



## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

การจะพัฒนาให้ชุมชนสามารถพัฒนาเจริญก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่อง ก็ต้องเริ่มจากการตัดสินใจเลือกผู้แทนประชาชนที่ดี มีความสามารถซื่อสัตย์สุจริตเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นเข้าไปควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการนำข้อมูลปัญหาความต้องการไปดำเนินการพัฒนาและแก้ไขไม่ว่าจะเป็นด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม การพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตและการพัฒนาอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพราะเมื่อไหร่ที่สมาชิกไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะด้านใดด้านหนึ่ง ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของชุมชน

สำหรับการศึกษาบทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้กับการพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น และเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ต่อไป โดยผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์บุคคล คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนราชการ และศึกษาจากระเบียบกฎหมาย รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ โดยผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัยตามขั้นตอนในแต่ละด้านของการวิจัย คือ

**บทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน** ถือว่าเป็นบทบาทที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้แสดงได้ชัดเจนที่สุด เพราะสามารถนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่มาแจ้งที่ประชุมสภาท้องถิ่นทราบทุกครั้งที่มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ท่านอื่นในการช่วยแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ช่วยประสานขอความช่วยเหลือจากฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหา หรือขอคำปรึกษาในการประสานกับหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพมากกว่าในการพัฒนาหมู่บ้าน บทบาทรองลงมาคือบทบาทด้านนิติบัญญัติการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้มีบางท่านที่สามารถทำหน้าที่ในบทบาทนี้ได้เหมาะสมมีแต่สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเหมาะสม เช่น มีการขออภิปราย

มีการตั้งกระทู้ถาม เสนอความเห็นต่าง ๆ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ส่วนใหญ่ไม่มีการพิจารณารายละเอียดในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี คือให้ความเห็นชอบตามอำนาจหน้าที่จริงแต่ไม่มีการพิจารณาในความเหมาะสมกับสภาพการณ์ สภาพพื้นที่แต่อย่างใด หรือทำไปแค่เพียงตามพวกพ้อง และบทบาทสุดท้ายที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ไม่มีความชัดเจน คือไม่มีความโดดเด่น แทบจะไม่แสดงบทบาทคือ ด้านการควบคุมฝ่ายบริหารที่มีก็แค่การติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเฉพาะการดำเนินโครงการที่คาดว่าฝ่ายบริหารทำผิดพลาดก็จะหาข้อมูลและนำมาติดตามสอบถามในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะจากการศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ดังนี้

1. บุคคลที่สมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีความรู้พื้นฐาน (ระดับการศึกษา) ให้มากขึ้น
2. ควรให้มีการฝึกอบรมบทบาทหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง หรือให้ถือการผ่านการฝึกอบรมบทบาทหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคุณสมบัติเบื้องต้นแก่ผู้สมัคร
3. ควรให้มีการพัฒนาการฝึกอบรมหลักสูตรบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ครอบคลุมที่จะสามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพได้
4. ให้มีการกำหนดระเบียบหรือแนวทางในการรายงานผลการปฏิบัติงานให้สภาทราบโดยละเอียด เพื่อหลีกเลี่ยงการไม่ปฏิบัติตาม
5. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ควรเข้าถึงประชาชนให้มากกว่าปัจจุบัน ให้มากกว่าคำแนะนำ คือ ต้องเข้าถึงทุกบทบาท มากกว่าหน้าที่สมาชิก และที่สำคัญคือ ต้องมีภาวะผู้นำทั้งตำบล ไม่ใช่ในหมู่ของตนเท่านั้นและที่สำคัญของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลการลงพื้นที่บ่อย ๆ เยี่ยมประชาชนตามบ้าน สอบถามสารทุกข์สุขดิบอย่างต่อเนื่อง และควรให้ประชาชนพบง่าย ติดต่อกันง่าย สามารถดูแลเอาใจใส่ตลอดเวลา เป็นมิตรและเป็นเพื่อนที่ดีของของประชาชน สามารถช่วยเหลือหรือพึ่งพิงได้ รับรู้รายละเอียดข้อมูลปัญหาความต้องการของประชาชน และมีจิตใจในการบริการเพื่อประชาชน

6. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ควรมีส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนโดยการเป็นตัวอย่างในเรื่องประชาธิปไตย แสดงให้เห็นว่าผู้นำทำเป็นตัวอย่างที่ดี ไม่ซื้อสิทธิขายเสียง โดยต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเป็นจริงทุก ๆ ฝ่าย อย่างเป็นกลาง เชิญชวนให้มีส่วนร่วมประชาคมทุก ๆ เรื่อง เชิญชวนไปเลือกตั้งทุกระดับทั้งระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ แม้ในชุมชน หมู่บ้าน เมื่อมีการดำเนินกิจกรรมกลุ่มต้องให้ความรู้เรื่องการสรรหา เลือกตั้งกรรมการกลุ่ม กรรมการหมู่บ้าน กรรมการกองทุน ประชาสัมพันธ์ข่าวสารทางราชการเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง และสามารถส่งเสริมให้ประชาชนรู้จัก สิทธิและหน้าที่ในการเป็นพลเมืองที่ดีของท้องถิ่นและประเทศชาติ รู้จักเสียสละและมีจิตอาสาเพื่อพัฒนาชุมชนและสังคม

7. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ ควรพัฒนาปรับปรุงตนเองให้ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น เช่น พยายามฝึกหัดใช้แอปพลิเคชันต่าง ๆ ในโทรศัพท์มือถือ เช่น เฟสบุ๊ก ไลน์ เพราะในยุคปัจจุบันจะมีการสั่งการหรือส่งข้อมูลข่าวสารทางโซเชียลเน็ตเวิร์คอยู่เสมอ หากใช้ไม่เป็นจะทำให้การรับข้อมูลข่าวสารไม่ทันต่อเหตุการณ์

### 5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป

จากการศึกษาพบว่า บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ เป็นการสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายข้าราชการและจากการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ที่ได้จากรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดต่างๆ ในการศึกษามากมายที่อาจให้ได้มาซึ่งข้อมูลไม่ครบทุกด้าน จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติม โดยเฉพาะให้มีการศึกษาเจาะลึกตั้งแต่หลักสูตรการฝึกอบรมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการฝึกอบรมมีความรู้ความเข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องว่าการฝึกอบรมตามหลักสูตรสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลช่วยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถควบคุม ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้มีการพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ หรือศึกษาแนวทางการควบคุมตรวจสอบการบริหารจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือจากพนักงานส่วนตำบล ซึ่งการศึกษาดังกล่าวจะได้แนวทางในการตรวจสอบการทำงานและเพื่อให้สามารถพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- จิตยา สุวรรณภูมิ. *สังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *สารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมดาเพลส, 2547.
- สงวนศรี วิรัชชัย. *จิตวิทยาสังคมเพื่อการศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศึกษาพร, 2527.
- สถาบันพระปกเกล้า. *สารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมดาเพลส, 2547.
- อรรถ กักพล และธนิษฐา สุขะวัฒนะ. *คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส, 2551.
- อรรถ กักพล. *แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส, 2551.
- อรุณ รักธรรม. *พฤติกรรมองค์กร*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2526.
- องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้. *แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2560-2562)*. ปทุมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้, 2560, (อัดสำเนา).

### วิทยานิพนธ์

- คมสัน สันเทพ. “ปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลปางยางคก อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- ฉัตรบุญ ล้อมเมตตา. “บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน.” รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553.
- ตี โพธิสาร. “บทบาทสมาชิกสภาต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบุณฑล จังหวัดศรีสะเกษ.” รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2550.
- ปรัชญา ศรีภา. “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น.” สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2540.

เสกสรร ขำเจริญพร. “บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์.” รายงานการศึกษาอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2553.

อริคม เตียววิไล. “การแตกต่างของกลุ่มความคิดทางการเมืองในตำบลบางขุนทอง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาบริหารและการพัฒนาสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

วิทยากร เชียงกุล. “ก้าวข้ามระบอบทักษิณ สู่เส้นทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ.” <https://witayakornclub.wordpress.com/2009/07/21/w72009/>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2560).

