

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการกล่าวขานมากที่สุดในปัจจุบัน นับตั้งแต่รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารราชการในระดับตำบลจากสภาตำบล เปลี่ยนเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้บริหารจัดการท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยที่รัฐไม่ได้รวมกลุ่มอำนาจแทบทุกอย่างไว้ที่รัฐบาลกลางอีกต่อไป แต่จะกระจายอำนาจการบริหารลงมาให้ท้องถิ่นได้พัฒนาตัวเองและดูแลกิจการของตัวเองอย่างเต็มรูปแบบ จึงเป็นเหตุให้เกิดการปฏิรูปสังคมไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ รัฐบาลกลางต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณ และแบ่งงานด้านสาธารณูปโภคหรือการดำเนินนโยบายทางการเมือง และการปฏิบัติราชการต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการเองตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตน โดยจัดสรรผ่านโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอันได้แก่กลไกของรัฐ โดยมีผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่เราเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายและการปฏิบัติราชการต่างๆ จากของรัฐส่วนกลางไปสู่ประชาชนที่เป็นอำนาจประชาธิปไตยโดยตรง ทั้งนี้เพื่อลดภาระให้กับรัฐบาลในการจัดการด้านกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในส่วนของท้องถิ่นโดยมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งงบประมาณและบุคลากร และในส่วนของรัฐบาลกลางจะมีหน้าที่กำหนดแนวนโยบายให้กับท้องถิ่น โดยภาพรวม และกำกับดูแลการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ ทั้งการมีส่วนร่วมโดยการรวมตัวกันเป็นองค์กรและโดยปัจเจกบุคคลและให้ความสำคัญกับการเมืองภาคประชาชนโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และกิจกรรมทาง

การเมืองโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยระดับฐานราก ที่จะนำนโยบายทางการเมือง และการปฏิบัติราชการต่างๆ ไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีผู้นำระดับหมู่บ้านเช่นผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน เป็นบุคลากรที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่เป็นอำนาจประชาธิปไตยโดยตรงจึงถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงเป็นที่มาของการออก พ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้วางแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนงาน ถ่ายโอนงบประมาณ ถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และวางแนวทางตามยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบล รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง และพิทักษ์สิทธิของตนได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งเน้นนโยบายการพัฒนาประเทศไปสู่ปฏิรูปการเมืองต่อสภาวะโลกาภิวัตน์ ในรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ (New public administration model) ที่มักเรียกว่าการบริหารจัดการงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล หรือมีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) ที่จะมุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน สร้างความโปร่งใส และขจัดการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินและการให้บริการประชาชน ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเอื้อต่อการพัฒนาประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต

รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นดังที่กล่าวมาแล้ว โดยได้กำหนดไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและระบบสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน งานเกี่ยวกับระบบสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้นเป็นสำคัญ

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ใน หมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริหรงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญหลายประการดังนี้

1. สิทธิปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น (มาตรา 282 และ 283 วรรคหนึ่ง)

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งแสดงออกโดย

ประการแรก ความเป็นอิสระในการเลือกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งหมายรวม ถึง การห้ามข้าราชการ และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองท้องถิ่น (มาตรา 285)

ประการที่สอง ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น การเงิน การคลัง และการบริหารงานบุคคลโดยกำหนดกลไกสำคัญคือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ ภารกิจภายใน ทักษะห้ำปี โดยคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

3. การกำหนดให้การกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมและจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ประชาชนมิได้ (มาตรา 283 วรรคสอง)

4. การกำหนดให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารกิจการท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เสนอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ และมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นและบุคคลในการ ทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมด้วย (มาตรา 46, 286, 287, 289, 290)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2546 กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 2 ฝ่าย คือ โครงสร้างฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และโครงสร้างฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างฝ่ายสภาประกอบไปด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ตำบลใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้ 6 คน หากตำบลใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

โครงสร้างฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกฯ อีก 2 คน และ นายกฯ สามารถแต่งตั้งที่ปรึกษานายกฯ และเลขานุการนายกฯ ได้ ถือว่าเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน

นอกจากกำหนดโครงสร้างดังกล่าวแล้วยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 59 มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

1. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
3. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
4. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลในอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 66,67,68 ได้แก่ พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การจัดการกิจการสาธารณะ การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะจาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตรให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่าง ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การท่องเที่ยว การผังเมือง เป็นต้น รวมทั้งสิ้น 13 การกิจ

นอกจากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมาแล้วนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีหน้าที่ตามตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นพ.ศ.2542 ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 เช่น การ

ส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้นซึ่งอำนาจหน้าที่ ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว 30 ภารกิจด้วยกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีหน้าที่ตามพ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้วางแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนงาน ถ่ายโอนงบประมาณ ถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และวางแนวทางตามยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบล โดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์หลักคือ การกระจายภารกิจต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการให้กับท้องถิ่น ทั้งหมด 245 ภารกิจ ใน 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการดูแลรักษาวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่จะต้องถ่ายโอนให้ไปเป็นการดำเนินการของท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลจะสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและคอยเป็นที่ปรึกษาในกิจกรรมที่ถ่ายโอนให้กับท้องถิ่นซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ทั้งหมดภายใน 10 ปี แต่ให้มีการทบทวนทุกๆ 5 ปี เพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้กับท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องมากยิ่งขึ้น ซึ่งภารกิจดังกล่าวมีการถ่ายโอนไปแล้ว 157 ภารกิจ กำลังทยอยถ่ายโอน 23 ภารกิจ และยังไม่ได้ถ่ายโอน 64 ภารกิจ โดยมีกระทรวงที่ดูแลกรม กองต่างๆ ที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจกว่า 16 กระทรวง

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นมากขึ้น และยังคงกำหนดให้บทบาทขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญมากขึ้น มีการมอบหมายภารกิจและจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมากขึ้น ซึ่งรวมแล้วมีรายได้มากกว่าสองแสนล้านบาท ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำองค์กรที่เป็นตัวขับเคลื่อนการปฏิบัติตามนโยบาย มิได้มีบทบาทในการทำงานในวงแคบ ๆ อีกต่อไป แต่จะทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนมากขึ้น บนพื้นฐานหลักของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ

ฉะนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญมากขึ้น ทั้งด้านอำนาจหน้าที่ และงบประมาณที่มากขึ้น เช่นเดียวกับ คณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยิ่ง ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นและกระบวนการที่สำคัญยิ่งอันเป็นเครื่องมือในการสรรหา คัดสรร กั้นกรอง บุคคลที่จะมีความเหมาะสม ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้งท้องถิ่น จึงเป็นมรรควิธีที่จะให้ ได้มาซึ่งผู้แทนในระดับท้องถิ่นที่ดี มีศักยภาพและเป็นมรรควิธีที่จะนำมาสู่การพัฒนา ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและเป็นการบ่งบอกถึงการปกครองแบบกระจายอำนาจให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองโดยเลือกบุคคลในท้องถิ่นที่รู้จักและเข้าใจท้องถิ่น ของตนเองเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามตามพระราชบัญญัติการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับ นี้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศ ในวันที่ 3 มีนาคม 2546

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้ ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นการสร้างให้เกิด การเมืองเชิงนโยบาย เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับมอบความไว้วางใจจากประชาชนใน ท้องถิ่น และนโยบาย ซึ่งถือเป็นสัญญาประชาคมที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้เคยให้ไว้กับประชา ชนในช่วงระยะเวลาการหาเสียง จะเป็นข้อผูกมัด หรือ ปกติญาร่วมกันระหว่างประชาชนใน ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายการจัดตั้งองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล ได้กำหนดว่า ผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่เรียกกันง่าย ๆ สั้น ๆ ว่า “นายกฯ” จะต้อง แดงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นและจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ นายกฯ ได้แถลงต่อสภา และนายกฯ เองจะต้องให้ประชาชนได้ทราบคำแถลงนโยบาย รายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย เทศบัญญัติ ประกาศต่างๆ และข้อมูลข่าวสาร ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเปิดเผยและทั่วถึง หัวใจที่สำคัญที่สุดในการทำงาน ของนายกฯหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเป็นการทำงานที่เป็น ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้แล้ว การคานอำนาจของการเมืองของสภาท้องถิ่นก็จะลดลงด้วย ทั้งนี้ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน สภาท้องถิ่นไม่สามารถจะลงมติ ให้นายกฯ พ้นจากตำแหน่งได้ และแม้ว่าการประชุมสภาฯ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีสิทธิ์ใน การตั้งกระทู้ถามนายกฯ และมีสิทธิ์เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายได้ แต่กฎหมาย ได้กำหนดว่า จะไม่สามารถลงมติได้ ด้วยรายละเอียด และ เหตุผลย่อยๆดังกล่าวเหล่านี้จะทำให้การทำงาน

ของนายกฯ สามารถเป็นไปได้ อย่างมีเอกภาพ มีความต่อเนื่อง และด้วยรายละเอียดเหล่านี้ จะเป็นเครื่องรับประกันได้ว่า นายกฯ จะมีเวลาในการทำงาน 4 ปี และสามารถที่จะดำรงตำแหน่งติดกัน 2 วาระ ได้ แต่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็นนายกฯ ได้ในวาระที่ 3 เว้นแต่จะดำรงตำแหน่งอีก เมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่า นายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีบทบาทและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อท้องถิ่นเองไม่ว่าจะในอดีตจนถึงปัจจุบัน ความสำคัญของผู้นำก็ไม่ได้ลดลงแต่ประการใด แต่ในทางตรงกันข้าม กลับมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณที่มีงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามสัดส่วนของงบอุดหนุนจากภาครัฐ ที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทของนายกฯ ยังไม่ได้มีบทบาทแค่พัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าเท่านั้น นายกฯ ยังมีบทบาทในการบริหารงานในองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล โดยกำหนดอำนาจในการออกคำสั่งต่างๆ ด้านการบริหารบุคคลได้แก่ การออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย

ดังนั้น นายองค์การบริหารส่วนตำบล (นายกฯอบต.) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในการปกครองแบบประชาธิปไตย ในยุคการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ผู้นำได้ถูกตั้งขึ้น เพื่อนำชุมชนนั้นไปสู่ความเจริญก้าวหน้า หรือสิ่งที่เป็นประโยชน์สำหรับชุมชน หรือจะเป็นผู้ที่นำพาท้องถิ่นพัฒนาไปในโลกยุคโลกาภิวัตน์ก็ขึ้นอยู่กับ นายก องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะเป็นผู้ที่คอยขับเคลื่อนการพัฒนาของท้องถิ่นของตนเองในยุคปฏิรูประบบการเมือง เพราะนายกฯนั้น มีผลต่อการคงอยู่ ความเป็นไปหรือ การล่มสลายของท้องถิ่น ตลอดจนเป็นผู้กำหนดทิศทางความความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ของท้องถิ่นให้มีความเจริญทัดเทียมท้องถิ่นอื่นๆ ในทุก ๆ ด้าน ซึ่งบทบาทและอำนาจของนายกฯดังกล่าวข้างต้น จะเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้นายกฯ หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้น เมื่อบริบทว่าด้วยที่มาของนายกฯ และบริบทว่าด้วยการทำงานของนายกฯ เปลี่ยนไปเช่นนี้ จึงเป็นแนวโน้มที่ดีว่า ต่อไป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีศักยภาพที่จะพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้

ผู้วิจัยเลือกศึกษาผู้นำในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่วาง จังหวัด เชียงใหม่ ด้วยเหตุผลสำคัญก็คือ อำเภอแม่วาง เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของชุมชน ทั้ง ชุมชนที่เป็นคนพื้นราบ และชุมชนที่เป็นชนชาวเขา อันได้แก่ กระเหรี่ยง ม้ง ลัวะ ไทยใหญ่ มูเซอ เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะความแตกต่างของโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น ความ เชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ ในการปกครอง ความเป็นอยู่ และบทบาทการมีส่วนร่วมในการ บริหาร และการพัฒนาในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบล คือนายกฯ และรองนายกฯ นั้น ถือว่า เป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับจาก ชุมชน ทั้งที่เป็นชุมชนพื้นราบ กับชุมชนที่เป็นชาวเขา ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นบริบทในแง่ของความแตกต่างดังกล่าวนี้ ทั้งของ ประชาชน และผู้นำท้องถิ่น จึงเป็นปัจจัยที่น่าสนใจในการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่วาง ได้มีผู้บริหารที่มาจากคัดเลือกตั้ง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงทั้ง 5 ตำบล แล้วเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2548 นี้ และพบว่ายังไม่มีการศึกษาวิจัย โดยเฉพาะหัวข้อดังกล่าวที่เกี่ยวกับตัวผู้นำองค์กรที่มี ความหลากหลาย ในเขตอำเภอแม่วาง จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญของการมุ่งศึกษาในเรื่อง บทบาทผู้นำท้องถิ่นกับการบริหารพัฒนาท้องถิ่นในองค์กรปกครองท้องถิ่น อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่

ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการปกครองใดๆ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดโครงสร้างรูปแบบ การจัดองค์กร กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบไว้อย่างดีเพียงใดก็ตาม หากปราศจากซึ่งความพร้อมในด้านความรู้สึนึกคิด ความรู้ ความเข้าใจ และความรับผิดชอบของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เกี่ยวข้องในองค์กรนั้นแล้วก็อาจจะประสบปัญหาความล้มเหลวเกิดขึ้นได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อความรับผิดชอบของการบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ ผู้นำท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ๆ นั่นเอง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาบทบาททางด้านการบริหารงาน บทบาทด้านการกำหนดนโยบาย และบทบาททางด้านการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และสภาพสังคม และปัจจัยด้านภาวะความเป็นผู้นำ รวมทั้งปัจจัยการออกกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการแสดง บทบาทด้านการบริหารและทางด้านการพัฒนาท้องถิ่น

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงบทบาทการแก้ปัญหาและอุปสรรค ในทรนระของผู้นำท้องถิ่นต่อการแสดงบทบาทด้านการบริหารและการกำหนดนโยบายตลอดจนการพัฒนาในพื้นที่

1.3 สมมติฐาน

1.3.1 ปัจจัยส่วนบุคคล อันประกอบด้วย ภาวะด้านเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม และ ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์ กับบทบาทด้านภาวะการเป็นผู้นำในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น

1.3.2 ปัจจัยด้านภาวะการเป็นผู้นำในการพัฒนา ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับบทบาททางด้านการบริหารงานองค์กร

1.3.3 ผู้นำท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจ และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหา, การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการพัฒนาการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับ "บทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่"

1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่สำหรับการศึกษาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลดอนเปา องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี่ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งรวงทอง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกาด และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน

1.4.2 ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา เป็นประชากรที่ทำงานในเขตพื้นที่อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 5 ตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 5 ตำบล กำนัน ตำบลต่างๆ 5 ตำบล และ หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอแม่วาง รวมทั้งสิ้น 16 ท่าน

1.4.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้กำหนดขอบเขตเนื้อหาในการวิจัยประกอบด้วย

1) ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงบทบาทและการทำหน้าที่ในฐานะผู้นำท้องถิ่นในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ประสบการณ์ในการทำงานทางการเมืองของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

- 2) บทบาทการบริหารท้องถิ่นควบคู่กับการบริหารงานในองค์กรของผู้นำท้องถิ่นในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ความพร้อมในการรับงานถ่ายโอนจากหน่วยการปกครองอื่น
- 4) บทบาทด้านการแก้ไขปัญหาตลอดจนข้อขัดแย้งต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ปัญหาและอุปสรรค ในการแสดงบทบาท นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1.4.4 ขอบเขตระยะเวลา

การศึกษาครั้งนี้ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มประชากรเป้าหมาย ในช่วงระยะเวลาเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนกรกฎาคม 2546

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. ทราบถึงการแสดงบทบาทและหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ตำบล ว่าทำหน้าที่ของตนเองในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามรัฐธรรมนูญหรือไม่
2. ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ตำบล ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาททำหน้าที่และการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ทราบถึงข้อจำกัดในการแสดงบทบาทและการทำหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีผลทำให้การพัฒนาตำบลและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดประโยชน์ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
4. ผลที่ได้รับจากการศึกษา ไปเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาให้กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 ตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั่วประเทศ

1.6 นิยามศัพท์

ผู้นำท้องถิ่น หมายถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและ คณะผู้บริหารซึ่งประกอบด้วย รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาท หมายถึง บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น การลงมติเลือกนายก อบต. รองนายก อบต. การลงมติร่างข้อบังคับตำบล การเสนอญัตติ การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาททางด้านการบริหาร หมายถึง การที่ผู้นำปฏิบัติหน้าที่ และภารกิจตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาททางด้านการพัฒนา หมายถึง การที่ผู้นำสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรในการพัฒนาตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 22 มาตรา 23

ความรู้ ความเข้าใจ หมายถึง ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจัยด้านภาวะการเป็นผู้นำ หมายถึง ความเข้าใจในปัญหาของหมู่บ้านและประชาชน ความสามารถในการจูงใจและการเป็นนักวางแผนและรู้จักอำนาจการ

การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วน กลางบางอย่างการกระจาย หรือโอนไปให้ประชาชน มีอำนาจอิสระในการจัดการดูแลกิจการหลายด้านของตนเอง และจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายกฯ อบต.) หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง คณะผู้บริหารจำนวน 2 คน ที่นายกเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาท้องถิ่น

เลขานุการนายกฯ หมายถึง บุคคลที่ นายกเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่ปรึกษานายกฯ หมายถึง บุคคลที่ นายกเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่างๆ ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึงบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจาก
ประชาชนในหมู่บ้านจากเขตตำบลนั้นๆ เข้ามามีบทบาททำหน้าที่แทนประชาชนในสภา
องค์การบริหารส่วนตำบล

Tambon Administrative Organization (TAO) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล
Chief Executive หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved