

บทที่ 5

สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอแม่วางจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อต้องการทราบดังนี้คือ (1) เพื่อศึกษาบทบาททางด้านการบริหารงานบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย และบทบาททางด้านการพัฒนา ของผู้นำท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษาปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และสภาพสังคม และปัจจัยด้านภาวะความเป็นผู้นำ รวมทั้งปัจจัยการออกกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทด้านการบริหารและทางด้านการพัฒนาท้องถิ่น (3) เพื่อศึกษาถึงบทบาทการแก้ปัญหาและอุปสรรค ในธรรมชาติของผู้นำท้องถิ่น ต่อการแสดงบทบาทด้านการบริหาร และการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการพัฒนาในพื้นที่

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาคือ (1) ปัจจัยส่วนบุคคลอันประกอบด้วย ภาวะด้านเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม และ ระดับการศึกษาที่มีความสัมพันธ์ กับบทบาทด้านภาวะการเป็นผู้นำในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น (2) ปัจจัยด้านภาวะการเป็นผู้นำ ซึ่งประกอบด้วยความสามารถในการพัฒนา และการกำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับบทบาททางด้านการบริหารองค์กร (3) ผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจ และความสามารถในการแก้ไขปัญหา, การกำหนดนโยบายตลอดจนการพัฒนาการบริหารงานในองค์กรท้องถิ่น

โดยผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากการสัมภาษณ์ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structural Interview) รวมจำนวน 16 คน ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถสรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษาวิจัย และนำเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาเรื่อง บทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อนำมาพิจารณาในภาพรวม ตามลำดับของสมมติฐานแล้ว จะเห็นได้ดังนี้

สมมติฐานแรก ปัจจัยส่วนบุคคล อันประกอบด้วย ภาวะด้านเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม และ ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์ กับบทบาทด้านภาวะการเป็นผู้นำในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น

จากผลการศึกษาครั้งนี้ พบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นผู้นำชุมชนในการปกครองมาก่อน เช่น เป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีอาชีพหลักคือเกษตรกรรมและอาชีพเสริมคือ เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในเขตพื้นที่ ซึ่งจัดได้ว่าผู้นำท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจค่อนข้างดี มีการศึกษาระดับที่สูงกว่าชาวบ้านทั่วไป เป็นที่รู้จักกว้างขวางทางสังคมและเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน เป็นบุคคลที่คลุกคลีใกล้ชิดกับประชาชน และเคยแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับประชาชนมาก่อน จึงเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทด้านภาวะการเป็นผู้นำในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ของตนได้ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีผู้นำแบบมหาบุรุษ (Great Man Theories) ทฤษฎีนี้ เชื่อว่าผู้นำมีลักษณะพิเศษบางประการที่ผู้ตามไม่มี หรือมีลักษณะพิเศษที่เหนือกว่าผู้ตามทั้งพลังกาย พลังสมอง และพลังศีลธรรม ที่สืบเนื่องมาจากพันธุกรรมตลอดจนภาวะแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของคณะกรรมกรสาขารัฐศาสตร์และสาขารัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติได้ศึกษาเรื่องผู้นำในชนบทของประเทศไทยพบว่า ชาวบ้านหรือผู้นำท้องถิ่น มักจะมีลักษณะที่สำคัญ ๆ เช่น เป็นบุคคลที่มีอาวุโส เป็นบุคคลที่มีการศึกษามากกว่าชาวบ้านทั่วไป เป็นผู้มีความมั่นคง กล้าหาญ เสียสละ ทำคนให้เป็นประโยชน์แก่ชุมชน ผู้นำท้องถิ่น มักจะเป็นผู้นำที่มีประสบการณ์นอกหมู่บ้านอย่างกว้างขวาง เคยไปในเมืองที่เจริญ สนใจติดตามข่าวสาร เช่น ฟังวิทยุ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น การที่มีความรู้มาก เห็นมาก ทำให้ชาวบ้านยอมรับนับถือ นอกจากนี้ถ้ามีความชำนาญพิเศษ ก็อาจได้รับความนับถือมากเช่นกัน เช่น เคยเป็นข้าราชการมาก่อน เป็นหมอแผนโบราณ เป็นต้น ส่วนกรณีของบทบาทผู้นำพบว่า ผู้นำส่วนใหญ่จะมีบทบาทเกี่ยวกับการให้บริการแก่ชาวบ้านด้วยความเสียสละเพื่อท้องถิ่น อยากเห็นความเจริญ มุ่งมั่นที่จะทำความดีทุกวิถีทางเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ต้องการที่จะกระทำตนเป็นตัวอย่าง ลักษณะค่านิยมของชาวชนบทที่มีต่อผู้นำท้องถิ่น ที่เป็นที่ยอมรับนับถือของชาวบ้านที่สำคัญสำคัญคือ ให้ความช่วยเหลือแก่คนทั่วไปด้วยเมตตาจิต ซื่อสัตย์ พุดจริง ทำจริง ขยันทำงานอย่างสุจริต เป็นกันเอง เป็นที่พึ่งได้ มีตำแหน่งหน้าที่ เกรงศาสนา โอบอ้อมอารี เป็นต้น

ประสบการณ์การทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประจักษ์ว่า นายกษส่วนใหญ่ มีประสบการณ์ในการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้ว อย่างน้อย 1 สมัย โดยเข้ามาดำรงตำแหน่งในฐานะ ผู้ใหญ่บ้าน และ กำนัน หรือ เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาแล้ว ซึ่งเมื่อผู้นำพวกนี้มีตำแหน่งในการทำงานทางการเมือง สถานการณ์ต่างๆ ที่เอื้อให้พวกเขาเป็นผู้นำที่นำความเจริญไปสู่ท้องถิ่นของเขา ตลอดจนเขาสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ชุมชนได้ ตามอำนาจหน้าที่ที่เขาซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีบุคคลกับสถานการณ์ที่มีองค์ประกอบ 2 อย่างคือ ลักษณะของบุคคลเช่น สถิติปัญญา และ คุณลักษณะที่แสดงออกของแต่ละบุคคล และสถานการณ์บางอย่างภายใต้บุคคลนั้น ปฏิบัติงานเพราะการเป็นผู้นำนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์เป็นสำคัญ ยกตัวอย่าง ผู้ที่มีความฉลาดไม่ได้หมายความว่าเขาจะเป็นผู้นำได้ทุกโอกาส แต่ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์ บางสถานการณ์ก็ไม่ต้องการคนอย่างเขาเป็นผู้นำกลุ่ม ยิ่งไปกว่านั้น การวิเคราะห์การเป็นผู้นำให้ลึกซึ่งจะต้องดูความสำคัญระหว่างปัจจัยสองประการคือ คุณลักษณะของผู้นำและเหตุการณ์ที่เผชิญหน้าของกลุ่ม ปัจจัยสองประการนี้มีความสำคัญมากตามความคิดของทฤษฎีนี้ ผู้นำจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเขามีลักษณะที่สอดคล้องกับสถานการณ์ เหตุการณ์อย่างหนึ่ง อาจจะต้องการผู้นำอีกแบบหนึ่ง เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการเป็นผู้นำของเขาก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ตามทฤษฎีนี้สามารถนำไปใช้เหตุผลอธิบายได้ว่า ทำไมผู้ที่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่เลย จึงสามารถกลายมาเป็นผู้นำได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะสถานการณ์อำนวยให้

สมมติฐานที่สอง ปัจจัยด้านภาวะการเป็นผู้นำ ซึ่งประกอบด้วยความสามารถในการพัฒนาและการกำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับบทบาททางด้านการบริหารองค์กร

จากผลการศึกษา พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่มีภาวะของการเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นค่อนข้างสูง มีความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นโดยเฉพาะ สามารถจัดหางบประมาณนอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับสนับสนุนจากรัฐบาลเองได้ของบมาจาก นักการเมือง ระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) และ นักการเมืองระดับชาติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในเขตพื้นที่ของตนเอง คยได้รับงบประมาณอุดหนุนจากนักการเมืองขึ้นมาเฉพาะกิจครั้งละมาก ๆ ซึ่งเป็นงบประมาณที่เกินศักยภาพของ อบต.เองที่จะพัฒนาได้ จากการศึกษาครั้งนี้ ขัดแย้งกับการศึกษาของสุเทพ สุนทรเกสัช ได้ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะผู้นำท้องถิ่นอำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าลักษณะผู้นำยังลักษณะดั้งเดิม ผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ต่างเป็นผลผลิตของสังคม เช่นผู้ใหญ่บ้าน เจ้าอาวาส ครู โรงเรียน และชาวบ้านที่อาวุโส

ประพุดิตัวคึกี้ได้รับความนิยมาจากชาวบ้าน ได้รับเลือกให้เป็นผู้นำท้องถิ่น และผู้นำเหล่านี้ก็มีอิทธิพลและความสามารถในการขอความร่วมมือจากชาวบ้านอยู่ในขอบเขตจำกัด คือเฉพาะโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ที่เห็นผลทันตาเท่านั้น

แต่จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอแม่วาง ที่มีลักษณะความเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นได้ดี มีความสามารถในการระบวงการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคในด้านการขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎ ข้อบังคับ บทบาท และหน้าที่ของตนเอง อย่างถ่องแท้ นอกจากนี้ยังขาดความรู้ความเข้าใจในด้านการบริหารงานบุคคล ที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสและให้อำนาจในการบริหารงานบุคคล แก่ผู้นำท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งถือว่า เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานในองค์กรของท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีบุคคลกับสถานการณ์ (Personal-Situation Theories) ที่บอกว่าคนฉลาด ไม่ได้หมายความว่า เขาจะเป็นผู้นำได้ทุกโอกาส ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์นั้นๆ ด้วย

สมมติฐานที่สาม ผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจ และความสามารถในการแก้ไขปัญหา การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการพัฒนาการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่วาง มีความรู้ ความเข้าใจและความสามารถในการแก้ไขปัญหา หรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งปัญหาที่พบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดปัญหาขึ้นภายในเขตพื้นที่ จึงเป็นหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ต้องหาทางแก้ไข ซึ่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบล สามารถเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขความขัดแย้งต่าง ๆ ได้ ในระดับดี โดยข้อขัดแย้งในด้านการบุกรุกที่ดินในพื้นที่นั้นนายกองค้แก้ไขโดยการกำหนดเป็นนโยบายการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่รับผิดชอบของอบต. ในเขตอำเภอแม่วางให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบล สามารถเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขความขัดแย้งต่างๆ ให้คู่กรณี สามารถเข้าใจและตกลงได้จากผลการศึกษานี้ได้สอดคล้องกับการศึกษาของระดมอินแสง ที่ทำการศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในจังหวัดน่านพบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่งมีบทบาทในการบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง และมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในการบริหารและจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นค่อนข้างน้อยแต่มีบางแห่งมีโครงการจัดการทรัพยากรที่ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเช่น โครงการอนุรักษ์สัตว์น้ำโครงการจัดตั้งป่าชุมชน โครงการ

การเขวชนอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประชาคมตำบล กลุ่มองค์กรประชาชนที่มีบทบาทอย่างมากในปัจจุบัน ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคเป็นส่วนใหญ่และปัญหาการขาดแคลนงบประมาณวัสดุ อุปกรณ์ที่จะนำมาใช้สนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของ อบต. ผลการศึกษาบ่งชี้ว่าการบริหาร การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของ อบต. ให้ได้ผลดีนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือ จากกลุ่มประชาคมตำบลรวมทั้งกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่ดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์อยู่แล้ว โดยที่ผู้บริหาร อบต.จะต้องให้ความสำคัญร่วมมือกับกลุ่มประชาคมตำบลและกลุ่มอื่นๆ ที่ สำคัญผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โครงการ จัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่นั้นด้วย ซึ่งได้สอดคล้องกับทฤษฎี สิ่งแวดล้อม (Environmental Theories) ที่เชื่อว่า ผู้นำ มีผลมาจากเวลา สถานที่ และสภาพแวดล้อมที่บุคคลหนึ่ง จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำนั้นขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อมตามกาลเทศะ กล่าวคือผู้นำจะเป็นผู้สามารถแก้ปัญหาได้ปัญหาหนึ่งได้ในยามวิกฤติ เช่น สงคราม เป็นต้น ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ภาวะผู้นำจะสืบเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง

ในขบวนการกำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ ทางนายกฯ ได้มีการกำหนด นโยบายไว้แล้วและสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายนั้นๆในรูปแบบของข้อบัญญัติประจำปี ของตำบลโดยนายกฯ เป็นผู้ตรวจสอบรายงานประจำปีตามงบประมาณ ในการปฏิบัติงานใน องค์กร นายกฯยังมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือและชี้แนะจากเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการประจำที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละฝ่ายอยู่แล้ว

5.2 สรุปผลการวิจัย

5.2.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ตลอดจนหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีเพียงปลัด องค์การบริหาร ส่วนตำบลหญิงปีเท่านั้นที่เป็นผู้หญิง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่วาง ล้วนแล้วแต่เป็นเพศชายและมีอายุ 40 ปี ขึ้นไปทั้งสิ้นมีการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือ เทียบเท่า และผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่วาง ส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพหลักคือ อาชีพเกษตรกรรม และมีอาชีพเสริมคือรับเหมาก่อสร้างทั่วไปและ เคยผ่านการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาแล้ว 1 สมัย ทั้งโดยตำแหน่ง และ จากการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงทั้งสิ้น

5.2.2 ข้อมูลบทบาททางด้านการบริหารงาน ,การกำหนดนโยบาย และการพัฒนา

1) นายกอบต. มีบทบาทด้านการบริหารงานของท้องถิ่นและ พัฒนาท้องถิ่น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสำคัญ เนื่องจากฝ่ายผู้บริหารของอบต.นำหลักการการทำงานที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตามยุทธศาสตร์ของ อบต. หรือที่เรียกว่า การทำ ประชาคมระดับหมู่บ้านเข้ามาใช้ จึงทำให้การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เพื่อระดม ปัญหาให้เป็นไปตามความสำคัญเร่งด่วน ก่อนหลัง สามารถตอบสนองความต้องการของ ชาวบ้านได้อย่างทั่วถึงหัวใจที่สำคัญที่สุดในการทำงานของนายกฯ หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเป็นการทำงานที่มีประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

2) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่มาจากคัดเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงตาม พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. 2545 ซึ่ง ผู้บริหาร มีบทบาทในการแถลงนโยบายต่อสภาอบต.และมีบทบาทในการรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ข้อบัญญัติ ประกาศต่างๆ และข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเปิดเผย และทั่วถึง

5.2.3 ข้อมูลปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สภาพสังคม ภาวะความเป็นผู้นำ และออกกฎหมาย เฉพาะของท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคลประกอบด้วย อายุ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และ ประสบการณ์การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของนายก ฯตลอดจนการออกกฎหมายท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทภาวะการเป็นผู้นำท้องถิ่น ผลการวิเคราะห์ สรุปได้ว่า

1) อายุ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และประสบการณ์การดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เพศชายที่มีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป มีอาชีพเสริมที่ สร้างรายได้ดี เช่นเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง ที่ต้องมึบทบาทในการแสดงความเป็นผู้นำ หรือประชาชนส่วนมากรู้จักมักคุ้นเป็นอย่างดี มีผลต่อการแสดงบทบาทของการเป็นผู้นำในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ จะมีความสามารถในการทำหน้าที่ในการเป็นผู้นำชุมชนตลอดจนสามารถ พัฒนาชุมชนได้ดีกว่าผู้ที่ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีบทบาททางสังคมมาก่อน

2) บทบาทในการออกกฎหมายที่ใช้เฉพาะของท้องถิ่น ที่สามารถใช้บังคับในพื้นที่ นั้นๆ มีอิทธิพล ต่อการแสดงบทบาทภาวะการเป็นผู้นำ กล่าวคือ ผู้นำที่มีบทบาทในการออก กฎหมาย และใช้กฎหมายในการบังคับใช้ในพื้นที่ภายในตำบล จะมีอิทธิพลในการเป็นผู้นำ ที่เป็นผู้นำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่ผู้นำได้วางไว้ อย่างเคร่งครัด

5.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทหน้าที่ของนายก อบต

ปัญหาและอุปสรรคของการแสดงบทบาทของนายก ฯ ที่เป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาคน พัฒนาองค์กรและที่สำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยภาพรวม คือ

1. ปัญหาการ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ และ ข้อบังคับ ของตนเอง

ปัญหานี้ทำให้เกิดข้อขัดแย้งกันขึ้นระหว่าง เจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการประจำ กับ ผู้บริหาร หรือ ข้อขัดแย้งระหว่าง ผู้บริหาร กับ สมาชิก หรือ ผู้บริหาร กับ ประชาชน เป็นต้น

แนวทางแก้ไข การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของบทบาทของตนเองในครั้งนี้ ย่อมเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจ สำหรับการนำไปพัฒนาความสามารถของผู้นำท้องถิ่น ให้มีศักยภาพที่สอดคล้องระยะยาวที่แผนและขั้นตอนกำหนดไว้ สำนักงานการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ควรจัดให้มีการ อบรมหลักสูตรสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น โดยการบังคับให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกคน ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อให้ทราบถึงกฎ ระเบียบ และข้อพึงปฏิบัติงานต่างๆในท้องถิ่น เพื่อเพิ่มพูนความรู้เรื่องข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานงานอบต. และให้รู้ข้อพึงปฏิบัติงานในองค์กรอย่างถูกต้อง ไม่ใช่อำนาจในทางที่มีขอบ และควรติดตามและประเมินผล ในการฝึกอบรมและเพิ่มศักยภาพการเรียนรู้ด้วย เนื่องจากท้องถิ่นจะได้รับหนังสือสั่งการที่เข้ามาแต่ละวัน ล้วนแล้วแต่เป็นงานที่หลากหลายสาขาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพราะการกระจาย อำนาจลงสู่ท้องถิ่น จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่เป็นผู้นำองค์กรท้องถิ่น มีความรู้ความสามารถในการ บริหาร – จัดการในงานต่าง ๆ ที่ส่วนกลางได้มอบหมายและได้ให้อำนาจแก่ ท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญมากมาย รวมทั้งได้ให้สิทธิสภาพที่จะดำรงอยู่ในตำแหน่งที่ต่อเนื่อง และยาวนาน ดังนั้น นายก อบต. ควรใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา และแม่นยำในดับ ทกฎหมายที่จะสามารถนำมาใช้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด

2. ปัญหาการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

ซึ่งผู้บริหารส่วนมาก มักมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ บริหารงานโดยการเอื้อประโยชน์ให้แก่บางกลุ่ม หรือ เครือญาติ เิงนโยบาย หรือ กำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุน ทำให้เกิดข้อครหาจากบุคคลภายนอก

แนวทางแก้ไข ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ เป็นปัญหาหนึ่งที่ได้รับการกล่าวขานมากที่สุด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ โดยเฉพาะผู้นำที่ดำรงตำแหน่ง นายก อบต.เอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเรื่องผลประโยชน์ที่เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือการที่ผู้นำท้องถิ่นมีผลประโยชน์ทับซ้อน

บริหารงานแบบเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องและกลุ่มอิทธิพลในพื้นที่มีบทบาทเหนือผู้นำท้องถิ่น ซึ่ง กฎหมายบางข้อไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่ หรือกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นเองนั้น มันมีความยืดหยุ่นที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม

- นายกฯ ที่เป็นผู้นำท้องถิ่น ควรปฏิบัติงานแบบตรงไปตรงมา และปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีคุณธรรมและจริยธรรม ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนเองหรือเครือญาติ และไม่รับสินจ้างรางวัลจากผู้รับจ้าง และควรปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ทุกขั้นตอน

- ต้องประชาสัมพันธ์ให้การเมืองภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในท้องถิ่น โดยเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของ ท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง เคร่งครัด และเข้มงวดทุกขั้นตอน

- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องดำเนินงานตรวจสอบอย่างจริงจัง และควรดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำ อาจะกำหนดการตรวจสอบ อปต. ทุกปี ถ้าเจอข้อผิดพลาด ต้องแนะนำ ให้แก้ไข หากพบว่ากรปฏิบัติงานผิดพลาดควรกำหนดโทษ ตามสายงานเพราะเท่าที่ผ่านมา การกำหนดโทษ จะเป็นเพียงข้าราชการผู้น้อยที่ปฏิบัติงานในสายงานเท่านั้น ความผิดพลาดจะไม่ถึงผู้นำที่เป็นผู้นำสูงสุดในท้องถิ่นนั้นๆ

ดังนั้น การเพิ่มศักยภาพและสมรรถภาพที่เหมาะสม ให้แก่ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้

3. ปัญหาการขาดเสถียรภาพในการบริหารงานบุคคล ตาม พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542

ในส่วนของการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจ ในกฎระเบียบ ข้อกฎหมายเฉพาะท้องถิ่น ข้อบังคับโดยเฉพาะปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจด้านบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้บริหารบางคน ใช้อำนาจ ในการออกคำสั่งที่มีชอบของตัวเองในหลายๆด้าน ทำให้เกิดความเป็นห่วงในระยะยาวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง เนื่องจากนายกอบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ของอำเภอ แม่วางและผู้นำแต่ละท่านก็เป็นผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น ซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนไว้วางใจและคัดเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้บริหารที่มีประสบการณ์ทางการเมือง มีประสบการณ์การพัฒนา ค่อนข้างสูง แต่ก็ยังมีจุดอ่อนในการบริหารบุคคลในองค์กรอยู่ คือ ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง เท่าที่ควรยังมีจุดอ่อนทางการบริหารงานบุคคลในองค์กร ซึ่งปัญหาที่มักพบในการบริหาร-จัดการ งานบุคลากรในองค์กร อย่างไม่เป็นธรรม ดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเงินเดือน ค่าจ้าง ประโยชน์ ค่าตอบแทนอื่น ๆ ตลอดจนความดีความชอบ ยังมีมาตรฐานที่ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรมของการประเมินผลพนักงานในองค์กร

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่โดยไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการโอนย้ายทำให้การโอนย้ายพนักงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารและยังพนักงานมีความขัดแย้งกับผู้บริหารแล้ว การขอโอนย้ายยังไม่สามารถทำได้เลย

แนวทางแก้ไข

- 1.2.1 การโอนย้ายกรณีปกติ ที่ผู้โอนย้ายไม่มีปัญหาควรดำเนินการไปตามระเบียบและแนวทางเดิม
- 1.2.2 การโอนย้าย ในกรณีที่เป็นปัญหาเช่น ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหาร ควรให้คณะกรรมการกลาง หรือคณะกรรมการแห่งชาติ เข้ามามีอำนาจในกรณีแก้ไขปัญหา
- 1.3 ปัญหาด้านการคัดสรรและการคัดเลือกบุคลากรส่วนท้องถิ่น ได้แก่
 - 1.3.1 การสรรหาและคัดเลือก มักขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถได้จริง
 - 1.3.2 เนื่องจากการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีหลายคณะกรรมการ ทำให้ประสิทธิภาพในการสรรหา แตกต่างกันไป ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

แนวทางแก้ไข

1. ควรมีสวนย์จัดสอบของจังหวัดเพียงจังหวัดเดียว และสามารถใช้บัญชีได้ทั่วประเทศ
2. การคัดเลือกพนักงานระดับบริหาร ควรให้คณะกรรมการแห่งชาติ เข้ามาควบคุมดูแลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

5.2.5 ปัญหาในด้านการรับงานถ่ายโอน ภารกิจต่าง ๆ ที่จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

สำหรับงานถ่ายโอนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 องค์กร (อบจ., อบต. และ เทศบาล) จำนวนทั้งหมด 245 ภารกิจ ใน 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่ง

เสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาระเบียบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และด้านการรักษาคุณแลวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว 157 ภารกิจ กำลังทยอยอีก 3 ภารกิจ และยังไม่ได้ถ่ายโอนอีก 64 ภารกิจ ซึ่งทางด้านต่าง ๆ ของการถ่ายโอน ทาง องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอแม่วาง มีศักยภาพพอที่จะรับการถ่ายโอน ซึ่งมาติดขัดตรงที่ การถ่ายโอนด้านการศึกษา เนื่องจากว่า ทางท้องถิ่นเอง ส่วนมากเป็น อบต.ขนาดเล็ก ก็ยังไม่พร้อมที่จะรับโอน ยังมีปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดโดยขอแยกประเด็นปัญหาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. ส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนยังประวิงเวลาทุกวิถีทางที่จะไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่นด้วยหวังเกรงว่าจะสูญเสียบ้านและงบประมาณให้กับท้องถิ่นมากเกินไป รวมทั้งยังหวังนวิดกเกี่ยวกับหน่วยงานของตนเองที่จะถูกยุบลงหากหมดภารกิจ จึงมีการเสนอทบทวน ปรับปรุง และชะลอการถ่ายโอน ไม่สนใจหรือให้ความสำคัญกับการแก้ไขกฎหมาย

2. ส่วนของ อบต. เอง ที่ต้องรับงานถ่ายโอน ยังพบว่า ยังมี อบต.ขนาดเล็กจำนวนมากบุคลากรยังไม่เต็มอัตรากำลัง และขาดความพร้อม และความสามารถในการดำเนินการรับโอนภารกิจได้ โดยเฉพาะ อบต.ขนาดเล็ก ที่มีโครงสร้างขององค์กร งบประมาณ และรายได้ไม่เพียงพอ รวมทั้งด้านบุคลากรภายในองค์กรเองที่ยังขาดแคลนอยู่มาก

3. ส่วนของภารกิจที่จะถ่ายโอนเอง บางเรื่องยังเป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจน และซ้ำซ้อนระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากนี้ ยังมีเรื่องของภารกิจที่ท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการเองได้จะต้องร่วมมือกับส่วนราชการเดิมที่เป็นเจ้าของภารกิจในการบริหารจัดการภารกิจนั้น ๆ

4. ส่วนของกฎหมายและสิ่งแวดล้อม ที่มีผลกระทบต่อแผนปฏิบัติการฯ ที่มีทั้งกฎหมายเก่าที่เป็นของส่วนราชการเดิมที่ยังมีผลบังคับใช้ และไม่มีการแก้ไขปรับปรุงที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับ อบต. นำไปดำเนินการต่อ และกฎหมายใหม่ที่รัฐบาลตราขึ้น ทั้ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โครงการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา การตรา พ.ร.ก.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งยังคงเป็นตัวปัญหาในการยุบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง รวมการสั่งการแกมบังคับ วางแนวทางเพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามเพื่อตอบสนองตามนโยบายของรัฐบาลจากส่วนภูมิภาค

ข้อเสนอแนะจากส่วนราชการที่ถ่ายโอนกิจการสาธารณะให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ต้องเร่งรัดให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการฯ กำหนดรายละเอียดไว้โดยเคร่งครัดทั้งในการดำเนินงานตามขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ และการแก้ไขปัญหา กฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อแก้ปัญหา ที่เป็นเจ้าของงานเดิมที่ยังคงได้รับงบประมาณในส่วนของการกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว หรือภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนภารกิจไปแล้วโดยตรงด้วย โดยให้ คณะกรรมการท้องถิ่น กำกับดูแล ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(ส.ถ.)

3. กำหนดมาตรการให้ส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ จัดทำแผนการถ่ายโอนแนวทางปฏิบัติ หรือคู่มือการปฏิบัติงาน จัดการอบรม และการไปเป็นที่เลี้ยง ซึ่งอาจจะยืมตัวไปช่วยราชการ รวมทั้งให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดตัวชี้วัดและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานที่ต้องถ่ายโอนภารกิจในครั้งนี้ เพื่อนำไปเป็นผลต่อการตั้งงบประมาณและ โบนัสให้กับหน่วยงานที่ถ่ายโอนนั้นๆ

4. อปท.ที่รับการถ่ายโอนต้องจัดทำแผนรองรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆ และจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับด้วยและให้ สกถ. ร่วมกับ สถ. ดำเนินการจัดการและเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านผู้บริหารท้องถิ่น ระบบบริหารจัดการ งบประมาณ และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ อัตราค่าสิ่งบุงคูลากร และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการบริหารแผนและการเพิ่มประสิทธิภาพและการประเมินผลในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาการพัฒนาระบบติดตามและประเมินผล ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือในส่วนนี้

5. ส่วนภารกิจที่จะถ่ายโอนต้องมีการปรับวิสัยทัศน์ในแผนปฏิบัติการ ให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน และโอกาสที่จะเป็นไปในอนาคตโดยยึดหลัก อปท.ที่มีความพร้อมมาก ควรได้รับการกิจไปมาก และได้รับงบประมาณตามภารกิจมากด้วย ส่วนที่มีภารกิจน้อย ก็ให้น้อยตามกันไป โดยกำหนดครุแบบให้ชัดเจน