

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ

1. เพื่อศึกษาความสอดคล้องของการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดสมมุติฐานในการศึกษาไว้ 3 ประการ คือ

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบปฏิบัติ ในระดับน้อย

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา การจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบปฏิบัติแตกต่างกัน

และกำหนดวิธีการศึกษาโดยการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ด้วยกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน และประธานประชาคมตำบล ในพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอแมริม และ อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 15 คน และการใช้แบบสอบถามกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 191 คน ในพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอสารภี อำเภอแมริม และอำเภอแม่วาง ด้วย

การหาค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ค่าสถิติไคสแควร์ (Chi-Square Test) ทดสอบโดยอ่านจากค่าเพียร์สัน ไคสแควร์ (Pearson Chi-square) ในการทดสอบความสัมพันธ์ของข้อมูลด้านปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาและอุปสรรค และ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษาจากข้อมูลเชิงปริมาณ

ผลการศึกษาจากการสำรวจด้วยแบบสอบถามกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 191 คน

5.1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล ของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งประกอบไปด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 191 คน สรุปได้ดังนี้

ผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุอยู่ในช่วง 41 – 50 ปี ผู้ที่มีอายุน้อยที่สุดคือ 25 ปี ส่วนใหญ่มีสถานภาพสมรสมากที่สุด มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา อาชีพส่วนตัวนอกจากการดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว มีอาชีพเกษตรกร มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ในช่วง 5,000 – 10,000 บาท ต่อเดือน ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งระหว่าง 3 – 6 ปี

5.1.2 ผลการวิเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม และการจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถึง 26 ข้อ จาก 40 ข้อ คิดค่าเฉลี่ยได้ร้อยละ 65 ซึ่งสามารถตอบคำถามได้ถูกต้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่กำหนดให้มีการก่อตั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน วาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคือ 4 ปี โครงสร้างการ

บริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่และขนาดกลาง ประกอบไปด้วย คณะผู้บริหารและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กประกอบไปด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างการบริหารงานของฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ตอบถูกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และขนาดกลาง คือ คณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก คือ ผู้บริหารคนเดียว/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพราะสามารถทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ได้เองภายใต้กรอบกฎหมายกำหนด ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมคือนายอำเภอ พระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนับถึงปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ผู้ที่สามารถทำหน้าที่เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือก ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานส่วนตำบลคือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในการเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกับฝ่ายบริหารหรือพนักงานส่วนตำบล ผู้ที่มีหน้าที่ในการแจ้งข้อกฎหมาย หรือระเบียบ หรือ หนังสือสั่งการ ต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคือเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครบวาระกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งภายใน 45 วัน เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคือผู้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล

จากข้อมูลดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 และระเบียบปฏิบัติ ในระดับปานกลาง

5.1.3 ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

พบว่าผู้ตอบแบบสอบถาม มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วย ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

ตำบล เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายมิได้กำหนดในเรื่องของวุฒิการศึกษาไว้ อายุได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 25 ปี แต่ไม่ได้กำหนดอายุขั้นสูงสุดของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ จำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เหมาะสม คือ บางพื้นที่ควรมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงคนเดียวต่อ 1 หมู่บ้าน และบางพื้นที่ควรมีมากกว่า 2 คน เป็นต้น การจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ชัดเจน ขาดบุคลากรฝ่ายประจำและงบประมาณเป็นของตนเอง

5.1.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ

ข้อมูลจากแบบสอบถามปลายเปิด พบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

1) ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1.1) ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความเห็นว่า ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกันในปัจจุบัน กล่าวคือ บางส่วนจบการศึกษาระดับปริญญาเอก ปริญญาโท หรือปริญญาตรี แต่บางส่วนกลับไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ ทำให้เป็นปัญหาในการทำหน้าที่ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล สำหรับบังคับใช้กับประชาชนในพื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามจึงได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ควรกำหนดระดับการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ไม่ต่ำกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับ

(2) อายุตัวของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ตอบแบบสอบถามบางส่วนได้แสดงความเห็นว่า อายุตัวของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุมากจนเกินไป ทำให้การลงมติในเรื่องต่าง ๆ ของสภาฯ ดำเนินไปค่อนข้างช้าเพราะใช้เวลาตัดสินใจค่อนข้างนาน เนื่องจากต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจนานกว่า ผู้ที่มีอายุน้อย

ดังนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามบางส่วนจึงได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ควรกำหนดระดับการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 70 ปีบริบูรณ์

(3) การจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาอบต.และบุคลากร

ผู้ตอบแบบสอบถามบางส่วนได้แสดงความเห็นว่า ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในด้านงานธุรการมาก เนื่องจากไม่มีการจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและบุคลากรที่จะคอยช่วยเหลืองานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ทำให้งานต่าง ๆ ของสภาฯ เป็นไปค่อนข้างช้าและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วนตามบทบาท อำนาจ หน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ดังนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามบางส่วนจึงได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ควรกำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระดับส่วนราชการแยกออกไปต่างหากจากโครงสร้างฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้มีบุคลากรประจำในส่วนราชการที่แยกออกไป เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน และสามารถสนองตอบงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดได้ครบถ้วน