สถาบันดำรงราชานุภาพ. “บทที่ 4 รูปแบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนของต่างประเทศ.” <http://www.stabundamrong.go.th/research/research3/chapter4.doc>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2559).

สถาบันพระปกเกล้า. “ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง.” [www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์การบริหารส่วนตำบล](http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์การบริหารส่วนตำบล). (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2559)

### สัมภาษณ์

ชูชาติ คำไธ. สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, อบต.หน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

สวัสดิ์ กิ่งอึ้ง. สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, อบต.หน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

อำนาจ กลมเกลา. สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, อบต.หน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

วิรัช รัตนวิจิตตสรณ์. สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, อบต.หน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

ศิริรัตน์ สำนักดี. สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, อบต.หน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

วิชา รัตนโสภณภรณ์. สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, กองช่าง อบต.หน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

ณัฐชานันท์ แก้วกาญจน์. สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, ฝ่ายสังคมสงเคราะห์ อบต.หน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

ณพวัฒน์ หาญณรงค์. สัมภาษณ์โดย ขวัญธิดา ศศิสุวรรณ, อบต.หน้าไม้, 14 พฤศจิกายน 2559.

## เอกสารอื่นๆ

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ.

2552, มาตรา 46 (6 พฤศจิกายน 2552): 12.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น 2547, ข้อ 45,

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ123 ง (1 พฤศจิกายน 2547): 37.

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้. รายงานเรื่อง ขอความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.

2561-2564). รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ สมัยวิสามัญ สมัยที่

2 ครั้งที่ 1 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2560.

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้. รายงานเรื่อง รายงานการติดตามและประเมินแผนพัฒนา

องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้. รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

หน้าไม้ สมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2560.



## คำถามในการสัมภาษณ์

**คำชี้แจง** แบบสัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับบทบาทสมาชิกสภา  
องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้กับการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อทำการสัมภาษณ์แบบเจาะจง

กรุณาตอบคำถามให้ละเอียดมากที่สุดเพื่อให้ทราบข้อมูลที่แท้จริงในบทบาทหน้าที่ของท่าน  
เพื่อผู้ทำการศึกษาจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสัมภาษณ์ของท่านไปหาแนวทางแก้ไขปัญหา  
เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น ต่อไป

### ตอนที่ 1 ข้อมูลลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ – นามสกุล (นาย/นาง/นางสาว) .....

อายุ ..... ปี

ตำแหน่งหน้าที่ สมาชิกสภา อบต.หน้าไม้ หมู่ที่ .....ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง..... ปี

ระดับการศึกษา .....

อาชีพ .....

### ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์บทบาทสมาชิกสภาฯ ตามพรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

**คำชี้แจง** : โปรดอธิบายถึงบทบาทสมาชิกสภา อบต.กับการพัฒนาท้องถิ่น

#### 1. บทบาทด้านนิติบัญญัติ

ท่านคิดว่าท่านมีความรู้ ความเข้าใจ ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาฯ มากน้อยเพียงใด  
และสามารถแสดงบทบาทของตนเองในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร และเรื่อง  
อะไรบ้าง (โปรดยกตัวอย่าง พร้อมทั้งอธิบาย)

.....

.....

.....



## 2. บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร

ท่านคิดว่าท่าน ได้แสดงบทบาทของตนเองในฐานะควบคุมฝ่ายบริหาร ด้วยการติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหารบ้างหรือไม่ และด้วยวิธีการอย่างไร (โปรด ยกตัวอย่าง พร้อมทั้งอธิบาย)

.....

.....

.....

.....

.....

## 3. บทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน

ท่านได้แสดงบทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน ด้วยการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น กับ อบต. หรือมีส่วนร่วมกับประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในเรื่องใดบ้าง ด้วยวิธีการอย่างไร (โปรด ยกตัวอย่าง พร้อมทั้งอธิบาย)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## ตอนที่ 3 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค และข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภา

ท่านคิดว่าตัวท่านเองมีปัญหา หรืออุปสรรคเรื่องใดบ้างที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภา อบต. ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น (กรุณาตอบอย่างละเอียดในทัศนคติของท่าน)

.....

.....

.....

**ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ**

ท่านมีข้อเสนอแนะอะไรบ้าง ที่จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นของท่านตาม  
บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นมีการพัฒนาที่ดีขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการและความ  
คาดหวังของประชาชนได้อย่างเต็มที่ (กรุณาตอบอย่างละเอียดในทัศนคติของท่าน)

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณที่กรุณาใช้เวลาตอบแบบสัมภาษณ์ มา ณ โอกาสนี้  
ขอบคุณค่ะ



**คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์นายก ปลัด รองปลัด หัวหน้าสำนักปลัด และผู้อำนวยการกองต่างๆ  
เกี่ยวกับบทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้กับการพัฒนาท้องถิ่น**

กรุณาตอบคำถามให้ละเอียดมากที่สุดเพื่อให้ทราบข้อมูลที่แท้จริงและผู้ที่ทำการศึกษาจะได้นำ  
ข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสัมภาษณ์ไปหาแนวทางแก้ไข และพัฒนาสมาชิกสภา อบต. ให้มี  
ประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

**ตอนที่ 1 ข้อมูลลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์**

ชื่อ - นามสกุล (นาย/นาง/นางสาว) .....

อายุ ..... ปี

ระดับการศึกษา .....

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง .....

ระยะเวลารับราชการ .....

**ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์บทบาทสมาชิกสภาฯ ตามพรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ.2537**

**คำชี้แจง** : โปรดอธิบายถึงบทบาทสมาชิกสภา อบต. กกับการพัฒนาท้องถิ่น

**1. บทบาทด้านนิติบัญญัติ**

ท่านคิดว่าสมาชิกสภาอบต. แสดงบทบาทของตนเองในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ (เช่น การปฏิบัติ  
หน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาฯ การขออภิปราย การตั้งกระทู้ถาม การให้ความเห็นชอบ  
แผนพัฒนาท้องถิ่น ,การพิจารณาร่างข้อบัญญัติต่างๆ และ ฯลฯ) ได้มากน้อยเพียงใด เหมาะสม  
หรือไม่ อย่างไร (กรุณาตอบอย่างละเอียดในทัศนคติของท่าน)

.....

.....

.....

.....

## 2. บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร

ท่านคิดว่าสมาชิกสภาอบต. แสดงบทบาทของตนเองในการติดตาม ตรวจสอบควบคุม กำกับดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร (เช่น ลงพื้นที่ร่วมกับนายก ในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ตลอดจนเข้าร่วมประชุมเรื่องข้อหาหรือ หรือการประชุมคณะกรรมการต่างๆ ที่อบต.จัด ) ได้มากน้อยเพียงใด เหมาะสม และมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร (กรุณาตอบอย่างละเอียดในทัศนคติของท่าน)

.....

.....

.....

## 3. บทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน

ท่านคิดว่าสมาชิกสภา อบต. มีความเป็นตัวแทนของประชาชน และแสดงบทบาทหน้าที่ของตนเองได้เหมาะสมหรือไม่ และมีลักษณะอย่างไร (กรุณาตอบอย่างละเอียดในทัศนคติของท่าน)

.....

.....

.....

## ตอนที่ 3 แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค และข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภา

ท่านคิดว่าสมาชิกสภา อบต. ยังมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่เรื่องอะไรบ้าง และอะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (กรุณาตอบอย่างละเอียดในทัศนคติของท่าน)

.....

.....

.....

## ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ

ในสังคมปัจจุบันของโลกเข้าสู่ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง (โลกาภิวัตน์) ท่านคิดว่าสมาชิกสภาอบต. ควรมีแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงตนเองให้เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น และโดดเด่นได้อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนได้ (กรุณาตอบอย่างละเอียดในทัศนคติของท่าน)

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณที่กรุณาสละเวลาตอบแบบสัมภาษณ์ มา ณ โอกาสนี้ ขอขอบคุณค่ะ

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวขวัญธิดา ศศิสุวรรณ
วันเดือนปีเกิด	31 ธันวาคม 2528
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2551: รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ตำแหน่งปัจจุบัน	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าไม้ 77 หมู่ 3 ตำบลหน้าไม้ อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี 12140