4.2) ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงการดำเนินงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือระเบียบ เกี่ยวกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ตอบแบบสอบถามบางส่วนได้เพิ่มเติมความเห็นและข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ควรลดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหลือหมู่บ้านละ 1 คน จากเดิมหมู่บ้านละ 2 คน โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกสภาฯหมู่บ้านละ 2 คน มีจำนวนมากเกินไป ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณไม่คุ้มค่ากับบทบาท อำนาจ หน้าที่ ที่มีอยู่

(2) ควรกำหนดคุณสมบัติเลขานุการสภาอบต.ให้ชัดเจน เพราะเลขานุการสภาอบต.เป็นตำแหน่งที่สำคัญที่ต้องรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม และต้องชี้แจงระเบียบกฎหมายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประกอบในการตัดสินใจลงมติเรื่องใด ๆ

(3) ควรกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างองค์กรฝ่ายประจำของตนเอง โดยมีบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการขาดบุคลากรฝ่ายประจำและงบประมาณสำหรับการดำเนินงานของสภาฯ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถทำหน้าที่ได้ครอบคลุมตามกฎหมายกำหนด

5.2 สรุปผลการศึกษาจากข้อมูลเชิงคุณภาพ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การบริหารส่วนตำบลคือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วน

ตำบล และผู้นำระดับตำบล คือ กำนันท้องที่ และประธานประชาคมตำบล พบว่า ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนของงานให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น และการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ นั้น สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยระดับการศึกษา กล่าวคือ หากมีระดับการศึกษาที่สูงก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดี แต่ทั้งนี้ ต้องประกอบไปด้วยคุณธรรม จริยธรรม ในการปฏิบัติงานด้วย และความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมและระเบียบปฏิบัติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพราะหากมีความรู้ความเข้าใจจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน สุจริต ปราศจากอคติและการถูกครอบงำ

ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนมากผู้ให้สัมภาษณ์ตอบว่าปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนใหญ่มักมีสาเหตุมาจากการขาดความรู้และความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเท่าที่ควร และนำมาสู่ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเมื่อไม่รับบทบาทหน้าที่ของตนเองก็อาจจะไปก้าวก่ายงานในส่วนอื่น และอาจจะนำไปสู่การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด และไปทำหน้าที่ในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้อง ไม่สำคัญ และระเบียบกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ และที่สำคัญอย่างยิ่งอาจจะนำไปสู่การขาดจิตสำนึกและอุดมการณ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

แนวทางแก้ไขปัญหาคือควรมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายให้ต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ โดยภาครัฐควรให้ความสำคัญกับทุกคนมิใช่ให้ความสำคัญเพียงผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหาร หรือผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งในสภาอบต.เท่านั้น

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับจำนวนและที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นต่อกรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากหมู่บ้านและ 2 คน ว่าไม่เหมาะสมโดยบางส่วนเห็นว่ามีจำนวนมากเกินไป และบางส่วนเห็นว่าสมาชิกองค์การ

บริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ในปัจจุบัน มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวใน 2 ลักษณะ คือ 1) อบต.ขนาดเล็ก ควรปรับลดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหลือเพียงหมู่บ้านละ 1 คน เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานโดยทำให้เกิดเอกภาพและเกิดความชัดเจนในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหมู่บ้าน และจะประหยัดงบประมาณ 2) อบต.ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ควรเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิมหมู่บ้านละ 2 คน เป็น 3 คน หรือกำหนดตามสัดส่วนประชากรในหมู่บ้านนั้น ๆ ว่าควรมีสมาชิกสภาอบต.ได้จำนวนกี่คน เนื่องจากอบต.ขนาดกลางและขนาดใหญ่ เป็นพื้นที่ชุมชนหนาแน่น มีประชากรจำนวนมาก พื้นที่มีปัญหาซับซ้อน ส่วนใหญ่เป็นเขตเมืองหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบท ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

ความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าในประเด็น ของการปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ตอบว่าไม่ครบถ้วน โดยมีข้อสังเกตว่าผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้เหตุผลแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่าปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ครบถ้วนเนื่องจากตัวบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกขาดความสนใจในหน้าที่ของตน ไม่ศึกษาระเบียบ กฎหมาย ขาดประสบการณ์ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหตุผลว่าไม่ครบถ้วนเนื่องจากผู้ได้รับการคัดเลือกมีภาระงานมาก และบางครั้งขาดประสบการณ์ โดย หากเปรียบเทียบระหว่างเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกับที่มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ใครปฏิบัติหน้าที่ได้เหมาะสมและครบถ้วนมากกว่ากัน เพราะเหตุใด นั้น ส่วนใหญ่ผู้ให้สัมภาษณ์ตอบว่าแล้วแต่คุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก ไม่เกี่ยวกับที่มา โดยหากผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมีความรู้ ความสามารถ และมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานจะปฏิบัติงานได้ดี นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบเสริมนอกจากตัวบุคคลคือ ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยหากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และขนาดกลาง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ เพราะภาระงานมาก ไม่

มีเวลา แต่หากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะเหมาะสมกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องสามารถทำให้งานฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินไปได้ด้วยดี แต่มีข้อสังเกตที่ควรระมัดระวังเนื่องจากงานในฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแยกออกจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนจึงควรกำหนดบทบาทของตนเองให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และเป็นไปตามกฎหมาย

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับการตั้งส่วนราชการระดับกองหรือส่วนหรือในระดับฝ่ายหรืองานว่าหากมีการจัดตั้งจะทำให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มากขึ้นหรือไม่ อย่างไร นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ตอบว่าเห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ควรจัดตั้งองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาอบต.ในองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่ เป็นระดับส่วนราชการแยกต่างหากจากสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาจเรียกว่า “สำนักงานเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล” โดยมีประธานสภาอบต.หรือเลขานุการสภาอบต.เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง แต่สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด และภาระงานไม่มาก ไม่ซับซ้อนควรจัดตั้งองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาอบต.เป็นงานหนึ่งในสำนักงานปลัดอบต.โดยอาจเรียกว่า “งานกิจการสภา” แต่ให้มีเจ้าหน้าที่ประจำเป็นผู้รับผิดชอบช่วยเหลืองานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามความเหมาะสม

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ยังมี ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงการดำเนินงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบ เกี่ยวกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) ด้านปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ผู้ให้การสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ดังนี้

1.1) ควรระบุอำนาจหน้าที่ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นมาตราหนึ่งต่างหาก เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี อำนาจหน้าที่ อย่างไรบ้าง โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจากในปัจจุบัน กฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้กำหนด อำนาจ หน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า มีอำนาจ หน้าที่ อย่างไร

เพียงแต่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เท่านั้น จึงเป็นสามารถสำคัญให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละคนว่า ควรปฏิบัติตนอย่างไรในแต่ละวัน หรือแต่ละสถานการณ์ ทำให้ปัจจุบันสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงแสดงบทบาทของตนตามที่ตนเข้าใจว่า เป็นหน้าที่ของตน รวมทั้งประชาชนก็ไม่ทราบว่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่อย่างไรบ้าง ทำให้ปัจจุบันสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่ประชาชนในหมู่บ้านเข้าใจว่า เป็นผู้ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งผู้บริหารขององค์กร ที่สามารถบันดาลสิ่งใด ๆ ที่ตนเองต้องการได้ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นภายในหมู่บ้าน เช่น สามีภรรยาทะเลาะกัน ชาวบ้านก็จะไปขอให้สมาชิกสภาอบต.มาช่วยไกล่เกลี่ย แทนที่จะไปหาผู้ใหญ่บ้าน หากสมาชิกสภาอบต.ไม่ไปช่วยเหลือก็อาจสูญเสียคะแนนนิยมของตนได้ จึงมีความจำเป็นและจำใจต้องไปช่วยเหลือทั้งที่อาจไม่ใช่หน้าที่ของตนเองโดยตรง หรือ การจัดงานบุญหรืองานอวมงคล เช่น งานทำบุญบ้านใหม่ งานมงคลสมรส งานฉาปนกิจศพ หรืองานอื่น ๆ ภายในหมู่บ้าน เจ้าภาพมักจะไปขอร้องให้สมาชิกสภาอบต.เข้ามาช่วยเหลือทั้งในด้านเงิน ด้านแรงงาน หรือวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ ทั้งนี้ ประชาชนมีความเข้าใจว่า นั่นคือหน้าที่ของสมาชิกสภาอบต.ที่เป็นหน้าที่ที่ต้องเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในทุก ๆ ด้าน ทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องปฏิบัติจริงตามที่กฎหมายกำหนดลดลง และไม่ครบถ้วน ดังนั้น หากมีการแก้ไขกฎหมายระบุ อำนาจ หน้าที่ ของสมาชิกสภาอบต.ให้ชัดเจนจะทำให้ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมลดลง

1.2) ควรกำหนดวุฒิการศึกษาสำหรับผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นอย่างต่ำ โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า เนื่องจาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องความรู้ในระดับที่พอทำความเข้าใจกับกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติทางราชการ รวมทั้งสามารถนำมติหรือกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติท้องถิ่น หนังสือทางราชการ ไปทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากสมาชิกสภาอบต.ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ หรือไม่สามารรถเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ รวมทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่น และหนังสือสั่งการทางราชการแล้ว จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างครบถ้วน และรอบคอบ รวมทั้งการมองเห็นภาพรวมของปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรอบด้าน และอาจส่งกระทบไปถึงการตัดสินใจเรื่องหนึ่งเรื่องใดในการลงมติในสภาอบต.ได้

1.3) ควรลดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในอบต.ขนาดเล็ก

หมู่บ้านละ 1 คน (จากเดิมหมู่บ้านละ 2 คน) และควรกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่ มีที่มาจากหมู่บ้านโดยใช้สัดส่วนจำนวนประชากรในหมู่บ้านนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการกำหนดว่าควรมีจำนวนสมาชิกสภาอบต.ได้หมู่บ้านนั้น ๆ เท่าใด โดยมีเหตุผลประกอบว่า อบต.ขนาดเล็กส่วนใหญ่มีรายได้น้อย ประชากรไม่หนาแน่น เมื่อลดจำนวนลงจะทำให้ประหยัดงบประมาณเพื่อนำงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการพัฒนาในด้านอื่น สำหรับอบต.ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ส่วนมากพื้นที่จะอยู่ในเขตชุมชนที่หนาแน่น บางหมู่บ้านมีจำนวนประชากรจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการดูแลเอาใจใส่อย่างทั่วถึง เมื่อมีการใช้จำนวนประชากรในการกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาอบต.แล้ว จะทำให้หมู่บ้านขนาดใหญ่มีสมาชิกสภาอบต.เพิ่มเติม ทำให้การดูแลเอาใจใส่ประชาชนทำได้อย่างทั่วถึง ส่วนหมู่บ้านขนาดเล็กอาจมีสมาชิกสภาอบต.ลดลง ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุติธรรมกับหมู่บ้านขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาอบต.ไม่ได้กระทบกระเทือนถึงงบประมาณของอบต.ซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว

1.4) ควรกำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการสภาอบต.โดย

ตำแหน่ง ในอบต.ขนาดเล็ก และไม่ต้องกำหนดค่าตอบแทนเพิ่มเติม แต่ให้กำหนดเป็นเบี้ยประชุมแทน โดยมีเหตุผลว่า ในอบต.ขนาดเล็กส่วนใหญ่สมาชิกสภาอบต.มีความรู้น้อย ขาดทักษะประสบการณ์ ประกอบกับส่วนใหญ่มีอาชีพทำเกษตรกรรม ไม่เชี่ยวชาญระเบียบหรือกฎหมาย เมื่อดูตามอำนาจหน้าที่ของเลขานุการสภาอบต.แล้ว ปลัดอบต.จะมีความเหมาะสมกว่า เพราะเป็นผู้รู้และเข้าใจเรื่องระเบียบ กฎหมาย วิธีปฏิบัติทางราชการมากที่สุดในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับปลัดอบต.มีบุคลากรฝ่ายประจำที่สามารถสั่งการได้อยู่แล้ว ในการให้มาช่วยเหลืองานของสภาอบต.ที่เป็นงานด้านธุรการ จะทำให้งานของสภาอบต.นั้นเกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ ประกอบกับปลัดอบต.มิได้เป็นสมาชิกสภาอบต.จึงไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหรือมติใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบเรื่องใด ๆ อยู่แล้ว

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่ ควรกำหนดให้สภาอบต.เป็นผู้เลือกระหว่างสมาชิกสภาอบต.กับพนักงานส่วนตำบลผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับหัวหน้าส่วนราชการคนหนึ่ง (ซึ่งอาจมิใช่ปลัดอบต.ก็ได้) เพื่อเป็นเลขานุการสภาอบต. กรณีสมาชิกสภาอบต.ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาอบต.ให้มีค่าตอบแทนเพิ่มเติมตามสัดส่วนอันเหมาะสม แต่กรณีพนักงานส่วนตำบลได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาอบต. ให้กำหนดไม่ให้มีค่าตอบแทน แต่ให้กำหนดเป็นค่าเบี้ยประชุมแทน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย โดยมีเหตุผลประกอบว่า ในอบต.ขนาดกลางและขนาดใหญ่ พนักงานส่วนตำบลมีจำนวนมากเพียงพอที่จะมา

ช่วยเหลืองานของสภาอบต.ได้ ประกอบกับปลัดอบต.ส่วนใหญ่มีปริมาณงานมาก มีเวลาไม่เพียงพอที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขานุการสภาอบต.ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5) ควรกำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาอบต.ขึ้น โดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า อบต.ขนาดเล็ก ควรกำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาอบต.เป็นระดับงานหนึ่งในสำนักงานปลัดอบต. (งานกิจการสภา) โดยมีหัวหน้าสำนักงานปลัดอบต.เป็นผู้รับผิดชอบ และมีบุคลากรประจำอย่างน้อย 1 คนที่รับผิดชอบงานของสภาอบต.โดยตรง เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการสภาอบต.ตามที่กฎหมายและระเบียบปฏิบัติกำหนดสำหรับอบต.ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ให้กำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาอบต.เป็นส่วนราชการหนึ่งของอบต. อาจใช้ชื่อว่า สำนักงานเลขานุการสภาอบต. มีฐานะเทียบเท่าส่วนราชการหนึ่งของฝ่ายบริหาร โดยมีบุคลากรประจำตามความเหมาะสม โดยหัวหน้าสำนักงานให้ขึ้นตรงต่อประธานสภาอบต.หรือเลขานุการสภาอบต. โดยผู้ให้สัมภาษณ์มีเหตุผลประกอบว่า อบต.ขนาดเล็กการดำเนินงานของสภาอบต.ไม่สลับซับซ้อนมาก หากมีบุคลากรเพิ่มขึ้นมากเกินไปจะเป็นภาระแก่งบประมาณของอบต.ที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่กรณีอบต.ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ปัญหาของประชาชนมีมาก การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสภาอบต.ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบเรื่องที่กระทบถึงสิทธิของประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นต้องมีการองค์กรและบุคลากรช่วยเหลืองานอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ควบคู่ไปกับฝ่ายบริหาร อันจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น

1.6) ควรกำหนดให้สภาอบต.สามารถแต่งตั้งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย โดยให้มีค่าตอบแทนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาอบต. โดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้เหตุผลประกอบว่า สภาอบต.นอกจากมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในเขตอบต.แล้ว ยังมีหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนอื่น ๆ ได้ขอความเห็นชอบจากสภาอบต.เพื่อให้มีมติเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่เขตอบต.และพื้นที่ใกล้เคียง ตามกฎหมายหลากหลายฉบับทั้งที่กฎหมายหลายฉบับใช้มาหลายสิบปีแล้ว ซึ่งหลายครั้งสภาอบต.ได้มีมติไปโดยไม่ได้อ่านรายละเอียดของข้อกฎหมายและผลกระทบต่อประชาชนทั้งในเขตอบต.เอง และประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง อีกทั้ง สมาชิกสภาอบต.ส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย และมีเวลาในการศึกษาเรื่องที่นำเสนอต่อสภาฯเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบค่อนข้างสั้น ทำให้มีมติบางเรื่องมีผลกระทบต่อประชาชนในภายหลัง ดังจะเห็นได้จากการประท้วงของประชาชนในหลายท้องที่ ในเรื่องที่สภาอบต.มีมติเห็นชอบไป จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาอบต.ต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคอยให้คำปรึกษาแนะนำ

2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรของสภาอบต. ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรของสภาอบต. โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายดังนี้

2.1) ควรจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกสภาอบต. ไม่เฉพาะแต่ตำแหน่งประธานสภาอบต. รองประธานสภาอบต. เลขานุการสภาอบต. เท่านั้น ควรให้การฝึกอบรมอย่างทั่วถึงแก่สมาชิกสภาอบต. ทุกคน อย่างน้อยปีละ 1 - 2 ครั้ง เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ ของสภาอบต. และตัวของสมาชิกสภาอบต. และกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาอบต. ได้เข้าใจขอบเขตของบทบาท อำนาจ หน้าที่ของตนเอง จะทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของตน

2.2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรจัดส่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องระเบียบ กฎหมาย ที่รู้เรื่องหรือผู้เขียนกฎหมายหรือระเบียบนั้น ๆ โดยตรง มาเป็นวิทยากรให้การฝึกอบรมแก่สมาชิกสภาอบต. มิใช่ให้เจ้าหน้าที่ของจังหวัดซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ อย่างแท้จริงมาเป็นวิทยากร ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายและไม่สนใจให้เข้ารับการฝึกอบรมอีก เพราะเมื่อถามเรื่องที่ประสบปัญหา กลับไม่สามารถให้ความกระจ่างได้

2.3) การให้ทุนการศึกษาแก่สมาชิกสภาอบต. ในการเรียนต่อในระดับปริญญาตรี และปริญญาโท ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนได้ให้ข้อเสนอแนะว่า กรณีที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของอบต. ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายข้าราชการประจำ จากเงินงบประมาณของอบต.เอง เป็นแนวทางที่ดีจริง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสภาอบต. ได้ เพราะสมาชิกสภาอบต. ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับน้อย บางคนไม่จบการศึกษาได้เลย ประกอบกับการออกหลักเกณฑ์โดยใช้งบประมาณของอบต. เป็นทุนการศึกษานั้น ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นด้วย เพราะทำให้งบประมาณที่ต้องนำไปพัฒนาหมู่บ้านลดน้อยลง จึงควรกำหนดให้ผู้ต้องการศึกษาต่อสอบแข่งขันเพื่อขอรับทุนการศึกษาโดยใช้งบประมาณจากส่วนกลาง มิใช่ใช้ทุนของอบต.เอง และควรเน้นการฝึกอบรมที่เป็นหลักสูตรระยะสั้นมากกว่าการให้ทุนเพื่อศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และจะทำให้สมาชิกสภาอบต. ส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์และเป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ดีขึ้น

5.3 อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาได้สรุปและนำมาอภิปรายผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับการผลการศึกษาวิจัยของ วัฒนา คำฤทธิ์ (2540) ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูง และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ นิรันดร์ คำเสมานันท์ (2541) ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสูงเม่น จังหวัดแพร่ พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความรู้และความเข้าใจในบทบาทการควบคุมฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้สัมภาษณ์ พบว่า เกิดจากปัจจัย ด้านระดับการศึกษา ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ การจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการขาดบุคลากรฝ่ายประจำเพื่อช่วยเหลืองานด้านธุรการ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ ไพฑูรย์ หาญภักดีสกุล (2541) ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบของความแตกต่างทางวัฒนธรรมต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่าปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ตน และสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของมนัส สุริยสิงห์ (2543) ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอแม่อริม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่อริม จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในระเบียบ ข้อบังคับ บทบาทและหน้าที่ของตนเองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบปฏิบัติแตกต่างกัน พบว่า ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ และการขาด

บุคลากรฝ่ายประจำเพื่อช่วยเหลืองานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับการจัดโครงสร้างองค์การฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ชัดเจน

สำหรับผลของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย

- การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
- การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม
- การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ
- การควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และหรือคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันท้องถิ่น และประธานประชาคมตำบล ในอบต.ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก ในพื้นที่เขตอำเภอเมือง เชียงใหม่ อำเภอแม่ริม และอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ตำแหน่งละ 3 คน รวมจำนวน 15 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. การให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากตอบว่ามีการทำหน้าที่ได้ครบถ้วนและสอดคล้องกับกฎหมาย เพราะ การจัดทำแผนพัฒนาอบต.เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการของระเบียบราชการที่กำหนดขึ้น โดยการจัดทำได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน และประชาคมตำบล เพื่อร่วมกันเสนอปัญหาความต้องการของแต่ละกลุ่ม องค์กร ภายในหมู่บ้าน และตำบล โดยมีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาอบต. และคณะกรรมการพัฒนาอบต. เป็นผู้ดำเนินการจัดเวทีประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นและจัดทำโครงการ ทั้งนี้ สมาชิกสภาอบต.ก็เป็นหนึ่งในกรรมการประชาคมหมู่บ้าน ทั้งนี้ การเสนอโครงการใด ๆ ในหมู่บ้าน สมาชิกสภาอบต.ซึ่งมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาอบต.ที่นายกอบต.เสนอ ก็มีส่วนร่วมในการจัดทำและให้ความเห็นชอบในเบื้องต้นอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นตามกระบวนการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเรียบร้อยแล้ว จึงจะนำเสนอให้สภาองค์การ

บริหารส่วนตำบลเห็นชอบ ทำให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาอบต.จึงไม่มีปัญหา และมีความสอดคล้องครบถ้วนในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านนี้

2. การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตรงตามระยะเวลาที่กำหนด

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากให้ข้อมูล ว่ามีความครบถ้วนและสอดคล้องกับกฎหมาย ตรงระยะเวลาที่กำหนด เพราะ ในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการรวบรวมโครงการต่าง ๆ ที่จัดไว้แล้วในแผนพัฒนาอบต. ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาอบต.แล้ว เมื่อมีการจัดทำร่างข้อบัญญัติประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โครงการต่าง ๆ ก็จะนำมาจากแผนพัฒนาอบต.เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น เพื่อนายกอบต.ได้นำเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จึงมีการพิจารณาเป็นไปตามขั้นตอน วิธีการ ในกรอบระยะเวลาที่ กฎหมายและระเบียบกำหนด

สำหรับ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เกี่ยวข้องกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ให้ข้อมูลว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมา (1 มกราคม 2548 – 30 เมษายน 2549) ไม่มีการเสนอร่างข้อบัญญัติให้สภาอบต.พิจารณาจึงไม่มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว มีเพียงส่วนน้อยที่ให้ข้อมูลว่า ในช่วงที่ผ่านมา (1 มกราคม 2548 – 30 เมษายน 2549) มีการให้ความเห็นชอบ ซึ่งเป็นการนำเสนอของฝ่ายบริหาร และให้ความเห็นชอบภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่นกัน

3. การควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากให้ข้อมูลว่า มีการควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายบริหารทุกครั้งที่มีการประชุม รวมทั้งการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ หรือการประชุมนอกกรอบ นอกจากนั้น มีการอภิปรายซักถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ฝ่ายบริหารได้เสนอรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปีละ 2 ครั้ง ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากให้ข้อมูลตรงกันว่า การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารในช่วงที่ผ่านมา (1 มกราคม 2548 – 30 เมษายน 2549) ยังมิได้ดำเนินการ เพราะยังไม่ปรากฏว่า ฝ่ายบริหารมีความผิดอย่างไร

5.4 ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

5.4.1 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหและอุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลการศึกษาที่ได้รับทำให้ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่าการที่จะแก้ไขปัญหอันเกิดจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะได้ผลดีที่สุดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จากเดิม ที่ไม่กำหนดคุณวุฒิการศึกษา เป็นกำหนดคุณวุฒิการศึกษา โดยองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และขนาดกลางควรกำหนดคุณวุฒิการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ขั้นต่ำมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ควรกำหนดคุณวุฒิการศึกษาไว้ขั้นต่ำในระดับการศึกษาภาคบังคับ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม และนโยบายสาธารณะ โดยต้องมีความสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งต่าง ๆ ของทางราชการ จำนวนมากตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งได้รับถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวง ทบวง กรม ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น คำสั่งหรือประกาศของทางราชการ รวมทั้งนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีความรู้ มีการศึกษา ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือระเบียบ คำสั่งของทางราชการ และขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

นอกจากการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะในวิชาชีพของตนเอง กล่าวคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลควรที่จะต้องรู้ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองเพื่อจะได้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และมีข้อผิดพลาดน้อยที่สุด เพราะที่ผ่านมาเป็นที่สังเกตว่าการที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถตรวจสอบหรือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ หรือ บางครั้งเข้าไป

ก้าวทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการประจำ หรือละเลยหน้าที่อันพึงปฏิบัติของตน ก็เนื่องมาจากความไม่รู้ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างถ่องแท้ จึงเกิดปัญหาลักษณะดังกล่าวขึ้น

การพัฒนาศักยภาพดังกล่าวนี้ ควรจะทำได้โดยการจัดอบรมให้ความรู้ รวมไปถึงการจัดกิจกรรมกลุ่มของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้มีการพบปะกันเพื่อประโยชน์ในเชิงวิชาการ วิชาชีพ โดยการดำเนินงานดังกล่าวไม่จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก หากแต่ควรจะดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมหรือประชาชนพึงจะได้รับเป็นสำคัญ

สำหรับการฝึกอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาของหน่วยงานกำกับดูแลคือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย แม้ว่าจะได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ มีการจัดโครงการร่วมกับสถาบันการศึกษาที่เข้าร่วมโครงการ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการจัดเอง ภายใต้อำนาจพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น แต่เนื่องจากจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมาก ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน แนวทางแก้ไขปัญหานั้นพื้นที่หนึ่งไม่สามารถนำไปใช้กับอีกพื้นที่หนึ่งได้ แต่หลักสูตรที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการนั้น เป็นหลักสูตรที่กำหนดมาจากส่วนกลาง และมักเน้นไปในเรื่องกฎหมายและระเบียบเป็นส่วนใหญ่ หากวิทยากรที่มาจากส่วนกลาง ก็จะสามารให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้อย่างเต็มที่ แต่หากเป็นวิทยากรที่มีได้มาจากส่วนกลางแล้ว ส่วนใหญ่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะได้รับความรู้ไม่มากเท่าที่ควร ประกอบกับงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่อย่างจำกัด จึงไม่สามารถจัดส่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดได้ เพราะมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรขอความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งสถาบันฝึกอบรมของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ได้ดำเนินการเสริมสร้างความรู้ให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เฉพาะแต่ด้านกฎหมาย ระเบียบ ที่ต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่ควรมุ่งเน้นให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งต้องเชื่อมโยงไปกับการพัฒนาประเทศในภาพรวมด้วย เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าใจปัญหาในท้องถิ่นที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในระดับประเทศและในระดับโลก ซึ่งนับวันความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น กำลังเข้ามาทำลายระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ดังนั้น หน่วยงานรับผิดชอบในการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีความตระหนักในเรื่องดังกล่าวด้วย เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น

ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความสำคัญในการตัดสินใจแทนประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในเรื่องสำคัญๆ ที่อาจเกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง อนึ่ง หากสถาบันการศึกษา หรือสถาบันฝึกอบรมต่าง ๆ ของรัฐหรือเอกชน รวมทั้งองค์กรที่มีหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อ ส่งเสริมสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน หรือของท้องถิ่น จะเดินออกมาดำเนินการเอง หรือ ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง เพื่อร่วมกัน พัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่จำเป็นต้องรอให้กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นร้องขอ ก็สามารถดำเนินการได้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการตัดสินใจใน เรื่องดังกล่าวได้เอง ซึ่งจะทำให้การพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ ภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้อย่างรวดเร็ว และรู้เท่าทันสถานการณ์ในประเทศและในโลกที่ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้

อย่างไรก็ตาม นอกจากการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการอบรมให้ความรู้ดังกล่าวแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทั้งต่อ องค์กร ส่วนรวม และประชาชน นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปลูกฝังจิตสำนึกในด้านคุณธรรม จริยธรรม ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมด้วย เพราะถึงแม้ว่าสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลจะมีศักยภาพสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบ กฎหมาย กำหนดได้เป็นอย่างดี แต่หากขาดคุณธรรม ศีลธรรมจรรยาแล้ว ก็ไม่อาจที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่โปร่งใส ภายใต้อ ุณหภูมิการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้

ด้านโครงสร้างฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ควรที่จะมีการแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล และกฎหมายหลักขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน โดย กำหนดให้มีส่วนราชการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วน จังหวัด และเทศบาล รวมทั้ง แก้ไขให้หัวหน้าส่วนราชการนั้น รับผิดชอบงานฝ่ายเลขานุการสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ด้านอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายและระเบียบที่ ถือปฏิบัติในปัจจุบัน ไม่ปรากฏว่า อำนาจหน้าที่ของตัวสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มี อย่างไม่่าง มีเพียงอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ตัว ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติตนเองไม่ถูกต้อง ตนเองมีหน้าที่อย่างไร มีอำนาจ แค่ไหน ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง เข้าไปก้าวล่วงการบริหารงานของ

ผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบล ทั้งนี้ โดยการใช้จำนวนที่มีคนมากกว่า มีมวลชนมากกว่า เป็นเครื่องมือบีบบังคับทางอ้อม ให้ผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบล ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่สมาชิกสภาฯต้องการ แม้ว่า ปัจจุบัน กฎหมายได้แก้ไขให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแล้วก็ตาม ทำให้ผู้บริหารขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในภาพรวมที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมองไม่เห็นประโยชน์ รวมทั้งเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจำเป็นต้องธำรงไว้ซึ่งหลักของกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ อันเป็นส่วนหนึ่งของการก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในองค์กร และเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในองค์การบริหารส่วนตำบลหลาย ๆ แห่ง ดังที่เป็นข่าวทางสื่อหนังสือพิมพ์ และโทรทัศน์ในช่วงที่ผ่านมา ดังนั้น การกำหนดอำนาจ หน้าที่ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความชัดเจนขึ้น จึงอาจเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

ด้านจำนวนและที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ปัจจุบันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้มีการแยกโครงสร้างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ออกจากกันค่อนข้างชัดเจน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถลงมติให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้ โดยการใช้เสียงข้างมากเช่นในอดีต ในทางกลับกันนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้นอกจากเสนอให้สภาฯ พิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ อนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ประกอบกับระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องผ่านกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีผู้แทนจากภาคประชาชน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยโครงการต่าง ๆ ต้องอยู่ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากเวทีประชาคมหมู่บ้าน ตำบล คณะกรรมการชุดต่าง ๆ และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว เป็นต้น ดังนั้น บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการนำปัญหา ความต้องการของประชาชนมาเสนอต่อสภาฯ เพื่อให้ผู้บริหารดำเนินการ หรือการใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการต่อรองเรื่องงบประมาณ เช่นในอดีตที่ผ่านมา จึงหมดไป และบทบาทของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องปรับบทบาทของตนเอง เป็นฝ่ายตรวจสอบผู้บริหารให้เข้มข้น

ขึ้นมากกว่าในอดีต ที่ภาพของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเสมือนพวกเดียวกัน ที่ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบระหว่างกันได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเห็นว่า ควรกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้น้อยลงจากเดิม ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่และขนาดกลาง นั้น ควรกำหนดจำนวนสมาชิกสภาฯ ตามสัดส่วนของประชากรในหมู่บ้านนั้น ๆ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ควรใช้จำนวนหมู่บ้านเป็นเครื่องมือในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ลดลงเหลือหมู่บ้านละ 1 คน ตามผลการศึกษากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเหมาะสมกับขนาดขององค์กร งบประมาณ และบทบาท อำนาจหน้าที่ ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามที่อธิบายข้างต้น

ด้านรูปแบบองค์กร ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหนึ่งในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวน 4 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่แตกต่างจากเทศบาลและเมืองพัทยา แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับจากการศึกษาข้อมูลด้านเอกสารพบว่ารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศ คือ รูปแบบเทศบาล ดังนั้น จึงเห็นว่า รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อฐานะยกขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาล ได้โดยง่ายขึ้น โดยควรให้จัดทำประชาพิจารณ์ผลดีผลเสีย โดยให้ประชาชนมีส่วนในการตัดสินใจเอง แทนการให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ตัดสินใจ เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนเสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์ แต่กลุ่มที่ได้ประโยชน์หรือสูญเสียประโยชน์โดยตรงคือ ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ

นอกจากนั้นแล้ว จากการได้สัมผัสกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวองค์กรของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการเอาใจใส่จากรัฐบาลอย่างจริงจังและจริงใจในการกระจายอำนาจส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลชุดที่ผ่านมา ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนักหรือแทบไม่ได้ใส่ใจในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน

เท่าที่ควรจะเป็น ดังจะเห็นจากนโยบายของรัฐบาลในช่วงทศวรรษ 1 (พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2548) เป็นนโยบายที่ทวนกระแสการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น เช่น โครงการผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการ SML โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นโครงการที่ทับซ้อนกับบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น และโครงการเหล่านี้ มิได้ผ่านการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นองค์กรหลักของหมู่บ้าน ชุมชน หรือตำบล นั้น ๆ รวมทั้งการที่รัฐบาลมิได้ใส่ใจต่อการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งตามกำหนดในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนร้อยละ 35 ของประมาณการรายจ่ายของรัฐบาล ดังปรากฏในการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายด้านนี้ไม่ต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ส่งผลให้การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่อเนื่อง อันกระทบถึงการพัฒนาค้นคว้าความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาท อำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประชาชนเข้าใจอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม แม้จะมีการให้ความรู้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการจัดฝึกอบรม การให้ทุนการศึกษาเพื่อเรียนต่อในระดับปริญญาตรี และปริญญาโท และไม่อาจเพียงพอต่อจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนมากได้ ดังนั้น รัฐบาลควรมีแผนแม่บทในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นรูปธรรมชัดเจน โดยการกำหนดแผนในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบออกเป็นด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปปรับใช้กับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละขนาดได้อย่างเหมาะสม

5.4.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน ขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ อำเภอสารภี อำเภอแมริม และอำเภอแม่วาง รวมจำนวน 9 แห่ง

เท่านั้น ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเฉพาะพื้นที่ ผู้ศึกษาวิจัยจึงเสนอแนะประเด็นการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

- (1) ควรศึกษาให้ครอบคลุมองค์การบริหารส่วนตำบลทุกภูมิภาคและเปรียบเทียบขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลให้ครอบคลุมทุกประเด็น
- (2) ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับสภาเทศบาล เพื่อเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลในอนาคตต่อไป
- (3) ควรมีการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสาร งานวิจัย ที่มีสถาบันองค์กร กลุ่มบุคคล หรือบุคคล ที่ได้ศึกษามาก่อนหน้านี้อย่างละเอียด และการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม โดยเฉพาะนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง