

**บทบาทจริงและบทบาทคาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของผู้นำ  
ชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร**

**นายทวี พรหมทอง**



การศึกษาครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

**Actual Roles and Expected Roles of Municipal Council  
Members: A Case Study Tambon Phato Municipality,  
Phato District, Chumphon**

**Mr. Tawee Phromtong**

An Independent Study Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for  
the Degree of Master of Political Science in Local Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ      บทบาทจริงและบทบาทคาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล  
ในทัศนะของผู้นำชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ  
อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร

ชื่อและนามสกุล                              นายทวี พรหมทอง

วิชาเอก                                              การเมืองการปกครองท้องถิ่น

สาขาวิชา                                            รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา                                รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์อุทพร อิศรชัย)



(รองศาสตราจารย์อุทพร อิศรชัย)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** **ค้นคว้าอิสระ** บทบาทจริงและบทบาทคาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของผู้นำชุมชน  
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพร  
**ผู้ศึกษา** นายทวี พรหมทอง **รหัสนักศึกษา** 2558000994 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล **ปีการศึกษา** 2556

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพร (2) ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพร และ (3) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบ้านฝาง จังหวัดชุมพร

วิธีการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรของการศึกษาเป็นผู้นำชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 10 คน รวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง วิเคราะห์ตีความ และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อเรียบเรียงผล และนำเสนอผลการวิจัยแบบพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทจริงของสมาชิก คือ 1) เป็นตัวแทนของประชาชนในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เพื่อเสนอปัญหา ความต้องการของประชาชนต่อที่ประชุมสภา 2) ด้านนิติบัญญัติจะต้องร่วมกำหนด และร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติ อนุมัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3) การตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้เพื่อสอบถามผู้บริหารเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบาย ในขณะที่บทบาทที่คาดหวังของสมาชิก คือ 1) การส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรวมให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยส่งเสริมด้านการพาณิชย์ และการลงทุน 2) การหางบประมาณซ่อมแซมสาธารณูปโภคที่ชำรุด และดำเนินการต่อเติมสาธารณูปโภคที่ดำเนินการค้างอยู่ให้ต่อเนื่อง 3) ส่งเสริม ตำบลพะโต๊ะ ให้ก้าวล้ำยิ่งขึ้น มีระเบียบวินัย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม มีความสามัคคี และมีความเสมอภาค 4) การเสนอแผนพัฒนาชุมชนที่ตรงตามความต้องการของชุมชน ไม่ติดขัดกับแนวทางเดิมๆ 5) ลดงบประมาณรายจ่ายในส่วนการศึกษาดูงาน และเพิ่มส่วนของการพัฒนาบุคคล 6) เสนอข้อบัญญัติที่ดีมีสาระ และเป็นประโยชน์ต่อชุมชน และ 7) มีการอภิปราย และการติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหาร และเป็นตัวแทนเพื่อสะท้อนปัญหา ความต้องการของประชาชน จากการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกคือ ไม่ขยันศึกษาความรู้เกี่ยวกับบทบาทตนเอง ปัญหาที่แท้จริงของชาวบ้าน การบริหารงานทั้งระบบของเทศบาล ไม่กล้าคิด ไม่กล้าให้ความคิดเห็น และไม่กล้าตัดสินใจ แนวทางแก้ไข คือ การสนับสนุนให้สมาชิกได้ทำงานร่วมกัน ระหว่างการปฏิบัติงาน สมาชิกทุกคนจะต้องมีโอกาสได้พูดคุยถึงปัญหา และอุปสรรคของแต่ละคน รวมทั้งช่วยกันหาทางออก สมาชิกควรมีวุฒิการศึกษาอย่างน้อยระดับอนุปริญญา และการทำงานร่วมกับฝ่ายบริหารจะต้องสร้างบรรทัดฐาน สร้างความเป็นเอกภาพของสมาชิก และจะต้องรู้หน้าที่ และบทบาทของตนเองเป็นอย่างดี โดยสมาชิกนายกเทศมนตรี ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนต้องร่วมกันกำหนดทิศทางในการทำงานให้เป็นไปในทางเดียวกัน

**คำสำคัญ** บทบาทจริง บทบาทคาดหวัง สมาชิกสภาเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร



**Independent Study title:** Actual Roles and Expected Roles of Municipal Council Members: A Case Study Tambon Phato Municipality, Phato District, Chumphon

**Author:** Mr. Tawee Phromtong; **ID:** 2558000994; **Degree:** Master of Political Science;

**Independent Study advisor:** Dr. Pathan Suvanamongkol, Associate Professor;

**Academic year:** 2013

### Abstract

The objectives of this research were (1) To study the actual roles of Phato municipal council members and community leaders' expectations of their roles; (2) To study problems faced by the municipal council members in fulfilling their actual and expected roles; and (3) To suggest solutions to those problems.

The study used qualitative research methods. The population of the study consisted of community leaders in the Phato municipal areas, out of whom a sample of 10 key informants was selected by purposive sampling. Data were collected through semi-structured interviews, and were analyzed, interpreted and synthesized to compile the results and present the findings through descriptive analysis.

The study found that 1) The actual roles of the municipal council members were a) to represent the people in undertaking local economic, social and cultural development projects; and to present the problems and needs of the people to the council; b) to join in proposing legislation and consider approving proposals for new municipal laws as well as the annual budget; and c) to monitor the performance of executives by making motions to question facts or policy. 2) The expected roles of the members were a) to promote agricultural careers by promoting commerce and investment; b) to find a budget for repairing damaged infrastructure and continuing with construction of unfinished infrastructure; c) to promote Phato Municipality to be a better place, with order and discipline, opportunities for public participation, unity and equality; d) to propose community development plans that meet the needs of the community, without being bound to the usual approaches; e) to reduce expenditures by cutting the budget for study visits but increasing the budget allocation for personnel development; f) to propose useful, sensible municipal laws that benefit the community; and g) to discuss and monitor the work processes of local administrators, and to be a representative of the people, expressing their concerns and needs. 3) Problems and obstacles in the performance of the actual and expected roles of the municipal council members were that they did not diligently study about their roles, the actual problems of the people, and the management system of the municipality; and they didn't dare to think, give opinions and make decisions. The suggested solutions were to encourage the municipal members to work together; to provide opportunities for all the members to discuss their problems and obstacles, and to join in finding solutions; and to require people who run for the office to have at least a diploma qualification. In working with administrators, the municipal council members should establish benchmarks, create unity among the members and know their duties and roles. Finally, the members, mayors, and all stakeholders should work together to steer the municipality's work and then work in accord with the set policies.

**Keywords:** Municipal Council Members, Phato Municipality, Community Expectations, Local Administration, Chumporn Province

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง จาก รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล และ รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรัชย์ ประธานกรรมการ ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำปรึกษา และ แนะนำในการปรับปรุงแก้ไขตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ การทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่าง ใกล้ชิดตลอดมา จนกระทั่งการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้ง ในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ทุกท่าน ที่กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ และ ให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความ สมบูรณ์มากที่สุด

ขอขอบคุณ อาจารย์ นักวิชาการ ทุกท่าน ที่ได้สร้างสรรค์หนังสือและผลงานทาง วิชาการที่มีคุณภาพซึ่งได้นำมาใช้ในการอ้างอิงในงานวิจัยฉบับนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ประจำสาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนักศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำการศึกษาค้นคว้า อิสระครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยกราบขอขอบพระคุณบิดา มารดา และผู้มีพระคุณ ตลอดจนครอบครัว และญาติมิตรทุกท่าน ที่ให้กำลังใจในการศึกษาครั้งนี้ คุณความดีที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอ มอบแด่บุพการี ผู้มีพระคุณ ตลอดจน ครู อาจารย์ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้ผู้วิจัยทุกท่าน

ทวี พรหมทอง

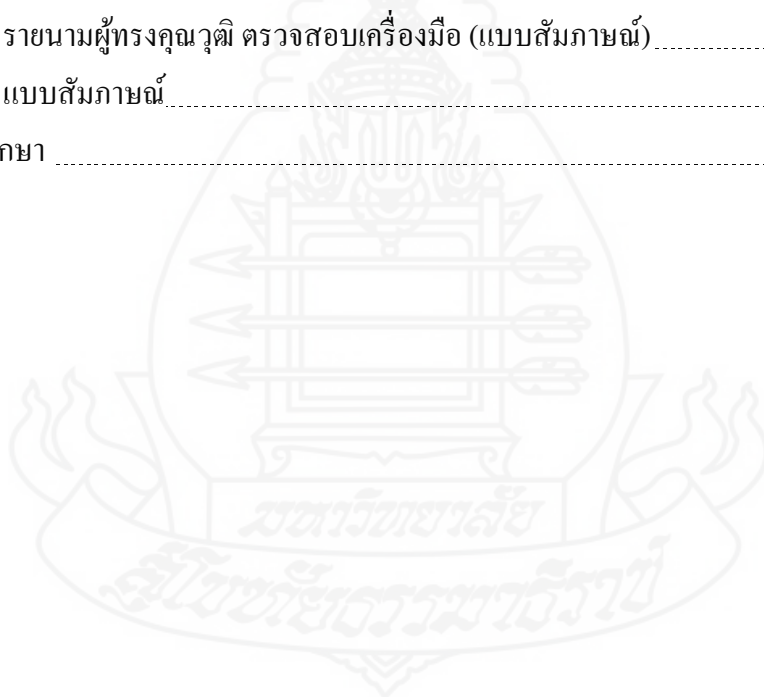
มิถุนายน 2557

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
สารบัญภาพ .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
คำถามการวิจัย .....	6
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	7
ขอบเขตของการวิจัย .....	7
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	8
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	9
ประโยชน์ที่ได้รับ .....	10
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	11
ทฤษฎีบทบาท และบทบาทที่คาดหวัง .....	11
หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการกระจายอำนาจ .....	17
เทศบาล และสมาชิกเทศบาล .....	24
เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร .....	42
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	49
แนวคิดการวิจัย .....	53
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	55
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	55
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	56
การเก็บรวบรวมข้อมูล และการตรวจสอบข้อมูล .....	56
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	57
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	58
ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปกลุ่มตัวอย่าง .....	58

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ตอนที่ 2 ความคาดหวังของผู้นำชุมชนต่อสมาชิกสภาเทศบาล .....	59
ตอนที่ 3 ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริง และบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล .....	65
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	67
สรุปการวิจัย .....	67
อภิปรายผล .....	71
ข้อเสนอแนะ .....	77
บรรณานุกรม .....	79
ภาคผนวก .....	82
ก ราชานามผู้ทรงคุณวุฒิ ตรวจสอบเครื่องมือ (แบบสัมภาษณ์) .....	83
ข แบบสัมภาษณ์ .....	85
ประวัติผู้ศึกษา .....	88



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาท ..... 15
ตารางที่ 2.2	หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล ..... 34
ตารางที่ 2.3	อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล ..... 35
ตารางที่ 2.4	ข้อมูลประชากรเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ..... 43
ตารางที่ 2.5	ข้อมูลสถานศึกษา นักเรียน บุคลากรทางการศึกษา ..... 44 และห้องเรียนเทศบาลตำบลพะโต๊ะ
ตารางที่ 2.6	ข้อมูลสถานพยาบาล และบุคลากรสาธารณสุขเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ..... 44
ตารางที่ 2.7	ข้อมูลสถานบริการทางการเงินและพาณิชย์เทศบาลตำบลพะโต๊ะ ..... 45
ตารางที่ 2.8	ข้อมูลจำนวนบุคลากรเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ..... 47
ตารางที่ 4.1	ข้อมูลทั่วไปกลุ่มตัวอย่าง ..... 51



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1	บทบาทและอำนาจของสภาท้องถิ่น ..... 4
ภาพที่ 1.2	กรอบแนวคิดการวิจัย ..... 9
ภาพที่ 2.1	เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาล และประเภทของเทศบาล ..... 26
ภาพที่ 2.2	แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล ..... 27
ภาพที่ 2.3	เทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ..... 30
ภาพที่ 2.4	เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ..... 30
ภาพที่ 2.5	แสดงวิธีการกำกับดูแลเทศบาล ..... 41
ภาพที่ 2.6	โครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ..... 48
ภาพที่ 2.7	แนวคิดในการวิจัย ..... 54



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจการปกครอง และการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นแนวคิดในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยให้มีความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้มีพระราชดำริว่า การที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำการปกครองตำบลและหมู่บ้านของไทยนั้น ทางราชการได้แต่งตั้งบุคคลทำการปกครองมานานแล้ว หากให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกสรรหรือให้สิทธิในการค้นหาตัวผู้ปกครองของตนเอง พระองค์ท่านจึงได้มีพระราชดำริให้หลวงเทศาภิกรกิจทดลองระบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บางปะอิน จังหวัดอยุธยา จึงนับว่าระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ประชาชน ได้ริเริ่มตั้งแต่บัดนั้น และในยุคประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ทำให้มีเทศบาลเกิดขึ้นนับแต่นั้นเป็นต้นมา (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่างๆ โดยเฉพาะชุมชนที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้นย่อมมีภาระหน้าที่มากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่เป็นเรื่องยากที่รัฐบาลจะดูแลและจัดบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ทันเวลา ทั้งยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และทรัพยากรบุคคลที่ดำเนินงานได้ทั่วถึง (Plano J. C., et. al., 1973) อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535) ด้วยเหตุนี้ การลดภาระของรัฐบาลด้วยการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองความต้องการของชุมชน เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงตามความต้องการของชุมชนนั้นๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเข้ามามีบทบาทและมีความสำคัญ ด้วยหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยรัฐให้อำนาจการปกครองบางส่วนแก่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรบริหารราชการส่วนกลาง ให้จัดบริการสาธารณะบางอย่าง



และมีอิสระพอสมควร โดยไม่ได้อยู่ในการบังคับบัญชา เพียงแต่อยู่ในการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นเองได้ ดังนั้นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่มีอิสระในการบริหารงาน มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสมและมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเองในท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถขึ้นมาเป็นตัวแทน เมื่อมีอำนาจตามบทบาทของผู้แทนที่มาจาก การเลือกของประชาชน การใช้อำนาจนั้นก็ควรใช้ในที่ถูกคือถูกกฎหมาย และถูกใจประชาชน การพัฒนาชุมชน และบ้านเมืองก็สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและตรงความต้องการของชุมชน แต่ถ้าการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ตรงใจประชาชน การมีส่วนร่วมก็จะไม่เกิดขึ้น การพัฒนาชุมชนก็จะยิ่งล่าช้า และจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศด้วย

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518) และชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้สองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง และด้านการบริหาร โดยด้านการเมืองการปกครองเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหาร เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา และสนองความต้องการของตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่างๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ

คณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 ได้ศึกษาระบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในทุกรูปแบบ หาแนวทาง และข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้ 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจาก การเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม 5) มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง 7) มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท และ 9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535) นำไปสู่การกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วย สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายข้าราชการประจำ โดยได้กำหนดไว้ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่า



ราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล และรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต และเมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภามืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

เทศบาลตำบลพะโต๊ะเป็นหนึ่งใน 25 เทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร เป็นพื้นที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง หรือมีขีดความสามารถและแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเป็นเมือง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งรูปแบบในการบริหารโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้ง นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล โดยสมาชิกเทศบาลทำหน้าที่บริหารรูปแบบของสภา และควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรี และคณะ ส่วนนายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจเต็มในการบริหารตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ภายใต้อำนาจการเป็นเทศบาลตำบลที่ว่าเป็นพื้นที่ที่มีรายได้ต่อปีไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร เทศบาลตำบลพะโต๊ะได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติ การเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลทั่วประเทศ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหมู่บ้านของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 6.66 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 6 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 2,3,4,5,7,8 หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลทั้งหมดคือ หมู่ที่ 2,8 ตำบลพะโต๊ะ หมู่บ้านที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลบางส่วนคือ หมู่ที่ 3,4,5,7 ตำบลพะโต๊ะ จำนวนครัวเรือนของราษฎรในเขตเทศบาลทั้งหมด 486 ครัวเรือน ประชากรจำนวน 1,360 คน ชาย 700 คน หญิง 660 คน อัตราความหนาแน่น ของประชากร 197 คน/ตารางกิโลเมตร อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของจังหวัดชุมพร ห่างจากตัวจังหวัดชุมพรประมาณ 120 กิโลเมตรแบ่งชุมชนแบ่งออกเป็น 4 ชุมชนประกอบด้วยชุมชนบ้านไสงอ (หมู่ 2,3) ชุมชนวัดควนดอกไม้ (หมู่ 4,5) ชุมชนบ้านท่าไทร (หมู่ 7) และชุมชนบ้านพะโต๊ะ (หมู่ 8) การบริหารการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลตำบลพะโต๊ะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีโครงสร้างของเทศบาลตำบลประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือฝ่ายสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเขตละ 6 คน เทศบาลตำบลพะโต๊ะมี 2 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะจำนวน 12 คน และฝ่ายบริหารเทศบาลตำบลพะโต๊ะ มีคณะผู้บริหารจำนวน 5 คน คือ นายกเทศมนตรีตำบลพะโต๊ะจำนวน 1 คน รองนายกเทศมนตรีตำบลพะโต๊ะ จำนวน 2 คน เลขานุการนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจำนวน 1 คนการบริหารส่วนราชการของเทศบาลตำบลพะโต๊ะมีปลัดเทศบาลตำบลพะโต๊ะเป็นผู้บังคับบัญชา จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 ส่วนคือ สำนักปลัดเทศบาลกองคลัง กองช่างกองการศึกษา กองประปา และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยมีหัวหน้าสำนักและหัวหน้ากองเป็นผู้บังคับบัญชาดูแล

ด้วยหลักการภายใต้รูปแบบ “ผู้บริหารเข้มแข็ง” ที่เน้นการแบ่งแยกอำนาจทางการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจนโดยผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และระหว่างสองฝ่ายจะมีการตรวจสอบ และถ่วงดุลกัน (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2551) ได้สรุปบทบาทและอำนาจของสภาท้องถิ่นไว้ 3 ด้านคือ บทบาทด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ บทบาทด้านระบบความสัมพันธ์ในการบริหาร และ บทบาทด้านระบบความสัมพันธ์กับประชาชน ดังแสดงในภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 บทบาทและอำนาจของสภาท้องถิ่น

ที่มา : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2551)

จากการศึกษาสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของ “สภาท้องถิ่น” โดย วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (2551) พบว่า สภาท้องถิ่นยังคงมีปัญหาในการปฏิบัติงาน แบ่งเป็น 8 เรื่องหลัก ดังนี้ 1) การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย คือ ขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย และขาดการพิจารณารายละเอียดของร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ ขาดความรู้ และทักษะในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขาดความรู้ว่ามีพระราชบัญญัติ หรือ กฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจน

ในกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น โดย “สภาท้องถิ่น” สภาบึงคับใช้ของข้อบัญญัติท้องถิ่น และ การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นบางเรื่องขัดกับหลักการเรื่อง “การเป็นตัวแทน” 3) การอภิปรายคือ ไม่นำ หลักการและวิธีการ “อภิปราย” มาใช้ในกระบวนการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่นผู้บริหารไม่ได้ ให้ความสนใจและสำคัญต่อการแถลงข้อเท็จจริงในการอภิปรายทั่วไป และการตอบกระทู้ และขาด ความร่วมมือจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนด้านข้อมูลในกระบวนการอภิปรายทั่วไป 4) การติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น คือ การติดตาม ตรวจสอบการ ดำเนินกิจกรรมของฝ่ายบริหารราย โครงการในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมเป็นเพียงการ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้นในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และขาดการ ติดตาม ตรวจสอบและควบคุมในกิจกรรมด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดการสิ่งแวดล้อม 5) การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร คือ การเข้าใจผิดในหลักการของคำว่า “การถ่วงดุล” กับคำว่า “ฝ่ายค้าน” 6) การทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหาความต้องการและความ คิดเห็นของประชาชนสู่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น คือ ขาดความสามารถในการสะท้อนปัญหา และความ ต้องการของประชาชน โดยอาศัย “ข้อมูล - ข้อเท็จจริง” ไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับ กระบวนการ “ประชาคม” และไม่สามารถสะท้อนปัญหา – ความต้องการในระดับ “ภาพรวม” ได้ 7) ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ “สภาท้องถิ่น” ของ “สมาชิกสภาท้องถิ่น” คือ ขาดความรู้ ความสามารถและความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้ และข้อมูลข่าวสาร และการใช้จ่ายงบประมาณของสภาท้องถิ่นต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่าย บริหาร และ 8) การลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนหมดวาระ คือ การลาออกก่อน หมดวาระของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันก็ยังพบกับปัญหาข้างต้นกับสมาชิกสภาเทศบาลตำบลโต๊ะ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นกับบทบาทด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

จากความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่า เป็นฐานของการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ด้วย 4 องค์ประกอบหลัก คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายสภา และฝ่ายประชาชน ซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา เป็นตัวแทนที่มาจากการใช้อำนาจของ ประชาชนผ่านการเลือกตั้ง โดยที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารและ พัฒนาท้องถิ่น ส่วนฝ่ายสภาเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในทางด้านนิติบัญญัติ และส่งเสริมการทำงานของ ฝ่ายบริหาร รวมถึงการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย ที่ได้แถลงไว้ อีกทั้งฝ่ายสภายังมีบทบาทในเชิงความสัมพันธ์กับประชาชน โดยเป็นผู้ที่จะสะท้อน ปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเป็นตัวกลางในการเชื่อม ข้อมูล ข่าวสารระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมีบทบาทที่ สำคัญเท่ากัน แต่ที่ผ่านมาฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการเพิ่มพูนความรู้ และ

พัฒนาทักษะการปฏิบัติงานมาโดยตลอด หากแต่ฝ่ายสภาจะยังไม่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าวเท่าที่ควร โดยเฉพาะการแสดงบทบาทจริง (actual role) หรือบทบาทที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้กระทำจริงซึ่งจะขึ้นกับการตั้งคราะห์จากความเชื่อความหวังการรับรู้และประสบการณ์ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ทั้งยังต้องพิจารณาถึงความกดดันขีดจำกัดและโอกาสในแต่ละสังคมในระยยะเวลานั้นๆ ด้วยโดยบทบาทจริงนี้จะเป็นการนำเอาบทบาทในอุดมคติ (ideal role) หรือเป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีตัวบทกฎหมายระเบียบกำหนดให้กระทำกิจกรรมในตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ มาแบ่งและดัดแปลงให้เข้ากับเหตุการณ์จริง (Broom L. and Selznick P., 1973) ขณะที่บทบาทคาดหวัง (expected role) หรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้อง (stake holder) คาดหวังว่าสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจะถือปฏิบัติบทบาทคาดหวัง อาจจะไม่ตรงกับบทบาทในอุดมคติก็ได้เพราะผู้เกี่ยวข้องบางคนอาจมีการคาดหวังมากหรือน้อยกว่าบทบาทในอุดมคติที่ตนได้รับทราบ (สงวนศรีวิรัชชัย, 2527) ความไม่สอดคล้องกันของบทบาทจริงกับบทบาทคาดหวังจึงยังคงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา โดยเฉพาะเป็นการใช้อำนาจของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และ/หรือไม่ตรงใจประชาชน การมีส่วนร่วมจึงไม่เกิดขึ้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทจริงและบทบาทคาดหวังของประชาชนที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮิน จังหวัดชุมพร โดยใช้แนวคิดการเรียนรู้จากสถานการณ์จริงด้วยการพูดคุยแบบไม่มีวาระ ไม่มีการโต้แย้ง หรือการตัดสินผิดถูก เพื่อเรียนรู้พฤติกรรมสังคมของชาวตำบลพะโต๊ะ ทั้งที่เป็นพฤติกรรมภายนอก และภายในที่เป็นค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึก ที่เป็นตัวกระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมภายนอกอีกทอดหนึ่ง (พิทยา สายหู, 2522) กับข้าราชการ พนักงานเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ผู้นำกลุ่ม ผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไปในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮิน จังหวัดชุมพร เพื่อการศึกษาบทบาท รูปแบบ และคุณลักษณะ ของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายบริหาร และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน เพื่อสามารถทำหน้าที่ในฐานะ “ที่ปรึกษา” และ “ผู้พิจารณา” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนให้การพัฒนาชุมชน และประเทศชาติเกิดประสิทธิภาพต่อไป

## 2. คำถามการวิจัย

เนื่องจากบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะเป็นตัวแปรในการส่งเสริมความสำเร็จของการบริหารเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ที่ส่งผลต่อกระบวนการดำเนินงานความสำเร็จในการดำเนินงานและผลสำเร็จในการพัฒนาตำบลพะโต๊ะจึงมีคำถามวิจัยดังนี้

2.1 บทบาทจริงของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ตามกฎหมาย และที่ปฏิบัติจริง คืออะไร

2.2 บทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ คืออะไร

2.3 ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวัง คืออะไร

2.4 จะมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ อย่างไร

### 3. วัตถุประสงค์การวิจัย

3.1 เพื่อศึกษาบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

3.2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

3.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

### 4. ขอบเขตของการวิจัย

#### 4.1 ขอบเขตเชิงเนื้อหา

ตัวแปรที่สำคัญของการวิจัยเป็นการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงเกี่ยวข้อระหว่างบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ในฐานะตัวแปรในการส่งเสริมความสำเร็จของการบริหารเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ที่ส่งผลต่อกระบวนการดำเนินงาน ความสำเร็จในการดำเนินงานและผลสำเร็จในการพัฒนาตำบลพะโต๊ะ ด้วยฐานคิดจากผลการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องทำให้การวิจัยนี้กำหนดขอบเขตของการวิจัยโดยเน้นที่บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ภายใต้กรอบบทบาทและอำนาจของสภาเทศบาลตำบล และปัญหาในการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลตำบลแต่โดยเหตุที่การดำเนินงานของสภาเทศบาลต้องเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสีย (stake holder) หลายกลุ่มจึงมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ



ความรู้ลักษณะท่อนของกลุ่มตัวอย่างต่างๆ ที่แตกต่างกันเพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เหมาะสมได้

#### 4.2 ขอบเขตเชิงพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษากับชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโฮ๊ะ จังหวัดชุมพร

#### 4.3 ขอบเขตกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มเป้าหมายของการวิจัยเป็นผู้นำกลุ่ม/องค์กรเอกชน และผู้นำชุมชนที่อาศัย และเข้ามาทำงานในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

### 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

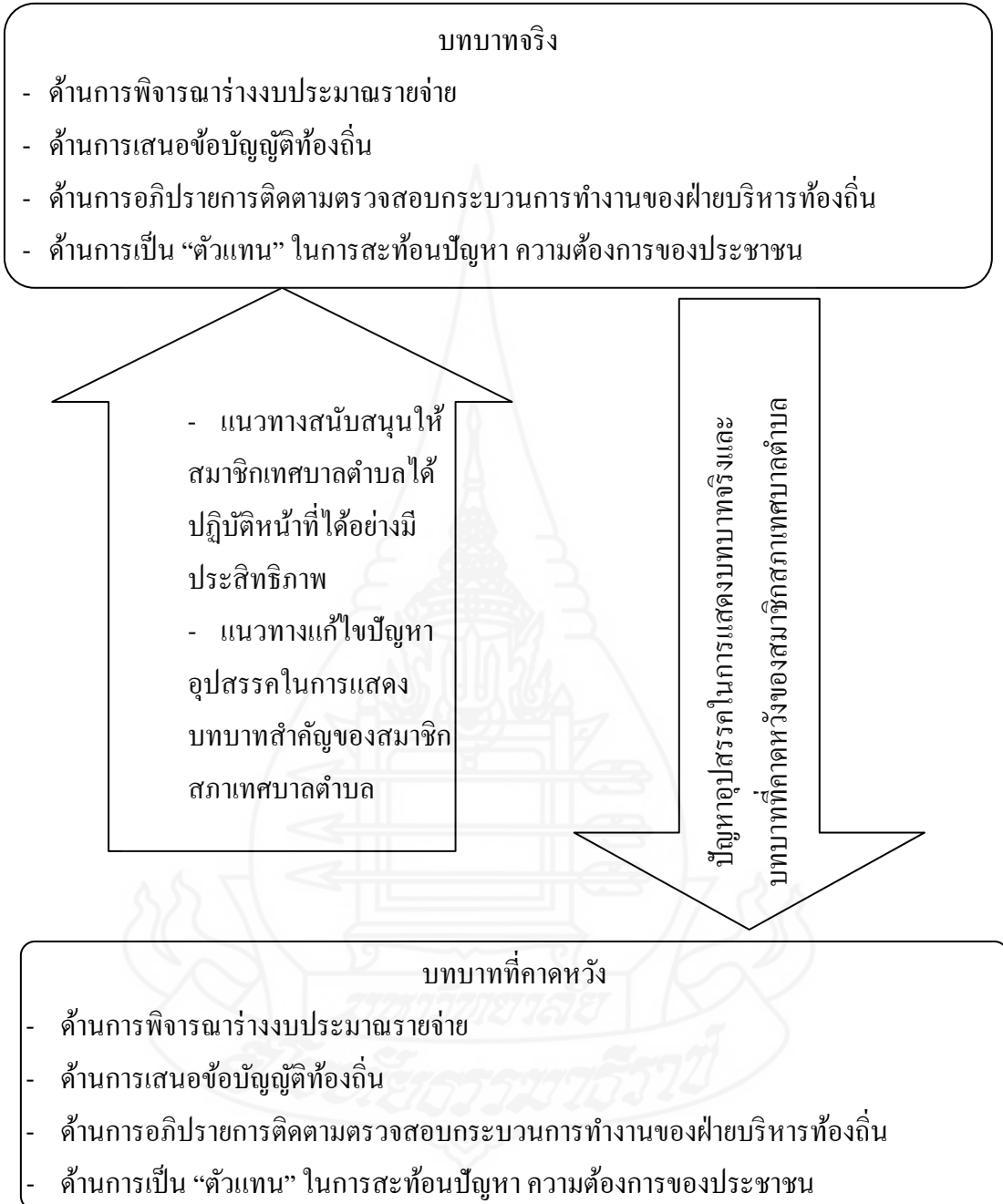
**5.1 บทบาทจริง (actual role)** หมายถึง บทบาทที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะได้กระทำจริงซึ่งจะขึ้นกับการสังเคราะห์จากความเชื่อความหวังการรับรู้และประสบการณ์ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ทั้งยังต้องพิจารณาถึงความกดดันขีดจำกัดและโอกาสในแต่ละสังคมในระยเวลานั้นๆ ด้วยโดยบทบาทจริงนี้จะเป็นการนำเอาบทบาทในอุดมคติ (ideal role) มาแบ่งและตัดแปลงให้เข้ากับเหตุการณ์จริง

**5.2 บทบาทในอุดมคติ (ideal role)** หมายถึง บทบาทที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ โดยระบุเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีตัวบทกฎหมายระเบียบกำหนดให้กระทำกิจกรรมในตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ มาแบ่งและตัดแปลงให้เข้ากับเหตุการณ์จริง

**5.3 บทบาทคาดหวัง (expected role)** หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้อง (stake holder) คาดหวังว่าสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะจะถือปฏิบัติบทบาทคาดหวังอาจจะไม่ตรงกับบทบาทในอุดมคติก็ได้เพราะผู้เกี่ยวข้องบางคนอาจมีการคาดหวังมากหรือน้อยกว่าบทบาทในอุดมคติที่ตนได้รับทราบ

**5.4 ผู้นำชุมชน (community leaders)** หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้นำแบบเป็นทางการ (formal leaders) ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าในชุมชนเช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายกเทศมนตรี เป็นต้น และบุคคลที่เป็นผู้นำแบบไม่เป็นทางการ (informal leaders) ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าในชุมชน แต่สมาชิกในชุมชนให้การยอมรับ และยกย่องให้เป็นผู้นำ เช่น ผู้นำกลุ่มอาชีพ ผู้นำชมรมผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มแม่บ้าน ผู้นำกลุ่มเกษตรกร ผู้นำกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น

## 6. กรอบแนวคิดการวิจัย



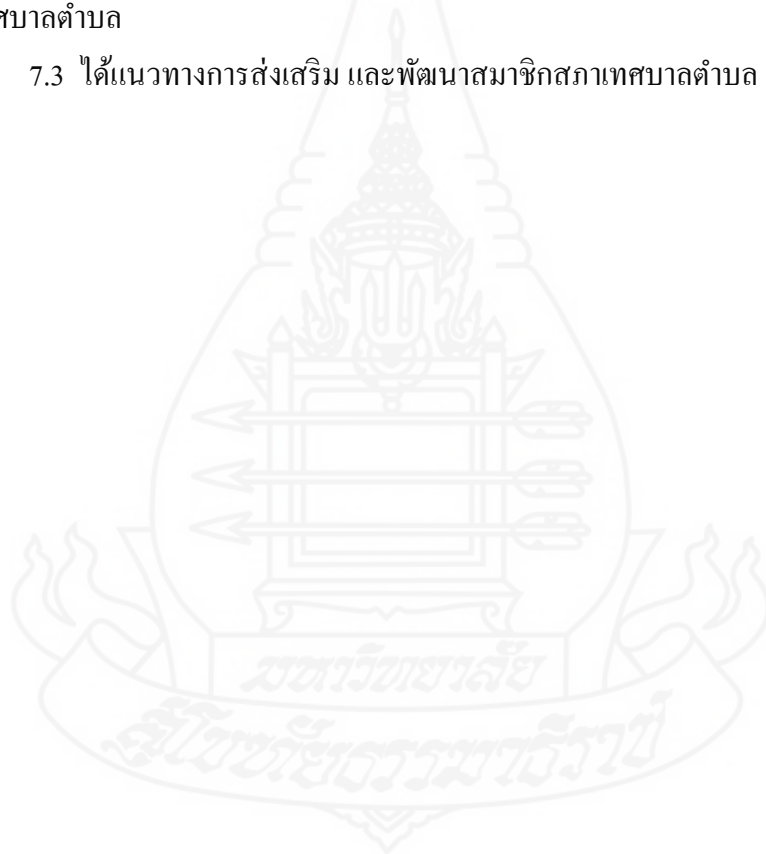
ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย

## 7. ประโยชน์ที่ได้รับ

7.1 ข้อค้นพบจากการวิจัยช่วยสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับศาสตร์ รัฐศาสตร์ เรื่อง การกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ว่าด้วยบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ทั้งที่เป็นบทบาทที่เป็นอยู่จริง และบทบาทที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคาดหวัง และความเชื่อมโยงที่เกี่ยวข้องกันระหว่างบทบาททั้งสอง ที่กำหนดวิธีการหรือแบบแผนการดำเนินงานวิจัยและเทคนิควิธีการเฉพาะที่ใช้เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเป็นเชิงคุณภาพ

7.2 จากการศึกษาครั้งนี้ทำให้ได้ข้อมูลที่ใช้ถึงบทบาทจริง บทบาทคาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและความเชื่อมโยงกัน ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารเทศบาลตำบล

7.3 ได้แนวทางการส่งเสริม และพัฒนาสมาชิกสภาเทศบาลตำบล





## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสารวิชาการและรายงานผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัย เรื่อง “บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของผู้นำชุมชน กรณีศึกษา เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร” ผู้วิจัยกำหนดหัวข้อการนำเสนอเป็น 6 ตอนดังนี้

1. ทฤษฎีบทบาท และบทบาทที่คาดหวัง
2. หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดการกระจายอำนาจ
3. เทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล
4. เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. แนวคิดการวิจัย

#### 1. ทฤษฎีบทบาท และบทบาทที่คาดหวัง

บทบาทคือพฤติกรรมจริงซึ่งไม่เหมือนกับสถานภาพหรือตำแหน่งที่มีลักษณะอยู่กับที่ บทบาทมีลักษณะเป็นพลวัตหรือเป็นการปฏิบัติซึ่งเป็นบรรทัดฐานของสังคม “สถานภาพสามารถเพิ่มรายละเอียดต่างๆ ให้แก่บทบาทในขณะที่เดียวกันบทบาทก็มีส่วนในการกำหนดสถานภาพ” (Nadel, 1958 อ้างถึงใน สุริยา แก้วนารายณ์, 2548) โดยสถานภาพบทบาท (status role) เป็นหน่วยพื้นฐานของระบบสังคมและเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างของระบบสังคมสถานภาพหมายถึง ตำแหน่งทางโครงสร้างภายในระบบสังคมและเมื่อบุคคลดำรงอยู่ในสถานภาพใดในสังคมทำให้ต้องกำหนดบทบาทขึ้นและบุคคลหนึ่งอาจจะสวมบทบาทหลายบทบาทพร้อมๆ กันก็ได้ (Parsons, 1968 อ้างถึงใน สุริยา แก้วนารายณ์, 2548) สมหมายฤกษ์นาวิ (2544 อ้างถึงใน สุริยา แก้วนารายณ์, 2548) ได้เพิ่มแนวความคิดเรื่องฐานะตำแหน่งและบทบาทโดยนำเอาเวลาและสถานที่เข้ามาใช้กับชุดของฐานะตำแหน่งกับชุดของบทบาทคือบุคคลหนึ่งจะต้องมีฐานะตำแหน่งที่ตนเองจะต้องเข้าไปดำรงเป็นชุดส่วนจะมีมากหรือน้อยแค่ไหนแล้วแต่บุคคลนั้นและชนิดของสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่เช่นบุคคลที่อยู่ในสังคมชนบทฐานะตำแหน่งของบุคคลนั้นย่อมจะมีจำนวนน้อยกว่าบุคคลที่อยู่ในสังคมเมือง ขณะเดียวกันชุดของฐานะตำแหน่งของชุดของบทบาทจะเปลี่ยนไปเมื่อ

เวลาผ่านไปโดยปฏิบัติในฐานะตำแหน่งหนึ่งสำเร็จแล้วและต้องเข้าไปอยู่ในฐานะตำแหน่งอื่นอีก เช่นสมาชิกชุมชน เมื่อได้รับเลือกเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะเปลี่ยนฐานะตำแหน่งและบทบาทแตกต่างกันไปนอกจากนี้ บทบาทยังเป็นพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกมาตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบและตามความคาดหวังจากบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องว่าควรเป็นอย่างไรซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องขึ้นอยู่กับอัตมโนทัศน์ของบุคคลที่แสดงพฤติกรรมและจากการที่มีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น (Princition และคณะ, 1973 อ้างถึงใน สุริยา แก้วนารายณ์, 2548) โดยบทบาทเป็นความต้องการของบุคคลในสังคมพฤติกรรมที่บุคคลในสังคมคาดหวังถึงแม้ว่าบทบาทจะเป็นพฤติกรรมของบุคคลแต่บทบาทก็เป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตนเองและบุคคลอื่น (อำพลพรอารักษ์สกุล, 2540) ขณะที่ สุพัตราสุภาพ (2522 อ้างถึงใน สุริยา แก้วนารายณ์, 2548) ได้กล่าวถึงสถานภาพและบทบาทว่าการที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการหรือเป็นตำแหน่งใดๆ นั้นเป็นการเรียกตามสถานภาพของผู้นั้นสถานภาพเป็นตำแหน่งที่ได้รับมาจากการเป็นสมาชิกกลุ่มเป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้อื่นและสังคมส่วนรวมสถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไรมีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคมสถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น

### 1.1 ประเภทของบทบาท

บทบาทเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะตำแหน่งสามารถแบ่งบทบาทออกเป็นสองประเภท คือ บทบาทตามอุดมคติ (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติและบทบาทที่ปฏิบัติจริง (actual role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง โดยกล่าวว่าบทบาทที่ปฏิบัติจริงนี้เป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติบุคลิกภาพของผู้ดำรงฐานะตำแหน่งอารมณ์ขณะแสดงบทบาทอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่และปฏิกริยาของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถสรุปบทบาททางสังคมได้ดังนี้คือ

- 1) มีสถานภาพ (status) อยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่บุคคลจะเข้าไปครอง
- 2) มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought to be role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
- 3) วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี (culture and tradition) ในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
- 4) การที่บุคคลจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากสังคมกรณี (socialization) ในสังคมนั้นๆ
- 5) บทบาทที่ควรจะเป็นไม่แน่นอนว่าจะเหมือนพฤติกรรมจริงๆ ของบุคคลที่ครองฐานะตำแหน่งอื่นๆ เพราะพฤติกรรมจริงๆ เป็นผลของปฏิกริยาของบุคคลที่ครองฐานะตำแหน่งที่มี

ต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกของตนเองและบุคลิกของผู้อื่นที่เข้าร่วมเป็นพฤติกรรมและ เครื่องกระตุ้น (stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่เกิดการติดต่อทางสังคม

จะเห็นได้ว่าบทบาทเป็นตัวกลางระหว่างสังคมกับบุคคลแต่ละบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์ บทบาทของบุคคลจะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะสถานภาพอุปนิสัยความรู้ความสามารถ ความพอใจและการอบรมบทบาทจึงเป็นส่วนที่แยกไม่ออกและผนึกติดอยู่กับฐานะตำแหน่งซึ่งถูก กำหนดโดยวัฒนธรรมของแต่ละสังคมและด้วยการอบรมสั่งสอนถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคม มายังบุคคลที่เป็นสมาชิกของสังคมอันเป็นผลให้ทุกคนในสังคมมีรูปเค้าโครงของบทบาท (stereotype of behavior) ของตำแหน่งในแบบทำนองเดียวกันบทบาทที่วางไว้ในการศึกษาการจัด ระเบียบทางสังคมส่งผลต่อบุคคล 2 อย่างคือ

1) บทบาทช่วยชี้แนะเป็นแนวทางที่บุคคลจะปฏิบัติในสถานการณ์ต่างๆ กันเหมือน นักแสดงจะแสดงต้องอ่านบทก่อนแต่บุคคลได้รับการอบรมเรียนรู้มาแล้วก็รู้ว่าต้องทำอะไร เช่นการเข้าร้านอาหารการไปงานต่างๆ เป็นต้น

2) บทบาทยังบอกถึงความคาดหวังของผู้สัมพันธ์ด้วยเช่นบทบาทครูกับนักเรียนหรือ เด็กเล่นหม้อข้าวหม้อแกงทำให้มีบทบาทไปทางเดียวกันคือต่างรู้บทบาทของตนเองโดยสรุปในแง่ ของการศึกษาบทบาทจึงเป็นสิ่งเริ่มต้นและไม่หยุดนิ่งบทบาทมีการเคลื่อนไหวถ้ามีการยอมรับ บทบาทเป็นสิ่งที่ทำให้บุคคลเข้าไปมีส่วนในโอกาสแสดงกิจกรรมขององค์การนั้นในสังคมประเพณี หรือในชนบทบทบาทจะถูกกำหนดไว้อย่างเข้มงวดตรงข้ามกับสังคมสมัยใหม่ที่ทำให้มีความ ยืดหยุ่นในการแสดงบทบาท

บทบาทยังเป็นหน้าที่ (function) หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมาย (expected behavior) ของแต่ละบุคคลในสังคมภายใต้วัฒนธรรมที่สังคมนั้นๆ กำหนดขึ้นดังนั้นวัฒนธรรมที่กล่าวถึงนี้เอง จึงเป็นแบบแผนในการแสดงออกของบุคคลในสถานะหนึ่งี่ควรมีต่อบุคคลอื่นที่ต่างสถานะกัน ภายในสังคมเดียวกัน (อุทัยหิรัญโต, 2534 อ้างถึงใน สุริยา แก้วนารายณ์, 2548)

Broom และ Phillip (1973) ได้จำแนกบทบาทออกเป็น 3 ประเภทคือ

1) บทบาทตามอุดมคติ (ideal role) เป็นบทบาทในอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีตัวบทกฎหมายระเบียบกำหนดให้กระทำกิจกรรมในตำแหน่งหน้าที่ นั้นๆ

2) บทบาทที่ปฏิบัติจริง (performed role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงซึ่งจะ ขึ้นกับการสังเคราะห์จากความเชื่อความหวังการรับรู้และประสบการณ์ของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ทั้งยังต้องพิจารณาถึงความกดดันขีดจำกัดและ โอกาสในแต่ละสังคมในระยเวลานั้นๆ ได้

3) บทบาทที่ควรปฏิบัติ (perceived role) เป็นบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งเชื่อและหวังว่าควรกระทำตามตำแหน่งที่ได้รับแต่ยังไม่ได้กระทำซึ่งอาจจะไม่เหมือนบทบาทในอุดมคติคือ ไม่มีอยู่ในระเบียบ หรือกฎหมายหากเป็นบทบาทที่กระทำจริงนอกจากนี้บทบาทที่ควรกระทำยังขึ้นกับความแตกต่างขององค์กรความนึกคิดประสบการณ์และการรับรู้ของผู้ดำรงตำแหน่งของแต่ละคนด้วย

ทิตยาสุวรรณชฎ (2520) อ้างถึงใน สุริยา แก้วนารายณ์ (2548) ได้แบ่งบทบาทออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. บทบาทตามอุดมคติหรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรจะปฏิบัติเช่น พ่อต้องรักลูกตลอดจนอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่ลูก เป็นต้น
2. บทบาทที่ปฏิบัติจริงหรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริงเช่น พ่อแม่รักลูกก็แสดงความรักโดยการพุดจาหรือให้ของหรือชื่นชมอยู่ในใจบทบาทที่ปฏิบัติจริงนี้เป็นเรื่องของการเอาบทบาทในอุดมคติมาแบ่งและดัดแปลงให้เข้ากับเหตุการณ์จริงเป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งอารมณ์ขณะแสดงบทบาทอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่และปฏิกริยาที่เกี่ยวข้องมีสิทธิและความรับผิดชอบในการดำเนินบทบาทของตนในฐานะที่เป็นสมาชิกของกลุ่มซึ่งอาจเหมือนกันหรือต่างกันได้ซึ่งสิทธิและหน้าที่จะทำหน้าที่แยกผู้ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มก็ได้ด้วย

สงวนศรีวิรัชชัย (2527) กล่าวว่าถ้าจะพิจารณาลักษณะของบทบาทที่ปรากฏอยู่ในสังคมให้ลึกซึ้งแล้วจะพบบทบาทอยู่หลายลักษณะดังนี้

1. บทบาทตามที่กำหนด (prescribed role) หมายถึงบทบาทที่สังคมกลุ่มหรือองค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมกลุ่มหรือองค์กรนั้นๆ เช่นข้อกำหนดที่ว่าพ่อแม่ต้องอบรมเลี้ยงดูลูกๆ ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา เป็นต้น
2. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง (expected role) หมายถึงบทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ (stake holder) คาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติบทบาทที่ผู้รับการคาดหวังอาจจะไม่ตรงกับบทบาทที่กำหนดก็ได้เพราะบางคนอาจมีการคาดหวังมากหรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ
3. บทบาทตามอุดมคติของผู้อยู่ในตำแหน่ง (subjective role) หมายถึงรูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตนที่ตนดำรงอยู่เช่นผู้บังคับบัญชาคิดว่าตนมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแต่ไม่ต้องใส่ใจปัญหาของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่งอาจจะสอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดและอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับบทบาทที่ผู้รับคาดหวัง

4. บทบาทที่เป็นจริง (enacted role) หมายถึงพฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งแต่ก็อาจมีกรณีที่บุคคลแสดงพฤติกรรมตามความคาดหวังของผู้อื่นทั้งที่บทบาทนี้ไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดของตนก็ได้

5. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ (perceived role) หมายถึงรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้ทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่งซึ่งโดยธรรมชาติการรับรู้ของบุคคลจะมีการเลือกรับรู้และมีการรับรู้ที่ผิดพลาดไปจากความเป็นจริงได้โดยอิทธิพลจากประสบการณ์และสถานการณ์หลายอย่างดังนั้นเมื่ออยู่ในตำแหน่งปฏิบัติบทบาทโดยแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่งผู้ที่ได้พบเห็นอาจรับรู้พฤติกรรมหรือบทบาทนั้นในทางที่แตกต่างกันไปและอาจแตกต่างไปจากบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งด้วย

## 1.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาท

จากการทบทวนเอกสารและผลงานวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาท สามารถสรุปได้ ดังแสดงในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาท

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาท	ผู้เสนอแนวคิด
1. บทบาทที่คาดหวังของบุคคลอื่นในสังคม (role expectation)	Alport W.G. (1967)
2. ความคาดหวังของตนเองว่ามีบทบาทเป็นอย่างไร (role conception) ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับความคาดหวังของสังคมหรือไม่ก็ได้	
3. ความสอดคล้องกันระหว่างบทบาทที่คาดหวังจากสังคมและความคาดหวังในบทบาทของตนเอง (role acceptance) ซึ่งจะทำให้บุคคลยอมรับบทบาทนั้นของตน	
4. การปฏิบัติตามบทบาท (role performance) คือการแสดงบทบาทตามสภาพจริง (actual role) ซึ่งอาจแสดงตามบทบาทที่คาดหวังตามการรับรู้และเข้าใจของตนเอง ตลอดจนการที่บุคคลจะแสดงบทบาทได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับ การยอมรับบทบาทนั้นๆ ของบุคคลที่ครองตำแหน่งอยู่หรือเนื่องมาจากความสอดคล้องของบทบาทตามความคาดหวังของสังคมและตามการรับรู้บทบาทของตนเอง	
1. ปัจจัยทางด้านสถานการณ์ประกอบด้วย	สมยศ นาวิการ (2521)
1.1 สภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยที่ผู้บริหารจะมีอิทธิพลต่อปัจจัย	
1.2 อุปกรณ์และวัสดุที่ใช้ในการดำเนินงานรวมทั้งผู้ปฏิบัติงานด้วย	

## ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาท	ผู้เสนอแนวคิด
2. การรับรู้ทางด้านบทบาท 3. ความสามารถและทักษะโดยความสามารถเป็นลักษณะของบุคคลและทักษะเป็นระดับความเชี่ยวชาญในงานเฉพาะอย่าง กระบวนการจิตใจ	
1. ความต้องการเป็นแรงจูงใจในการทำงานเพื่อสนองความต้องการของผู้แสดงบทบาทให้เป็นที่ยอมรับต่อองค์กรหรือสังคม 2. การสื่อสารได้แก่การติดต่อประสานงานเพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทได้ชัดเจน ไม่คลุมเครือ 3. การคล้อยตามเป็นปัจจัยที่ทำให้บทบาทของผู้แสดงไม่เกิดความขัดแย้งในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่เป็นปทัสถานของกลุ่มหรือสังคม 4. ความสามารถเป็นปัจจัยที่สร้างบทบาทของผู้แสดงให้เห็นออกมาอย่างชัดเจนเพื่อความสำเร็จของงาน	พัชนีวรกวิน (2522)

### 1.3 อุปสรรคของการแสดงบทบาท

พยุหนันนิม (2545) ได้อธิบายว่า การเฉพาะเจาะจงให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริงเป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของตนเองความไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนดกับบทบาทที่เป็นจริงนั้นอาจมีสาเหตุมาจากสิ่งเหล่านี้คือ

- 1) บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ
- 2) ความไม่เห็นด้วยหรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
- 3) บุคคลไม่มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผะอบนะมาตร์ (2526) กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการแสดงบทบาท 3 ประการ คือ

- 1) ปัญหาเกิดจากผู้สวมบทบาท (role impairment) สวมบทบาทไม่ดีแม้จะกำหนดบทบาทอย่างชัดเจนและแน่นอนแล้วก็ตามถ้าผู้สวมบทบาทรู้สึกว่าเป็นการยากลำบากหรือหมดความสามารถที่จะทำตามบทบาทตนหรือต้องแสดงบทบาทที่ไม่ชำนาญอาจทำความเสียหายและเป็นภัยร้ายแรงและกระทบกระเทือนต่อบุคคลอื่นยิ่งนักเช่น ไม่นัดทำหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ต้องถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่ต้องทำหน้าที่เพียงเพื่อต้องการทำงานการเมืองถิ่น ก็จะทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลไม่มีประสิทธิภาพได้ เป็นต้น



2) ปัญหาเกิดจากความสับสนของบทบาท (role confusion) ทั้งที่ผู้สวมบทบาทดีพร้อมแต่สังคมกำหนดบทบาทไว้ไม่ดีเช่นกำหนดบทบาทไม่ชัดเจนหรือมีความขัดแย้งระหว่างบทบาทหรือการที่สังคมไม่มีบทบาทให้ทำให้ผู้สวมบทบาทตัดสินใจไม่ถูกว่าจะแสดงบทบาทใด เช่นชุมชนให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหารท้องถิ่นและมองว่าการตรวจสอบของสภาท้องถิ่นเป็นการแสดงออกเชิงขบถของฝ่ายต่างชั่วคราวเมือง เป็นต้น

3) ปัญหาจากการละเมิดบทบาท (role violation) หมายถึงการที่คนไม่ปฏิบัติตามบทบาทอันชอบของตนแต่ปฏิบัติออกนอกแบบแผนเช่นสมาชิกสภาเทศบาล ให้ความสำคัญกับงานบริหาร ให้ความสำคัญกับฐานเสียง จึงไม่ตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหน้าที่หรือบทบาทจริงที่ได้รับมอบหมาย เป็นต้นสมาชิกเหล่านั้นจะปฏิบัติบทบาทที่ขัดต่อบรรทัดฐานของสังคมย่อมสร้างปัญหาแก่สังคมได้

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทข้างต้นสำหรับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลใน 3 ด้าน คือ บทบาทด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ บทบาทด้านระบบความสัมพันธ์ในการบริหาร และบทบาทด้านระบบความสัมพันธ์กับประชาชนผู้วิจัยมีความเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทเป็นแนวคิดที่กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่และการแสดงพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลในสังคมโดยมีสถานภาพฐานะตำแหน่งและความคาดหวังของบุคคลในสังคม ตลอดจนความคาดหวังของตนเองเป็นตัวกำหนดบทบาทว่า เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในสถานภาพใดควรจะต้องแสดงบทบาท และปฏิบัติอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับฐานะตำแหน่งและสถานภาพเมื่อสถานภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไปก็มีผลทำให้บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนตามไปด้วยนอกจากสถานภาพจะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลแสดงบทบาทแตกต่างกันยังมีปัจจัยที่ส่งผลต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลอีกหลายประการเช่นความคาดหวังของบุคคลอื่นและตนเองการรับรู้บทบาทความรู้ความสามารถ และทักษะส่วนบุคคลความขัดแย้งกันระหว่างบทบาทที่ปฏิบัติจริงกับบทบาทที่บุคคลในสังคมคาดหวังตลอดจนปัจจัยทางด้านกฎหมาย เป็นต้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เป็นตัวผลักดันให้สมาชิกสภาเทศบาลแสดงบทบาทด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ บทบาทด้านระบบความสัมพันธ์ในการบริหาร และบทบาทด้านระบบความสัมพันธ์กับประชาชนแตกต่างกัน

## 2. หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการกระจายอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (local self-government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (decentralization)

นักวิชาการทางการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้หลากหลาย สรุปได้ดังนี้

การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองของประเทศหรือรัฐที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) โดยมีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของตนเอง (necessary organization) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่หรือในขอบเขตแห่งใด โดยเฉพาะ มีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหาร และควรปรึกษาหารือประชาชนในท้องถิ่นในกิจการสาธารณะต่างๆ โดยฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง นอกจากนี้ (Holloway, 1951; Robson, 1953; Clark, 1957; Wit, 1967; Montagu, 1984 และ Hil, 1992 อ้างถึงใน สุริยา แก้วนารายณ์, 2548) อุทัย หิรัญโต (2523) และประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2525) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน ซึ่งเป็นกระบวนการของรัฐ ทำให้เกิดองค์การที่ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การนี้จะถูกจัดตั้ง และถูกรวบรวมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเอง จากนิยามข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีหลักการ ดังนี้ 1) อาจจะมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่ 2) ต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม 3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้ แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่สอง สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ และ 5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2542)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย และมีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญๆ ดังนี้

- 1) ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
- 2) มีองค์การที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน (political participation)



3) มีอำนาจในการเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

4) มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองอย่างแท้จริง

5) มีอำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

6) เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบ และอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

ความจำเป็นที่จะต้องมีการปกครองท้องถิ่น คือ ภาระงานจำนวนมากที่รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง การปกครอง หรือเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐ จะต้องบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุขความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (wellbeing) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (national security) แต่ยอมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึง การที่อาจจะไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ การลดภาระของรัฐบาล โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อเป็นการสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างสะดวกรวดเร็วและตรง ตามวัตถุประสงค์ของชุมชนนั้นๆ การปกครองท้องถิ่นจึงเริ่มมีบทบาทและมีความสำคัญ ภายใต้หลักการและทฤษฎีหรือแนวความคิดในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีประกอบด้วยหลักสถานะตามกฎหมาย (legal status) ประเทศไทยได้กำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่า การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ในมาตรา 282 – 290 พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน และควรมี

ปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารงาน รายได้ บุคลากร เป็นต้น การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังนี้

1. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

2. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับกรเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3. อิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

4. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชน โดยส่วนรวม และมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น แต่มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การกำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย มุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากองค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญ คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

### 2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับ

กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่ส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

การกระจายอำนาจการปกครองหรือที่เรียกว่า มัชยมิภาค ซึ่งหมายถึงการกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วน โอนไปให้ประชาชนฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าการปกครองท้องถิ่นตนเอง (อุทัย หิรัญโต, 2523)

การกระจายอำนาจ เป็นการแบ่งอำนาจการบริหารบางส่วนของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ไปสู่ระดับรองๆ ลงไปภายใต้โครงสร้างองค์กรหนึ่งองค์กรใดเป็นรูปแบบที่เรียกว่า “การมอบอำนาจหน้าที่” หรือ “การแบ่งอำนาจ” ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมือง เป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจดำเนินการในกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นไปดำเนินการอย่างมีความเป็นอิสระในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือมอบกิจการของรัฐบางอย่างให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนซึ่งเป็นรูปแบบ "การโอนอำนาจ"

เป้าหมายในการกระจายอำนาจ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร การจัดการ การจัดกิจกรรม การพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชน การเรียนรู้การปกครองในระบบประชาธิปไตย การรู้จักรักและหวงแหนท้องถิ่นของตน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เนื่องจากท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพื่อให้รัฐได้มีเวลาบริหารงานที่สำคัญอื่นๆ มากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจเป็นการกระจายบทบาทภารกิจและหน้าที่บางอย่างในการให้ประชาชนได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การเมือง อันเป็นหนทางการพัฒนา และส่งเสริมประชาธิปไตย และความอยู่รอดของชุมชน ดังเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึง การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังต่อไปนี้” 1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ 3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะ

หนึ่งทำหน้าที่ตาม 1) และ 2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน 4) ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากร 1) และ 2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม 3 จะต้องนำเรื่อง ดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ และการจัดสรรภาษี และอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับใช้ได้

ปัจจัยของความสำเร็จในการกระจายอำนาจ 1) ผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญหากประเทศใดมีผู้นำทางการเมือง การบริหารที่มีกระบวนการทัศน์และวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อสังคมจะเป็นแนวทางการประสานงานระหว่างองค์กรของรัฐ และภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ย่อมเป็นพลังสำคัญในการชี้นำ โน้มน้าวให้ฝ่ายต่างๆ ในสังคมเดินไปในทิศทางเดียวกัน 2) แรงกระตุ้นจากภายนอกเกิดจากการแข่งขันกันในการประกอบอาชีพทางการค้า การดำเนินการทางธุรกิจด้านอุตสาหกรรม การเกษตรและสหกรณ์ ฯลฯ การตื่นตัวทางการเมืองของคนในสังคม การจัดให้มีการรวมกลุ่มและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น จะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขยายตัวได้รวดเร็วยิ่งขึ้น 3) จิตความสามารถของรัฐและผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปอย่างราบรื่น และความสามารถของท้องถิ่นในการระดมการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ ในสังคมให้เป็นประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจ และเปลี่ยนแรงต่อต้านที่อาจเกิดขึ้นให้เป็นแรงสนับสนุนแทน 4) มีการบริหารจัดการการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ จะได้รับการเปลี่ยนแปลงจากวิธีคิดไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมตามเป้าหมายที่วางไว้ จำเป็นจะต้องมีการวางแผนการปรับระบบ การปรับปรุงโครงสร้างการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาระบบงานและระเบียบ กฎหมายเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ การกำหนดผู้รับผิดชอบไว้ชัดเจน มีระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่แน่นอนมีระบบการติดตามประเมินผลและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมรับรู้ร่วมตัดสินใจ 5) ความไว้วางใจเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในที่นี้ ได้แก่ การที่มีผู้อำนาจในส่วนกลางต้องมีความเชื่อถือไว้วางใจผู้รับมอบอำนาจที่กระจายไปให้แต่ละระดับมีขีดความสามารถที่จะทำหน้าที่ที่ได้รับมอบไปอย่างดีและมีเจตนาธรรมที่จะพึงส่วนรวมเช่นเดียวกับตน ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น คือ 1) มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อการบริหารจาก

ส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น 2) การเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง 3) อำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้น ต้องกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง 4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง ตามลักษณะการกระจายอำนาจการปกครององค์กรท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแยกจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ 5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นท้องถิ่น หมายถึง เป็นคนพื้นที่นอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมิใช่เจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนหรือเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นกับกระทรวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

#### ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ

1. สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ดียิ่งขึ้นทั้งด้านการบริหาร สาธารณะ การพัฒนา การส่งเสริมอาชีพ
2. เป็นการแบ่งเบาภาระส่วนกลางในภารกิจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแต่ละท้องถิ่นอย่างทั่วถึง
3. กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร การจัดการ การดูแลรักษาทรัพย์สินของท้องถิ่น ปลุกจิตสำนึกให้มีความรักท้องถิ่นของตน

#### ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศเพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ เนื่องจากการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น
2. ประชาชนมุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนไม่นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หรือการรู้จักให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นอื่น
3. ผู้บริหารที่ได้มาจากการรับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่ต่อผู้ได้บังคับบัญชาหรือต่อประชาชนที่ไม่ได้เป็นพวกของตนในทางมิชอบ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจากไม่รู้กฎหมาย



4. ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองซึ่งไม่หมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่พอใช้จ่าย

การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินกิจการในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีอำนาจอิสระที่ดำเนินการโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเท่าที่จำเป็น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลมอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่การปกครองท้องถิ่น (อุทัย หิรัญโต, 2523)

โดยสรุปคือ หลักการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานของการบริหารประเทศที่ต้องการมอบอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระให้แก่ท้องถิ่น แต่อยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และการสั่งการจากส่วนกลางในบางส่วน

### 3. เทศบาล และสมาชิกเทศบาล (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารบ้านเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับประเทศไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่มีการใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน กว่า 80 ปีโดยความเป็นมาของเทศบาล เริ่มต้นจาก การตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาลต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวในปีพ.ศ. 2481 และพ.ศ. 2483 ในปีพ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปีพ.ศ. 2541 มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในปี พ.ศ. 2542 มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

### 3.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบลกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป

1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

1.3 ได้รับความเห็นชอบจากรายฐรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. เทศบาลเมืองมีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

(2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

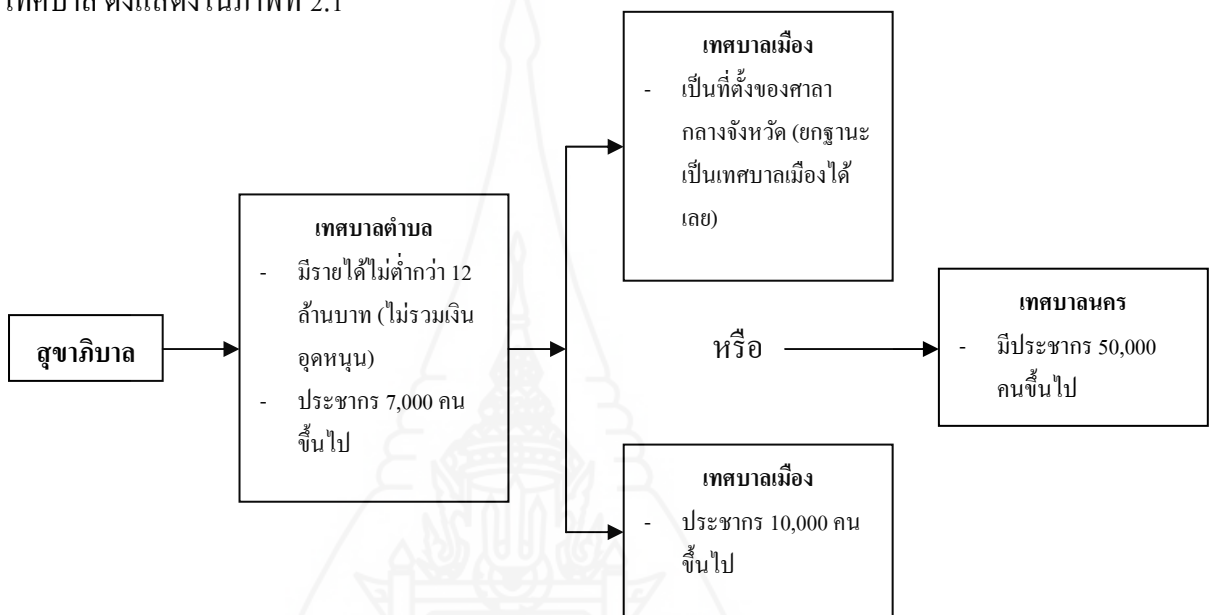
### 3. เทศบาลนครมีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป

3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3.3 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

สรุปหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาล และประเภทของเทศบาล ดังแสดงในภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาล และประเภทของเทศบาล

### 3.2 โครงสร้างเทศบาล

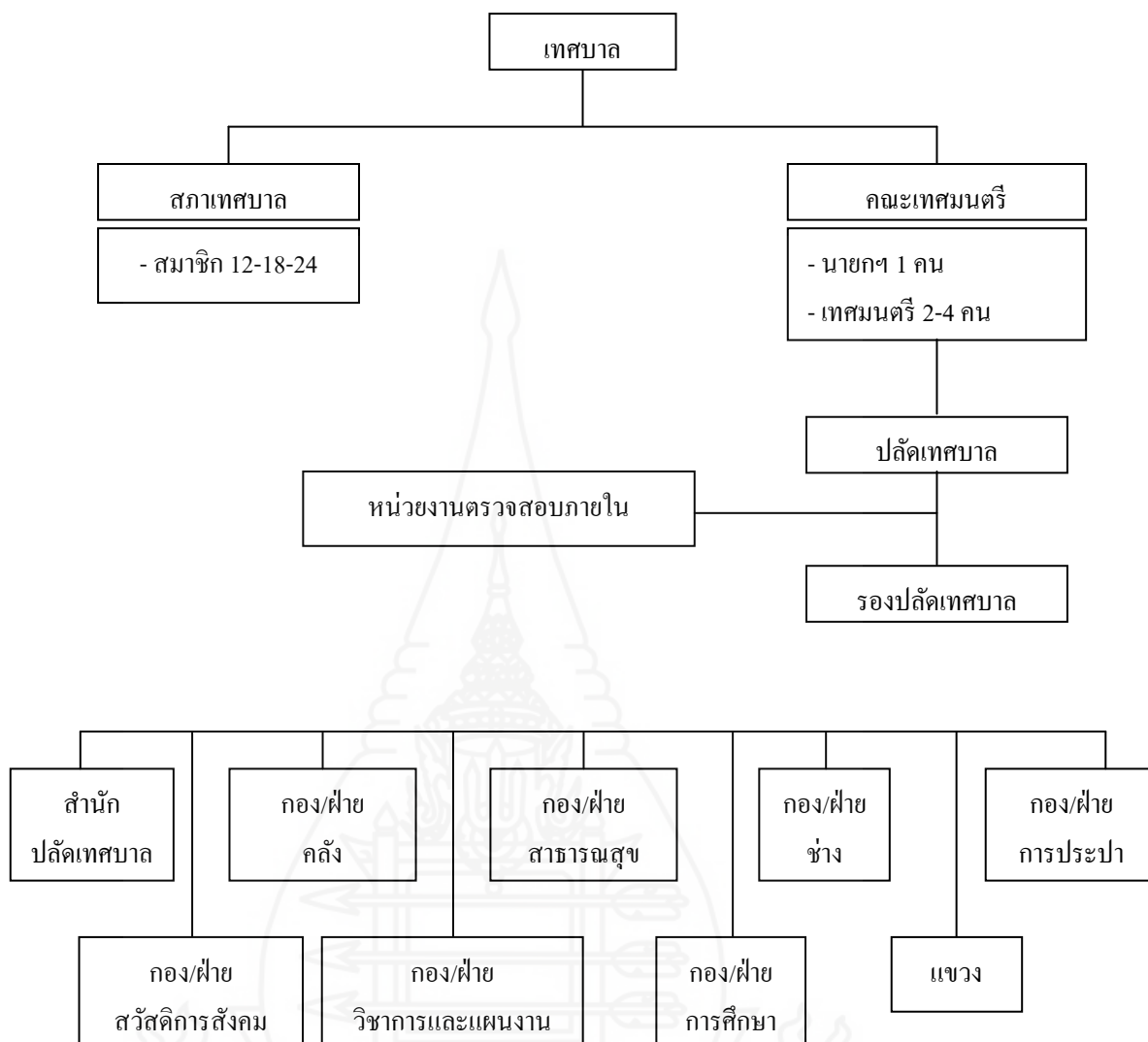
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และ คณะเทศมนตรี ในการปฏิบัติหน้าที่ประจำในเทศบาล และมีโครงสร้างที่เป็นเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล ดังแสดงในภาพที่ 2.2

1. สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

1.2 สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน





ภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

### 1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่ คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี อีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล คือ

2.1 กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

2.2 กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

3. พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นการกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดโครงสร้างเทศบาลให้มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. โครงสร้างให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ภายหลังจากที่สมาชิกสภาเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองครบตามวาระ หรือมีเหตุต้องยุบสภาไป

2. เทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง จึงกล่าวได้ว่า เทศบาลใดจะใช้โครงสร้างแบบคณะเทศมนตรี ก็จะมีโครงสร้างดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่หากเทศบาลใดใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีก็จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และคณะผู้บริหารจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีตามจำนวน ดังนี้

เทศบาลตำบลให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน เทศบาลนครให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี

เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี โดยตรงทุกแห่งหรือจะใช้โครงสร้างแบบให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการลงประชามติ โดยการลงประชามติ ดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ จัดให้มีการลงประชามติ ทั้งนี้ การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องดำเนินการภายใน 360 วัน ก่อนครบวาระ ของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ขณะนั้น และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลนั้นได้เพียงครั้ง เดียว ดังแสดงในภาพที่ 2.3 และ 2.4

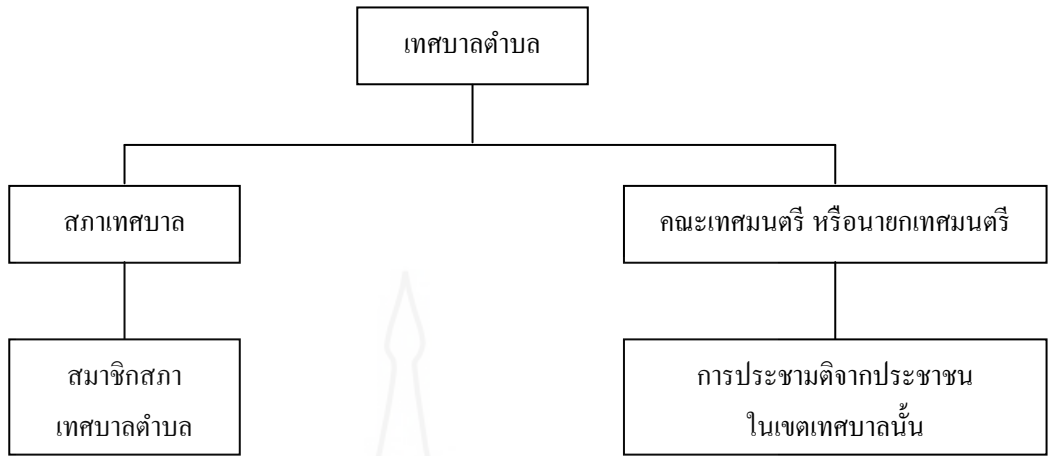
พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารเทศบาล จากที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้เคยกำหนดเป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบคณะเทศมนตรี และรูปแบบนายกเทศมนตรี ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน โดยให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับมีบทบัญญัติบางมาตรายังไม่เหมาะสมกับการบริหารของเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 เป็นการแก้ไขฉบับล่าสุด ณ ปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานะในปัจจุบัน เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิของผู้รับสมัครเลือกตั้ง และสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมควรเปิดกว้างเป็นคุณพินิจของประชาชน โดยเสรี

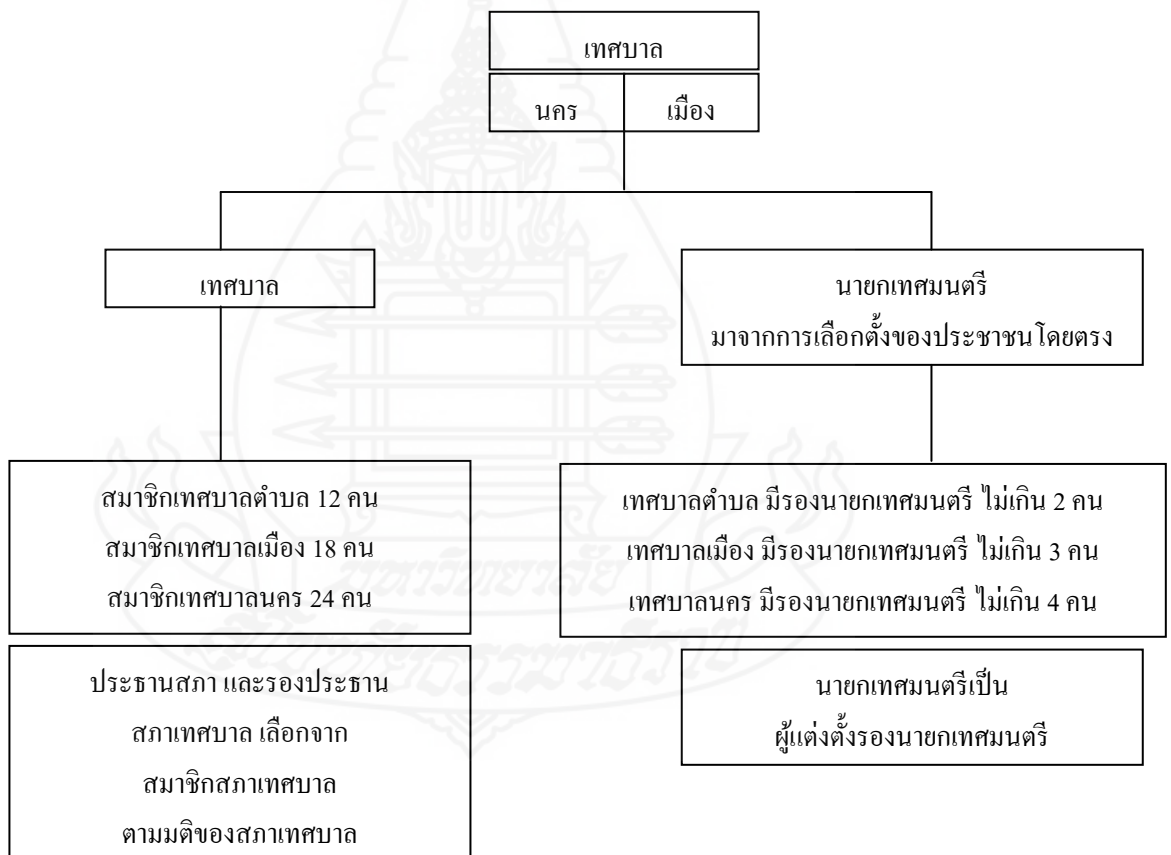
### 3.3 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น



ภาพที่ 2.3 เทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543



ภาพที่ 2.4 เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล จะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

### 1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่จัดหรือแย้งต่อตัวบทกฎหมาย ในกรณีต่อไปนี้

- 1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล
- 2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั้นหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ (เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย) โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

### 2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

#### 2.1 การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นๆ จะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

## 2.2 การเปิดอภิปราย

กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิดอภิปรายต่อคณะ เทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ เช่น มีข้อกล่าวหาคณะเทศมนตรีว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ

## 2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนอ งบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมการจัดการรายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่าง ถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอแล้ว ไม่ว่าจะต้องเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป

## 3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”

กล่าวโดยสรุป คือ อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีการจัดกลุ่มในลักษณะพรรคการเมืองขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี)

## 4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่ สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย



4.2 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

**อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี** กล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้

2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำความผิดและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้ด้วย

3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กล่าวคือ คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาล ตาม บทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีไว้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526)

1. **นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้**
  - 1.1 เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
  - 1.2 เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงไทยแล้วแต่กรณี
  - 1.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี
  - 1.4 เรื่องที่เกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติอยู่แล้ว
  - 1.5 เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนงานหรือระเบียบการขึ้นใหม่
  - 1.6 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี

1.7 เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการ โดยเฉพาะ

1.8 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

## 2. เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

2.1 เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี

2.2 เรื่องที่ต้องรายงานนายกเทศมนตรี

2.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่

อนึ่ง ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่ หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำงานแทน และจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

**อำนาจหน้าที่ของเทศบาล** พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะระดับต่างๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ เทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดกล่าวคือ

1. หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ สรุปหน้าที่ตามฐานะของเทศบาล ดังแสดงในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	
7. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

## 2. อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ดังแสดงในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	ข้าม	
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน	
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	กินของราษฎร	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	6. ให้มีการสาธารณสุข	
9. เทศพาณิชย์	7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

3. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- (1) พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2464
- (2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

- (3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- (4) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุลจากรทำปุ๋ย พ.ศ. 2490
- (5) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- (6) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- (7) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- (8) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- (9) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- (10) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง พ.ศ. 2535

- (11) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- (12) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (13) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- (14) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- (15) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ฯลฯ

#### การบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงาน ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือ คณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรี รับผิดชอบในด้านการวาง “นโยบาย” นั่นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการด้านนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมด ย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับปลัดกระทรวง

สำหรับสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี

### การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความเห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ หากการกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลแล้ว่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นต้นกำเนิดของการกำกับดูแลที่สำคัญของรัฐเหนือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 280-290 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหาร กิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลท้องถิ่น โดยผ่านการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนและกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการกำกับ ดูแลท้องถิ่น ทั้งนี้การกำกับดูแล จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

1. การกระทำเท่าที่จำเป็น
2. กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ
3. ต้องเป็น ไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรวม
4. จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

### วิธีการในการกำกับดูแล

#### 1. การกำกับดูแลโดยตรง

##### 1.1 การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น

(1) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย

แก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือ ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่า จะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน 30 วัน แล้วรีบรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 48)

(2) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 73 ประกอบมาตรา 48 ปัญจวิสติ 48 ปัญจทศ และ 48 โสฬส)

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาล หากเห็นว่า เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเสนอความเห็น (มาตรา 74)

## 1.2 การกำกับดูแลการกระทำ

การกระทำที่สำคัญๆ ของเทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น

(1) การกำกับดูแลก่อนที่การกระทำจะมีผลบังคับใช้ เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ

- ร่างเทศบัญญัติ (ร่างเทศบัญญัติทั่วไปและร่างเทศบัญญัติงบประมาณ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 62)

- การทำกิจการนอกเขตเทศบาลต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 961/2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแทน (มาตรา 57 ทวิ)

- การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 58)

- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 66) ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแทน



- การจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 67 ทวิ)

(2) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กรณีนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่า คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย วินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร (มาตรา 72 ประกอบมาตรา 48 ปัญญัติ)

## 2. การกำกับดูแลโดยอ้อม

### 2.1 การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการโดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ดังนี้

(1) การขอรับเงิน จะต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครองให้สำนักงบประมาณพิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย

(2) การใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ  
ทุกประการ

(3) การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อน  
ทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงบประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา

(4) การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้อง  
เบิกจากคลังจังหวัด

(5) การกักเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

แม้ในทางทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะ

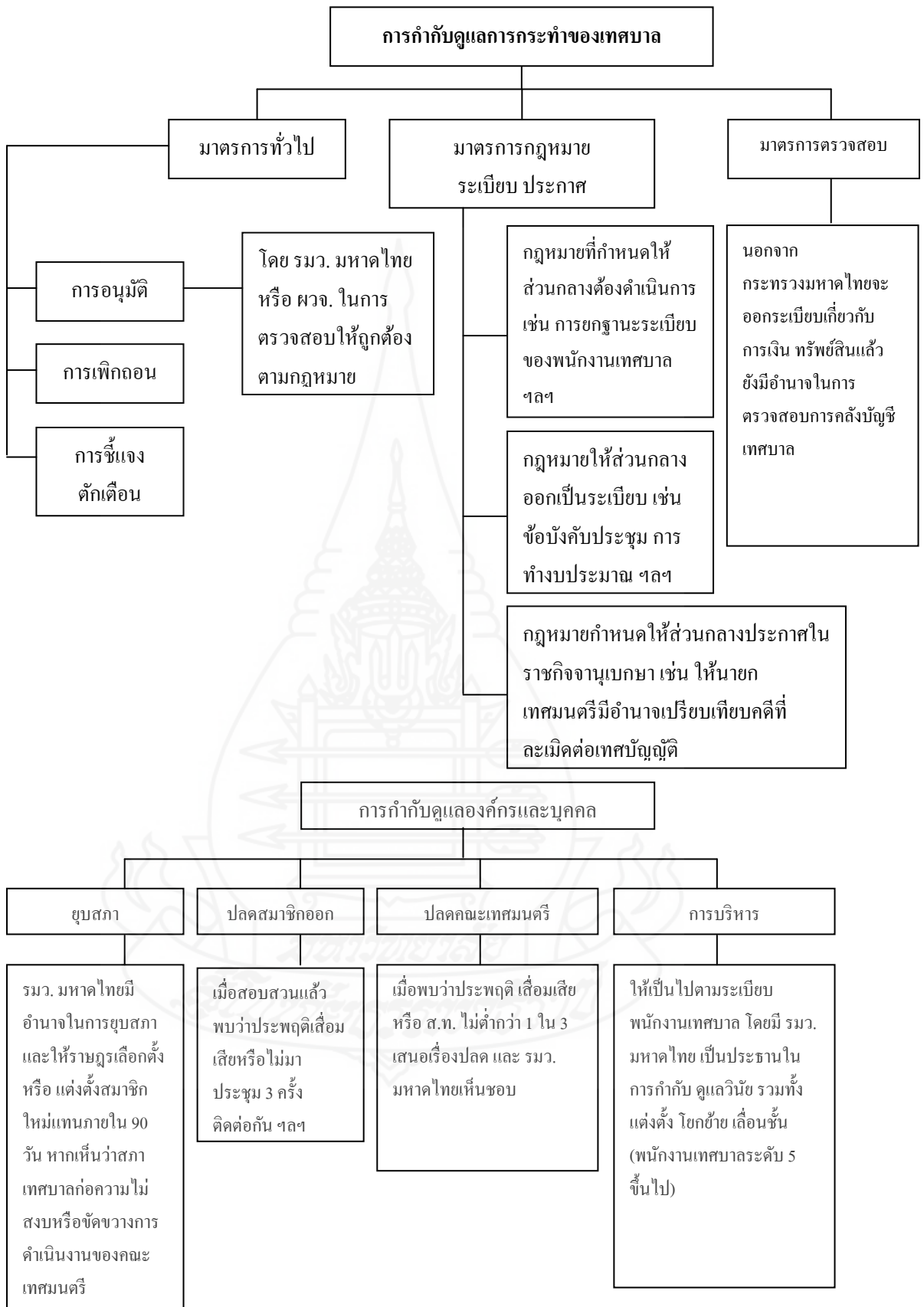
กิจกรรมปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุน เฉพาะกิจนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเงินอุดหนุน จึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

## 2.2 การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สัญญามาตรฐานก็คือ “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่ม สร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง

การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นมักพบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125 กำหนดว่า จะต้องทำตามตัวอย่างสัญญาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบดังแสดงในภาพที่ 2.5





ภาพที่ 2.5 แสดงวิธีการกำกับดูแลเทศบาล

#### 4. เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

##### ข้อมูลทั่วไป

เทศบาลตำบลพะโต๊ะ เป็นตำบลหนึ่งในอำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลทั่วประเทศ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน มีพื้นที่ 4,162.5 ไร่ (6.66 ตารางกิโลเมตร) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดบุรีรัมย์ ห่างจากจังหวัดบุรีรัมย์เป็นระยะทาง 120 กิโลเมตร

##### - อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับหมู่ 7 บ้านท่าดิน ตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศใต้ ติดต่อกับหมู่ 5 บ้านบึงขูด ตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศตะวันออก ติดต่อกับหมู่ 3 บ้านไสกอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับหมู่ 9 บ้านปากเลข และหมู่ 15 บ้านโนนจูน ตำบลพะโต๊ะ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

##### - การเมือง การปกครอง

เทศบาลตำบลพะโต๊ะแบ่งการปกครองเป็น 6 หมู่บ้าน คือ หมู่ 2 และ 3 บ้านไสกอง หมู่ 4 และ 5 บ้านควนดอกไม้ หมู่ 7 บ้านท่าดิน และ หมู่ 8 บ้านพะโต๊ะ หมู่บ้านที่อยู่ในเขตเทศบาลทั้งหมด คือ หมู่ 2 บ้านไสกอง และหมู่ 8 บ้านพะโต๊ะ

การบริหารการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลตำบลพะโต๊ะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีโครงสร้างของเทศบาลตำบลประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเขตละ 6 คน จาก 2 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเทศบาลตำบลพะโต๊ะจำนวน 12 คน

2. ฝ่ายบริหารเทศบาลตำบลพะโต๊ะ มีคณะผู้บริหาร จำนวน 5 คน คือ นายกเทศมนตรีตำบลพะโต๊ะ จำนวน 1 คน รองนายกเทศมนตรีตำบลพะโต๊ะ จำนวน 1 คน เลขานุการนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน

การบริหารส่วนราชการของเทศบาลตำบลพะโต๊ะมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 ส่วน คือ

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหัวหน้าสำนักปลัดเป็นผู้บังคับบัญชา

2. กองคลัง มีหัวหน้ากองคลังเป็นผู้บังคับบัญชา

3. กองช่าง มีหัวหน้ากองช่างเป็นผู้บังคับบัญชา

4. กองการศึกษา มีหัวหน้ากองการศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชา
5. กองประปา มีหัวหน้ากองประปาเป็นผู้บังคับบัญชา
6. กองสาธารณสุข มีหัวหน้ากองสาธารณสุขเป็นผู้บังคับบัญชา
- ประชากร

เทศบาลตำบลพะโต๊ะมีราษฎรอาศัยจำนวน 633 ครัวเรือน ประชากรจำนวน 1,602 คน บ่งเป็นชาย หญิง มีอัตราความหนาแน่นของประชากรเท่ากับ 240.54 คนต่อตารางกิโลเมตร แยกชาย หมู่ ดังแสดงในตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 ข้อมูลประชากรเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร		
			ชาย	หญิง	รวม
2	บ้านไสงอ	23	24	22	46
3		43	93	85	178
4	บ้านควนดอกไม้	56	90	97	187
5		39	66	68	134
7	บ้านท่าดิน	96	150	159	309
8	บ้านพะโต๊ะ	375	375	370	745

ที่มา : ข้อมูลทะเบียนราษฎร ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556

## - การศึกษา

ในเขตเทศบาลตำบลพะโต๊ะมีสถานศึกษา จำนวน 4 แห่ง ดังแสดงในตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 ข้อมูลสถานศึกษา นักเรียน บุคลากรทางการศึกษา และห้องเรียนเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

ชื่อสถานศึกษา	ระดับ	จำนวนทรัพยากร			
		นักเรียน	ครู	เจ้าหน้าที่	ห้องเรียน
ร.ร. พะโต๊ะวิทยา	มัธยมศึกษา	503	21	9	15
ร.ร. อนุบาลพะโต๊ะ	ประถมศึกษา	398/56*	17	5	14
ศูนย์ กศน. พะโต๊ะ	ตามอัธยาศัย	337	7	3	-
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กพะโต๊ะ	เด็กก่อนวัยเรียน	106	6	2	6

ที่มา : เทศบาลตำบลพะโต๊ะ ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556

\* จำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษา/จำนวนนักเรียนชั้นอนุบาล

## - สาธารณสุข

ในเขตเทศบาลตำบลพะโต๊ะมีสถานพยาบาลให้บริการสาธารณสุข และจำนวนบุคลากรสาธารณสุข ดังแสดงในตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6 ข้อมูลสถานพยาบาล และบุคลากรสาธารณสุขเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

สถานพยาบาล และบุคลากรสาธารณสุข	จำนวน
สถานพยาบาล	
โรงพยาบาล	1
สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ	1
หน่วยควบคุมโรคติดต่อฯ โดยแมลงที่ 11.45	1
บุคลากรสาธารณสุข	
แพทย์	2
ทันตแพทย์	2
เภสัชกร	3
พยาบาล	28

ที่มา : เทศบาลตำบลพะโต๊ะ ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556



- เศรษฐกิจ

ประชากรในเขตเทศบาลตำบลพะโต๊ะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยมีพื้นที่การเกษตรทั้งหมดประมาณ 3,574.5 ไร่ ประกอบด้วย พื้นที่ทำไร่ ทำสวน เพราะปลูก เป็นส่วนใหญ่ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ ทุเรียน มังคุด ลางสาด ลองกอง ขาพารา ปาล์ม น้ำมัน ฯลฯ นับเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติมากที่สุดของจังหวัดชุมพร และถือได้ว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ สัตว์ป่า ที่อุดมสมบูรณ์ มีทั้งมูลค่า และคุณค่ามาก ประกอบกับพื้นที่มีลักษณะเป็นภูเขาเหมาะที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ต้อนรับนักท่องเที่ยว ที่จะไปพักผ่อน มีกิจกรรมผจญภัยที่หลากหลาย อาทิ การล่องแพ การเดินป่า ข้างแรมในป่า เป็นต้น สถานบริการทางการเงิน และพาณิชย์ ดังแสดงในตารางที่ 2.7

ตารางที่ 2.7 ข้อมูลสถานบริการทางการเงินและพาณิชย์เทศบาลตำบลพะโต๊ะ

สถานบริการทางการเงินและพาณิชย์	จำนวน
สถานบริการทางการเงิน	
ธนาคาร	2 (ชกส. และธ.ออมสิน)
สหกรณ์	1
สถานบริการทางพาณิชย์	
สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดใหญ่	3
สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็ก	8
ร้านสะดวกซื้อ	1 (7-Eleven)

ที่มา : เทศบาลตำบลพะโต๊ะ ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556

- สังคม

ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลพะโต๊ะมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอยู่ในเกณฑ์ดี มีสถานีตำรวจภูธรอำเภอพะโต๊ะ 1 แห่ง ที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประมาณ 59 นาย ในส่วน of เทศบาลตำบลพะโต๊ะมีเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 1 คน พร้อมรถดับเพลิง จำนวน 2 คนรถบรรทุกน้ำ จำนวน 1 คัน รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็ว จำนวน 1 คัน และเครื่องสูบน้ำชนิดหาบหาม จำนวน 1 เครื่อง

### ข้อมูลเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

วิสัยทัศน์/พันธกิจ

วิสัยทัศน์

เมืองการเกษตรพอเพียง สิ่งแวดล้อมดี การศึกษาเด่น สาธารณูปโภคทั่วถึง อนุรักษ์  
ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น ด้วยการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล  
และการมีส่วนร่วม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

พันธกิจ

- 1) ส่งเสริมการเกษตรแบบกสิกรรมธรรมชาติ ลดการใช้สารเคมีและปุ๋ยอินทรีย์
- 2) ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และพัฒนาศักยภาพของคน  
ครอบครัวและชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้
- 3) พัฒนาเมืองน่าอยู่โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร  
ธรรมชาติอย่างยั่งยืน
- 4) พัฒนาระบบการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม  
อันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 5) พัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ได้มาตรฐานและเพียงพอต่อความต้องการของ  
ประชาชน เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนและเศรษฐกิจของท้องถิ่นในอนาคต
- 6) สร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อความโปร่งใสใน  
การบริหารงานและการปกครอง
- 7) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ เพื่อ  
การพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

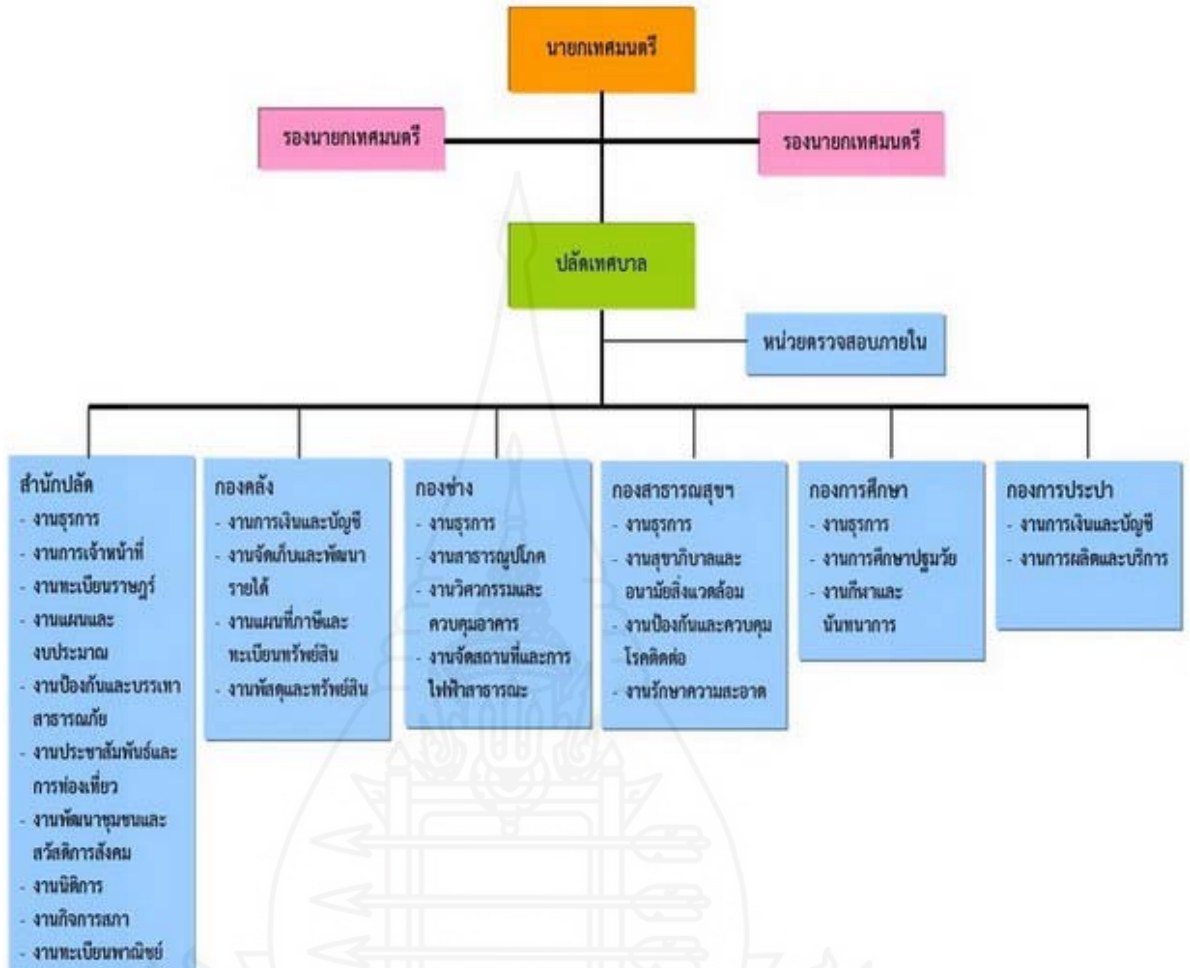
บุคลากรเทศบาลตำบลพะโต๊ะจำแนกตามฝ่าย และตำแหน่งของบุคลากร ดังแสดงใน  
ตารางที่ 2.8

ตารางที่ 2.8 ข้อมูลจำนวนบุคลากรเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

บุคลากรเทศบาลตำบลพะโต๊ะ	จำนวน
ฝ่ายสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ	
สภาเทศบาลตำบล	12
(ประธานสภาเทศบาล นายชนกจันทร์สาขา)	
ฝ่ายบริหารเทศบาลตำบลพะโต๊ะ	
นายกเทศบาลตำบล	1
(จ.ส.ต จีรวัดน์ โสภณ)	
รองนายกเทศบาลตำบล	4
สำนักงานปลัดเทศบาล	
ปลัดเทศบาล	1
บุคลากรสำนักงานปลัด	15
บุคลากรกองคลัง	6
บุคลากรกองช่าง	6
บุคลากรกองการศึกษา	11
บุคลากรกองประปา	4
บุคลากรกองสาธารณสุข	14
หน่วยตรวจสอบภายใน	1

ที่มา : เทศบาลตำบลพะโต๊ะ ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556

โครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ แสดงในภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 โครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของผู้นำชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร” ผู้วิจัยได้ทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับ บทบาท และบทบาทที่คาดหวังหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการกระจายอำนาจเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล โดยสรุปได้ดังนี้

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (2551) ได้ศึกษาวิจัย พบว่า สภาท้องถิ่นยังคงมีปัญหาในการปฏิบัติงาน แบ่งเป็น 8 เรื่องหลัก ดังนี้ 1) การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย คือ ขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย และขาดการพิจารณารายละเอียดของร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ ขาดความรู้ และทักษะในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขาดความรู้ว่ามีพระราชบัญญัติ หรือ กฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจนในกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นโดย “สภาท้องถิ่น” สภาพบังคับใช้ของข้อบัญญัติท้องถิ่น และการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นบางเรื่องขัดกับหลักการเรื่อง “การเป็นตัวแทน” 3) การอภิปรายคือ ไม่นำหลักการและวิธีการ “อภิปราย” มาใช้ในกระบวนการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่นผู้บริหาร ไม่ได้ให้ความสนใจและสำคัญต่อการแถลงข้อเท็จจริงในการอภิปรายทั่วไป และการตอบกระทู้ และขาดความร่วมมือจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนด้านข้อมูลในกระบวนการอภิปรายทั่วไป 4) การติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น คือ การติดตาม ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายบริหารรายโครงการในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมเป็นเพียงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้นในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และขาดการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมในกิจกรรมด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดการสิ่งแวดล้อม 5) การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร คือ การเข้าใจผิดในหลักการของคำว่า “การถ่วงดุล” กับคำว่า “ฝ่ายค้าน” 6) การทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหาความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนสู่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น คือ ขาดความสามารถในการสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชนโดยอาศัย “ข้อมูล - ข้อเท็จจริง” ไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับกระบวนการ “ประชาคม” และไม่สามารถสะท้อนปัญหา – ความต้องการในระดับ “ภาพรวม” ได้ 7) ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ “สภาท้องถิ่น” ของ “สมาชิกสภาท้องถิ่น” คือ ขาดความรู้ ความสามารถและความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และข้อมูลข่าวสาร และการใช้จ่ายงบประมาณของสภาท้องถิ่นต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายบริหาร และ 8) การลาออกจากราชการของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนหมดวาระ คือ การลาออกก่อนหมดวาระของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันก็ยังพบกับ

ปัญหาข้างต้นกับสมาชิกสภาเทศบาลพะโต๊ะ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นกับบทบาทด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

อรทัย ก๊กผล (2547) ได้ศึกษาและยืนยันถึงพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบอาชีพหลากหลายในท้องถิ่น เช่น ผู้รับเหมาก่อสร้างอยู่ซ่อมรถ ร้านขายอะไหล่รถยนต์ โรงสีข้าว บิมน้ำมัน เครื่องเขียนแบบเรียน หนังสือ อาหารและเครื่องดื่ม ฯลฯ ว่าเมื่อมีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารในท้องถิ่น ก็มีโอกาที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง

จรัส สุวรรณมาลา (2550) ได้ศึกษาพบว่า วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยมีแบบแผนที่แตกต่างกัน จำแนกได้เป็น 3 แบบ ได้แก่

1. วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือหรือแบบสมาคม (deliberative/civic political culture) ที่ประกอบขึ้นด้วยพลเมืองที่รู้จักคุ้นเคยกัน เป็นญาติมิตร รักใคร่นับถือผูกพันระหว่างกันและกัน และเชื่อถือไว้วางใจกันค่อนข้างสูง มีจิตใจรักและผูกพันกับเมืองหรือชุมชนของตนเองอย่างชัดเจน มีจิตสำนึกสาธารณะ ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม/สมาคม ชมรมองค์กรชุมชน

2. วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรง (fragmented and volatile political culture) มีลักษณะแข่งขันทางการเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองที่รุนแรงและต่อเนื่อง พบได้ในชุมชนเขตเมือง หรือกิ่งชนบทกิ่งเมืองที่มีการแบ่งกลุ่มการเมืองเป็นฝักเป็นฝ่ายหลายกลุ่มหลายพวก (fragmented/plural society) ที่เข้ากันไม่ได้ และไม่มีพวกใดกลุ่มใดมีอำนาจทางการเมืองเหนือกลุ่มอื่นอย่างเด็ดขาด

3. วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด/รวมศูนย์อำนาจ (monopolistic and centralized political culture) เกิดขึ้นจากการผูกขาดและการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองด้วยหลายสาเหตุ เช่น การก่อกำเนิดของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งอาศัยอำนาจรัฐเป็นองค์ประกอบในขั้นต้น หรือเกิดจากกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับและนิยมชมชอบของประชาชน

นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ภาวะผู้นำท้องถิ่นมีความหลากหลายพอสมควร ผู้นำเทศบาลส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้นำแบบรวมศูนย์ซึ่งมีบทบาทโดดเด่นเหนือคนอื่น ต่างจากผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีภาวะผู้นำแบบปรึกษาหารือ

ธนวัฒน์ ยอดใจ (2546) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า 1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ เรียงตามลำดับคือ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ด้านการประชุม ด้านการพิจารณา ให้ความเห็นชอบในที่



ประชุมหรือมีการแสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมและด้านอื่นๆ ในระดับมาก และ 2) ปัญหาอุปสรรคการแสดงบทบาท และกรมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) ปัญหาอุปสรรคด้านเงินอุดหนุนของรัฐน้อยเกินไป งบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ (2) ประชาชนมีความแตกแยกทางความคิด และมีกลุ่มอิทธิพลซึ่งมีบทบาทเหนือนักการเมืองท้องถิ่น (3) ตำแหน่งหน้าที่ในฝ่ายสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยที่มีต่อการแสดงบทบาทอำนาจ หน้าที่และการมีส่วนร่วม ในขณะที่ปัจจัยอายุ ระดับการศึกษา ระดับรายได้ และประสบการณ์ไม่มีผลต่อการแสดงบทบาท อำนาจ หน้าที่ และการมีส่วนร่วม และ (4) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองท้องถิ่น และการจัดเก็บรายได้ให้มากยิ่งขึ้น ทำการปรับปรุงบทบาทด้านการประชุมเพิ่มเติมความรู้เกี่ยวกับบทบาทในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อลดความขัดแย้งของประชาชนในท้องถิ่น และลดบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เหนือนักการเมืองท้องถิ่น

กังวาลย์ บัวจิบ (2544) ได้ศึกษาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลลำโพ อำเภอเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีสถานภาพส่วนตัวเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขณะดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และมีได้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสถานภาพส่วนตัวเรื่อง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขณะดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และมีได้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนส่วนใหญ่มีสถานภาพส่วนตัวมีความสัมพันธ์กับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเห็นว่าบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญ และลักษณะการทำงานที่เด่นชัดกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับค่อนข้างสูง

มนัส สุริยสิงห์ (2543) ได้ศึกษาบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ บทบาท และหน้าที่ของตัวเองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังพบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนา ปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับ และบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ต่างๆ มาก ปัญหาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนตำบลมีน้อย ปัญหาการขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การขาดการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ปัญหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมักยังต้องอาศัยการชี้แจงจากกรรมการบริหารและข้าราชการประจำอยู่ แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

เอกนรินทร์ ปันยานะ (2546) ได้ศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาตามแนวทางการกระจายอำนาจ อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย พบว่า 1) ทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดมองว่า การมีนโยบายกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ดีเพราะทำให้เกิดความเจริญในด้านต่างๆ งบประมาณกระจายมาสู่ท้องถิ่น ได้รวดเร็ว ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา สิ่งที่ต้องการให้รัฐกระจายมาก คือ งบประมาณ บุคลากร และอำนาจการตัดสินใจ แต่ต้องพัฒนาความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจทั้งตัวสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนสมาชิกส่วนใหญ่คิดว่า ภาครัฐมีความจริงจังต่อการกระจายอำนาจ แม้ว่าจะยังมีปัญหาอยู่บ้าง หลักธรรมาภิบาลนั้นแม้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนจะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีแต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่มี ความเข้าใจที่ชัดเจนนักทำให้เกิดภาวะต่างคิดต่างทำสุดแล้วแต่การตีความของบุคคล ส่วนหลักคุณธรรมและความคุ้มค่ามีลักษณะเป็นนามธรรมมากทำให้ผู้ตอบไม่เข้าใจ นอกจากนี้ความคุ้มค่ายังเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาถึงสภาวะแวดล้อมในท้องถิ่นด้วยสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ 2) ผลของการพัฒนาตามแนวทางนี้ทำให้ท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปมาก ประชาชนมีความเป็นอยู่ และสภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตลอดจนได้รับโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้น การสาธารณสุขที่ดีขึ้น และ 3) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวทางการกระจายอำนาจ จากการศึกษาพบว่ามีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของงบประมาณในการดำเนินการ ปัญหาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการพัฒนาตามแนวทางการกระจายอำนาจ ปัญหาความไม่เข้าใจกฎหมาย กฎระเบียบ ปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ ปัญหาการขาดความสามัคคีในการทำงานของสมาชิกด้วยกันเอง ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ส่วนประชาชนมีปัญหาความไม่สนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้ศึกษาเรื่อง สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต พบว่า 1) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ มีจุดเน้นคือ การมีโครงสร้างองค์การที่เล็กและมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ paraprofessional ซึ่งประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานแบบเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อ

ชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชน (NGO) ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบท และจัดบริการพื้นฐานต่างๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถประสานงานขอความช่วยเหลือและจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้ 2) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อดีที่ยังจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น และจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้

จากการทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า สมาชิกสภาตำบลยังคงมีปัญหในการแสดงบทบาทสำคัญๆ ในด้านต่างๆ อาทิ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ด้านการประชุม ด้านการพิจารณา ให้ความเห็นชอบในที่ประชุมหรือมีการแสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วม เป็นต้น โดยยังคงพบปัญหาและอุปสรรคหลากหลาย อาทิ ด้านเงินอุดหนุนของรัฐน้อยเกินไป งบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ ประชาชนมีความแตกแยกทางความคิด และมีกลุ่มอิทธิพลขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองท้องถิ่น และการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น

## 6. แนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า บทบาทและอำนาจของสภาเทศบาลตำบลทั้ง 3 ด้าน คือ บทบาทด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ บทบาทด้านระบบความสัมพันธ์ในการบริหาร และบทบาทด้านระบบความสัมพันธ์กับประชาชน ปัจจุบันยังคงมีช่องว่างหรือปัญหาในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล การศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นการบรรยายปรากฏการณ์บทบาทจริงของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งเสาะหาบทบาทคาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลที่กลุ่มตัวอย่างต้องการให้เป็น และวิเคราะห์เชื่อมโยงความเกี่ยวข้องระหว่างบทบาททั้งสอง โดยอิงบทบาทและอำนาจของสภาเทศบาลตำบล และปัญหาในการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลตำบล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi – structured Interview) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in depth interview) (Denzin, N., 1978) ซึ่งมีแผนผังแนวคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพที่ 2.7

### บทบาทและอำนาจของสภาเทศบาลตำบล

#### 1. บทบาทด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

- 1.1. การเสนอ
- 1.2. การพิจารณากลับกรอง
- 1.3. การให้ความเห็นชอบ

ในการตรา ข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี/งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและข้อบัญญัติเรื่องอื่นๆ เรียกว่า“ข้อบัญญัติท้องถิ่น”

#### 2. บทบาทด้านระบบความสัมพันธ์ในการบริหาร

##### 2.1. การควบคุมการบริหารงาน

- 2.1.1. การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น
- 2.1.2. การตั้งกระทู้ถาม
- 2.1.3. การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป
- 2.1.4. การตั้งคณะกรรมการสามัญ – คณะกรรมการวิสามัญ

##### 2.2. การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ

2.3. การสนับสนุนหรือให้ความเห็นกับขอฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสมและจำเป็น

#### 3. บทบาทด้านระบบความสัมพันธ์กับประชาชน

3.1. การสะท้อนปัญหาความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

3.2. จัดเชื่อมทางการสื่อสารการกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชนชุมชนกับอปท.

บทบาทจริง  
ของสมาชิก  
สภาเทศบาล

บทบาท  
คาดหวังของ  
สมาชิกสภา

### ปัญหาในการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลตำบล

- 1) การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย
- 2) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
- 3) การอภิปราย
- 4) การติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น
- 5) การทำหน้าที่เป็น“ตัวแทน”ในการสะท้อนปัญหาความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนสู่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น
- 6) ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่“สภาท้องถิ่น”ของ“สมาชิกสภาท้องถิ่น”

ภาพที่ 2.7 แนวคิดในการวิจัย

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของผู้นำชุมชน ภูมิศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร” มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ 2) เพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องระหว่างบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะอำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร ด้วยรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูล โดยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง การสัมภาษณ์เชิงลึกและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) มีรายละเอียดวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรของการศึกษาครั้งนี้เป็นผู้นำชุมชน (ตามนิยามศัพท์ที่ระบุไว้ในบทที่ 1) ในพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะอำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นผู้นำชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร ที่ได้จากการเลือกแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 10 คน ประกอบด้วย บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้นำแบบเป็นทางการ (formal leaders) ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าในชุมชนเช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายกเทศมนตรี เป็นต้น จำนวน 5 คน และบุคคลที่เป็นผู้นำแบบไม่เป็นทางการ (informal leaders) ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าในชุมชน แต่สมาชิกในชุมชนให้การยอมรับ และยกย่องให้เป็นผู้นำ เช่น ผู้นำกลุ่มอาชีพ ผู้นำชมรม ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มแม่บ้าน ผู้นำกลุ่มเกษตรกร ผู้นำกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น จำนวน 5 คน

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ด้วยเครื่องมือหลัก คือ ตัวนักวิจัย และแบบสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนที่มีภูมิสำเนาในพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอยะโต๊ะ จังหวัดชุมพรที่ใช้ในการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยแบบสัมภาษณ์ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ประกอบด้วย ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ตำแหน่งปัจจุบัน เพศอายุ และระดับการศึกษา

ส่วนที่ 2 ความคาดหวังของผู้นำชุมชนต่อสมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วย บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

ดังแสดงในภาคผนวก

## 3. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการตรวจสอบข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เป็นเวลา 1 สัปดาห์ ระหว่างวันที่ 26 – 31 พฤษภาคม 2557 ผู้วิจัยจะเลือกกลุ่มตัวอย่างและนัดหมายเพื่อเข้าพบ และสัมภาษณ์ โดยการพูดคุยกับกลุ่มตัวอย่างในประเด็นเกี่ยวกับความคาดหวังของผู้นำชุมชนต่อสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมีประเด็นย่อย ต่อไปนี้

### 3.1 บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล

3.1.1 ความคาดหวังกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

3.1.2 สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญอะไรบ้าง

3.1.3 สมาชิกสภาที่ท่านเลือกเข้าไปได้ทำบทบาทสำคัญดังกล่าวมากน้อยเพียงใด

เพราะเหตุใด

### 3.2 ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภา

เทศบาล

3.2.1 ความคาดหวังจากสมาชิกสภาเทศบาลในเรื่องอะไรบ้าง

3.2.2 คาดหวังให้สมาชิกสภาที่เลือกเข้าไป มีบทบาทอย่างไร

3.2.3 สมาชิกสภาเทศบาลมีศักยภาพในการปฏิบัติงาน เป็นอย่างไร



3.2.4 มีความหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่าย อย่างไร

3.2.5 มีความหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น อย่างไร

3.2.6 มีความหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการอภิปราย การติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น อย่างไร

3.2.7 มีความหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการเป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหา ความต้องการของประชาชน ใ้ว้อย่างไร

3.2.8 ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถแสดงบทบาท สำคัญได้อย่างเต็มที่ คือ อะไรบ้าง

3.2.9 ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ คือ อะไรบ้าง

3.3 แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของ สมาชิกสภาเทศบาล

3.3.1 แนวทางสนับสนุนให้สมาชิกเทศบาลตำบลได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เป็นอย่างไร

3.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทสำคัญของสมาชิกสภา เทศบาลเป็นอย่างไร

สำหรับการตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบ แบบสามเส้า (triangulation) (สุภางค์จันทวานิช, 2550)

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ เป็นความคาดหวังของกลุ่มตัวอย่างต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ และบทบาทที่คาดหวังของ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ และวิเคราะห์ความเชื่อมโยงเกี่ยวข้อกันระหว่างบทบาทจริงและ บทบาทคาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการวิจัยเรื่อง “บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของผู้นำชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร”

โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบการสำรวจเชิงคุณภาพ ด้วยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง และการวิเคราะห์เนื้อหาจากแบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาวิจัยแบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้

#### ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปกลุ่มตัวอย่าง

สรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลทั่วไปกลุ่มตัวอย่าง

ชื่อ - ชื่อสกุล	อายุ	ตำแหน่งปัจจุบัน	การศึกษา
นางอุทัยวรรณ ยอดใหม่	72	ประธานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร หมู่ที่ 8	ประถมศึกษา
นายชนยศ พรหมนาเวป	80	ประธานสภาวัฒนธรรมอำเภอพะโต๊ะ	ปริญญาตรีขึ้นไป
นางประทุม ภูขวัญเมือง	63	ประธานกลุ่มออมทรัพย์ หมู่ที่ 8	ประถมศึกษา
นายสุทธิศักดิ์ ดำนสวรรค์	49	นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ	ปริญญาตรีขึ้นไป
นายโอภาส นบnun	49	ผู้ใหญ่บ้าน	มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.
นายณภดล ฤทธิกุล	39	ผู้ใหญ่บ้าน	ประกาศนียบัตร (ปวท. ปวส.)
นายสุทธิพงษ์ ทองคง	50	ผู้ใหญ่บ้าน	ประถมศึกษา
นางสาวนิภารัตน์ ชนะ	37	ผู้ใหญ่บ้าน	ปริญญาตรีขึ้นไป
นายปิยะ เข้มชะยา	42	กำนัน ต.พะโต๊ะ	มัธยมศึกษาตอนต้น
นายปรีชา ชูสุริแสง	54	รองประธานกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มมังคุด อำเภอพะโต๊ะ	มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.

## ตอนที่ 2 ความคาดหวังของผู้นำชุมชนต่อสมาชิกสภาเทศบาล

### 2.1 บทบาทจริงของสมาชิกสภาเทศบาล

2.1.1 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- การตราเทศบัญญัติ หรือกฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้ เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลและเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาล ย่อมหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีต้องสิ้นสุดในหน้าที่ เพราะเป็นการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

- การควบคุมฝ่ายบริหารสภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการคือ (1) การตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นๆ จะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล (2) การเปิดอภิปรายกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ เช่น มีข้อกล่าวหาคณะเทศมนตรีว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ (3) การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปี เพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมการจัดการรายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอแล้ว ไม่ว่าจะจะต้องเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป (4) การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีโดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีการจัดกลุ่มในลักษณะพรรคการเมืองขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) และ (5) การแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาลจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ได้ไม่เกิน 3 นายและคณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

#### 2.1.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตามที่เป็นจริง

- การตราเทศบัญญัติการทำงานของสมาชิกสภาเทศบาลที่เลือกเข้าไปตอนนี้ ยังปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ เพราะต้องอาศัยการทำงานร่วมกันหลายฝ่าย ยังไม่มีความชัดเจนของบุคคลแต่ละฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทน้อยในการเสนอข้อบัญญัติ และยังไม่ค่อยมีข้อเสนอเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติ โดยเฉพาะเทศบัญญัติที่คำนึงถึงความเป็นอยู่หรือปัญหาของประชาชนเป็นหลัก เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้นรวมทั้งเทศบัญญัติที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของชุมชนเพื่อนำพาท้องถิ่นให้เป็นระเบียบเรียบร้อยทันกับเหตุปัจจุบัน

จากที่เห็นการทำงานของสมาชิกที่เลือกเข้าไปตอนนี้ การทำงานของคณะยังปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ เพราะต้องอาศัยการทำงานร่วมกันหลายฝ่าย ยังไม่มีความชัดเจนของบุคคลแต่ละฝ่าย (ประทุม ภูขวัญเมือง, 2557)

สมาชิกที่เลือกไปมีบทบาทน้อย เนื่องจากไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง และขาดภาวะผู้นำ พุคน้อย เนื่องจากจะเป็นเพราะมีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าป.ตรี ขาดทักษะและสมรรถนะในการบริหารจัดการ (โอภาส นบnun, 2557)

- การควบคุมฝ่ายบริหารแม้ว่าตามกฎหมายแล้ว สภามหาวิทยาลัยจะมีอำนาจในการควบคุมคณะมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกเข้าไปมีบทบาทน้อย เนื่องจากไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ขาดภาวะผู้นำ พุคน้อย อาจจะเป็นเพราะมีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าป.ตรี ขาดทักษะและสมรรถนะในการบริหารจัดการยังมีการตั้งกระทู้ถามก่อนข้างน้อยการเปิดอภิปรายยังไม่ได้ทำอย่างเต็มที่ เพราะการตัดสินใจพัฒนายังใช้พวกมากลากไปโดยฝ่ายบริหารเป็นหลักศักยภาพในการอภิปรายไม่ค่อยดีเท่าที่ควร เพราะความคิดแตกต่างกัน แบ่งพรรคแบ่งพวกยังขาดการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น และทำงานควบคู่กับฝ่ายบริหารการอนุมัติงบประมาณประจำปีสมาชิกสภาเทศบาลไม่ค่อยมีบทบาทในการพิจารณาในเรื่องที่ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากงบประมาณประจำปีโดยในการพิจารณาร่างงบประมาณ ส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาล ส่งผลให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายในส่วนของศึกษาดูงานยังคงสูง ในขณะที่ในส่วนของพัฒนาบุคคลในท้องถิ่นด้านการศึกษา การอบรมให้ความรู้ และการสนับสนุนราคาผลผลิตทางการเกษตร เช่น การจัดตั้งกลุ่มรับซื้อมังคุด หรือทุเรียน หรือจัดทำเป็นกลุ่มสหกรณ์เพื่อรองรับผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์สูงสุดยังมีน้อย นอกจากนี้การแสดงผลการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะมนตรีและการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาลเป็นเพียงการทำหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้นแทบจะไม่มีส่วนในการแสดงความคิดเห็น หรือถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

ศักยภาพยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มกำลังเพราะการตัดสินใจพัฒนายังใช้พวกมากลากไปโดยฝ่ายบริหารเป็นหลัก (สุทธิศักดิ์ ดำนสวรรค์, 2557)

มีความหวังในการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้ลดลง ตัดส่วนศึกษาดูงาน และเพิ่มในส่วนของพัฒนาบุคคลในท้องถิ่นด้านการอบรมให้ความรู้ และเน้นการใช้งบประมาณโดยประหยัด (โอภาส นบnun, 2557)

อยากให้สมาชิกพิจารณาให้รายจ่ายเกี่ยวกับการศึกษาและการเกษตร เนื่องจากการศึกษาเป็นสิ่งที่สำคัญจึงควรให้ความสำคัญและส่งเสริมเกี่ยวกับการศึกษาให้มากขึ้น และอีกประการหนึ่งด้านการเกษตร เนื่องจากประชาชนของเราส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรจึงอยากให้ช่วยเหลือทางด้านเกษตรบ้าง (นภดล ฤทธิกุล, 2557)



- การเป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชน บทบาทด้านนี้เป็นเรื่องสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องเป็นตัวที่กำหนด ดูแล และเชื่อมโยงประชาชนเข้ากับหน่วยงาน มีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาครัฐบาล โดยจะต้องเห็นความสำคัญ มองเห็นปัญหาของประชาชนเสนอปัญหาความต้องการ ความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนไป ประชุมปรึกษาหารือในสภาเพื่อแก้ไข พร้อมทั้งพัฒนาโดยแท้จริงด้วยการประสานงานชุมชนกับเทศบาล เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาให้ชุมชนและจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ตลอดจนการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในตำบลเสนอโครงการเพื่อพัฒนาชุมชนพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีรายได้ต่อครอบครัว สูงขึ้น ฝึกและส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ประชาชนสร้างความสามัคคีของคนในตำบล และรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นและติดตามการบริหารงานจึงฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม เพื่อสอบถามผู้บริหารเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงาน

เป็นตัวแทนของคนในชุมชน ตำบล ในการของงบประมาณในการพัฒนาหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาครัฐบาล เป็นตัวแทนในการพัฒนาตำบล ชุมชนทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ (นิภารัตน์ ชนะ, 2557)

พิจารณาให้ความเห็นชอบ อนุมัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งกระทู้ถาม เพื่อสอบถามผู้บริหารเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือ นโยบายเกี่ยวกับงาน เสนอปัญหาความต้องการ ความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนไปประชุมปรึกษาหารือในสภา เป็นต้น (นภคกุล ฤทธิกุล, 2557)

ในชุมชน ไปเสนอแก้ไข พร้อมทั้งพัฒนา โดยแท้จริง (ชนยศ พรหมนาเวป, 2557)

## 2.2 บทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล

2.2.1 การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายอยากให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มีส่วนในการพิจารณาในเรื่องที่ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์สูงสุด ซึ่งปัจจุบันสมาชิกสภาเทศบาลไม่ค่อยมีบทบาทในการพิจารณาร่างงบประมาณมากนัก แต่จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ โดยในเรื่องการร่างงบประมาณรายจ่าย ที่ควรจะต้องจัดสรรมาช่วยเหลือให้ทั่วถึงทุกด้าน ทั้งในด้าน การศึกษา การเกษตร และด้านการอุปโภคบริโภค สมาชิกสภาเทศบาลควรจะคำนึงถึงประชาชนเป็นส่วนใหญ่ว่า มีความต้องการอะไรชุมชนยังขาดอะไร โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณให้กับ การจัดการศึกษา เนื่องจากการศึกษาเป็นสิ่งที่สำคัญจึงควรให้ความสำคัญและส่งเสริมเกี่ยวกับการศึกษาให้มากขึ้น และอีกประการหนึ่งคือ การจัดสรรงบประมาณด้านการเกษตร เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรจึงอยากให้ช่วยเหลือทางด้านเกษตรอยาก ให้สมาชิกสภาเทศบาลช่วยผลักดันในเรื่องของราคาผลผลิตทางการเกษตร โดยจัดสรรงบประมาณ



บางส่วนมาช่วยชาวสวน เช่น การจัดตั้งกลุ่มรับซื้อมังคุด หรือทุเรียน หรือจัดทำเป็นกลุ่มสหกรณ์ เพื่อรองรับผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ ดังบทสัมภาษณ์บางส่วนจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม

หวังว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะรู้จักการกระจาย ควรรู้ว่าส่วนไหนควรใช้จ่ายอย่างไร สิ่งไหนที่ควรทำก่อนหรือหลัง (ประทุม ภูวัญเมือง, 2557)

มีความหวังในการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้ลดลง คัดส่วนศึกษาดูงาน และเพิ่มในส่วนของการพัฒนาบุคคลในท้องถิ่นด้านการอบรมให้ความรู้ และเน้นการใช้งบประมาณโดยประหยัด (โอภาส นบnun, 2557)

หวังให้สมาชิกสภาเทศบาลช่วยพิจารณาในเรื่องการร่างบรายจ่าย จัดสรรมาช่วยเหลือให้ทั่วถึงทุกด้าน ทั้งในด้านการศึกษา การเกษตร และด้านการอุปโภคบริโภค ทางสมาชิกควรคำนึงถึงชาวบ้านของเราเป็นส่วนใหญ่ว่าต้องการอะไรชุมชนของเราอย่างขาดอะไร (ปรีชา ชูสุริแสง, 2557)

#### 2.2.2 การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

มีความคาดหวังว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะคิดและทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน โดยขอให้เสนอข้อบัญญัติในเรื่องที่เป็นประโยชน์สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จริงได้ รักษาผลประโยชน์ของชุมชนเป็นหลักตรงเป้าหมายของชุมชน ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของชุมชน เป็นธรรม และเท่าเทียมเพื่อนำพาท้องถิ่นให้เป็นระเบียบเรียบร้อยทันกับเหตุปัจจุบัน ทั้งนี้สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องมีบทบาทมากในการเสนอข้อบัญญัติเทศบาลมากกว่านี้ มิใช่ปล่อยให้เป็นที่ของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวดังบทสัมภาษณ์บางส่วนจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม

ขอให้บัญญัติในเรื่องที่เป็นประโยชน์สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จริง (ธนยศ พรหมนาเวป, 2557)

หวังว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะคำนึงถึงความเป็นอยู่หรือปัญหาของประชาชนเป็นหลัก และเอาปัญหาของประชาชนเข้าข้อบัญญัติเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้นรวมทั้งบัญญัติในสิ่งที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์ (นภดล ฤทธิกุล, 2557)

ต้องการให้สมาชิกมีบทบาทมากในการเสนอข้อบัญญัติ (นิภารัตน์ ชนะ, 2557)

2.2.3 การอภิปรายการติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหาร  
ท้องถิ่นการเป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหา ความต้องการของประชาชนโดยมีความหวังว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะคอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และทำงานควบคู่กับฝ่ายบริหาร โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ ด้วยการเป็นตัวแทนของประชาชนในการดูแลตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ให้การทำงานของฝ่ายบริหารทำงานอย่างถูกต้อง

พร้อมทั้งดูแลผลประโยชน์ให้ประชาชนอย่างจริงจัง ถูกต้อง ตรงไป ตรงมา ด้วยกระบวนการทำงานที่โปร่งใสเปิดเผยไม่เห็นแก่พวกพ้อง นอกจากนี้จะต้องมีขั้นตอนการเปิดรับความคิดเห็นหรือปัญหาจากประชาชนด้วยเพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาที่แท้จริงของชุมชน ดังบทสัมภาษณ์บางส่วนจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม

สมาชิกสภาเทศบาลที่เลือกเข้าไปต้องเป็นตัวแทนของชาวบ้านจึงหวังว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาวบ้านคอยตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารแทนชาวบ้าน (ประทุม ภูขวัญเมือง, 2557)

ยังไม่สมบูรณ์ครบทุกปัญหาของชุมชนเพราะติดขัดในเรื่องแบ่งกลุ่มของสมาชิกในเทศบาล ต้องการแก้ปัญหาให้ฐานเสียงของตนเองก่อน เช่น กลุ่มที่อยู่ฝ่ายบริหารก็จะได้งบประมาณในการพัฒนามากกว่า (สุทธิศักดิ์ ด่านสวัสดิ์, 2557)

เป็นปากเป็นเสียงของประชาชน รับฟังข้อเสนอแนะและปัญหาในชุมชนเพื่อนำไปเสนอและหาทางแก้ไข (นภคด ฤทธิกุล, 2557)

2.2.4 การเป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชน โดยการเสนอแผนพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่ พัฒนาพื้นที่ ส่งเสริมอาชีพ และการศึกษาให้กับประชาชนในพื้นที่ ด้วยสภาพพื้นที่ ต.พะโต๊ะ ที่มีพื้นที่กว้าง การคมนาคมไม่สะดวกสบาย ถนนหลายสายเป็นดินลูกรัง หรือบางพื้นที่เป็นพื้นที่เขาสลับห้วยทำให้ยากต่อการเข้าถึง ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ขณะที่ธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ กำลังได้รับความนิยม ทั้งการล่องแก่ง เดินป่า ทำให้การจราจรเข้าออกพื้นที่ ต.พะโต๊ะ เพิ่มปริมาณมาก สภาพเส้นทางสัญจรที่ยังชำรุดทรุดโทรมจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไข อีกทั้งความเพียงพอของสาธารณูปโภคที่จะต้องรองรับนักท่องเที่ยว และผู้ติดต่อค้าขายพืชผลทางการเกษตรที่มาเยือน ต.พะโต๊ะเพิ่มขึ้น ก็เป็นเรื่องสำคัญ นอกจากนี้ สภาพที่ห่างไกลตัวเมือง ประกอบกับการทำการเกษตรกรรมเป็นหลัก การให้การศึกษา และพัฒนาความรู้ให้กับประชาชน โดยเฉพาะเรื่องวิชาการเกษตร กระบวนการทำการเกษตรที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เทคโนโลยีการเกษตร และการตลาด เป็นต้น เป็นเรื่องที่จะต้องได้รับการสนับสนุน เหล่านี้เป็นความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่จะเป็นตัวแทนบอกต่อไปยังฝ่ายบริหาร ดังบทสัมภาษณ์บางส่วนจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม

หวังว่าสมาชิกจะนำพาชุมชนของเราให้ดีขึ้น เป็นที่รู้จักของคนทั่วไปเพราะพะโต๊ะของเราถือได้ว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งหนึ่งของจังหวัดชุมพร ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และสวยงาม และหวังว่า ทางสมาชิกจะส่งเสริมอำเภอพะโต๊ะของเราให้มากยิ่งขึ้น(อุทัยวรรณ ยอดไหม, 2557)

มีความคาดหวังในสมาชิกในด้านการทำแผนพัฒนาชุมชน ให้มีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนได้รับการส่งเสริมในการประกอบอาชีพ มีผลไม่ขายก็ต้องมีคนดูแลการตลาดให้

ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เรียกว่าการส่งเสริมด้านการพาณิชย์การลงทุนและการประกอบอาชีพ (โอกาส นบพูน, 2557)

เสนอแผนตามความต้องการของชุมชนตรงเป้าหมาย และร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชน (สุทธิศักดิ์ ด้านสวัสดิ์, 2557)

### ตอนที่ 3 ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล

สภาพปัจจุบันของสมาชิกสภาเทศบาล คือ สมาชิกส่วนหนึ่งยังไม่รู้บทบาทของตนเอง ยังขาดความรู้ ประสบการณ์เกี่ยวกับการแสดงบทบาทสภาเทศบาลที่มีหน้าที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ไม่เรียนรู้หน้าที่ของตนเอง ไม่กล้าคิด กล้าทำ ไม่กล้าเสนอ อีกทั้งในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลก็ยังไม่มีความมั่นใจ การยังขาดอำนาจในการตัดสินใจ เนื่องจากระบบสภายังไม่มั่นคง ขาดอำนาจการต่อรองกับฝ่ายบริหาร อำนาจฝ่ายบริหารมีความชัดเจนมากกว่า และกลับเป็นผู้ใช้สมาชิกสภาเทศบาลในการดำเนินการตามแผนที่ฝ่ายบริหารเสนอ ควบคุม และตัดสินใจ ประกอบกับฝ่ายบริหารไม่ค่อยให้ความสนใจเสียงส่วนน้อยของสมาชิกสภาเทศบาล

ข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่ตำบลพะโต๊ะ กว้าง แต่การคมนาคมไม่สะดวกสายถนนหลายสายเป็นดินลูกรัง บางพื้นที่เป็นพื้นที่เขาสลับห้วย ยากต่อการเข้าถึง ความยากลำบากจากสภาพพื้นที่ส่งผลให้การดำเนินการพัฒนาชุมชนจะต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก ทำให้ประสิทธิผลของงานได้ไม่เต็มที่

ขาดความร่วมมือจากชาวบ้าน หรือให้ความสำคัญหรือความร่วมมือน้อย เนื่องจากชาวบ้านยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ผลประโยชน์ที่ชาวบ้านจะได้รับจากการบริหารจัดการท้องถิ่น ส่งผลให้ขาดความสนใจ และหันไปให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพเพื่อรายได้เป็นหลัก

นำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล โดยสรุป ดังนี้

แนวทางสนับสนุนให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการสนับสนุนให้ทุกคนควรได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานหรือทำงานร่วมกัน นั่นคือ สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนจะต้องมีความสามัคคีในกลุ่มสมาชิกด้วยกัน และต้องพร้อมเพรียงเมื่อมีปัญหาต้องช่วยกันแก้ไข ซึ่งในการปฏิบัติงานควรมีแนวทางที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลยึดถือและปฏิบัติแบบเดียวกันพร้อมเพรียงและเป็นไปในแนวทางเดียวกันนอกจากนี้จะต้องให้ความ

เท่าเทียม ไม่แบ่งฝ่าย สร้างความสามัคคีในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลทุกฝ่าย ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหาร ใช้อำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นธรรม ในส่วนของเนื้องานตามบทบาทหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องได้รับความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาแผนงาน การสำรวจปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น และการหาแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ระหว่างการปฏิบัติงานในหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลสมาชิกทุกคนจะต้องมีโอกาสได้พูดคุยถึงปัญหา และอุปสรรคของแต่ละคนว่า เป็นอย่างไรบ้างในการปฏิบัติงาน รวมทั้งช่วยกันหาทางออกของปัญหา และอุปสรรคเหล่านั้น เพื่อที่จะได้ทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ด้วยการร่วมกันกำหนดแนวทางในการทำงานทั้งที่ทำส่วนตัวและส่วนรวม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการเตรียมตัวของผู้สนใจรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลควรมีวุฒิการศึกษาอย่างน้อยระดับอนุปริญญาขึ้นไป เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลกล้านำเสนอความคิด ผลงาน กล้าพูด กล้าให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะในการทำงานส่วนไหนผิดก็ควรท้วงติงไม่ใช่ปล่อยเลยตามเลยต้องคอยสอดส่องดูแลซึ่งกันและกัน นำปัญหาเข้ามาเข้าที่ประชุมเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาเหล่านั้นร่วมกัน กล้าตัดสินใจ ด้วยการมีเวทีสาธารณะให้นำเสนอบ่อยๆ และต้องให้ความสำคัญต่อตัวสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้ในการทำงานร่วมกับฝ่ายบริหาร จะต้องสร้างบรรทัดฐานและสร้างความเป็นเอกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลจากฝ่ายบริหารและท้ายที่สุด ที่สำคัญ คือ สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องรู้หน้าที่ และบทบาทของตัวเอง เป็นอย่างดี โดยสมาชิกสภาเทศบาลนายกเทศมนตรี ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนต้องร่วมกันกำหนดทิศทางในการทำงานให้ไปในทางเดียวกัน



## บทที่ 5

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของผู้นำชุมชน ภูมิศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี” เป็นการวิจัยเชิงสำรวจด้วยระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ 2 ประการ คือ เพื่อศึกษาบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ และเพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องระหว่างบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ ประชากรของการศึกษานี้เป็นผู้นำชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นผู้นำชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลพะโต๊ะ ที่ได้จากการเลือกแบบจำเพาะเจาะจงจำนวน 10 คน วิธีการดำเนินการวิจัยโดยการรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว จึงนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์ ตีความ และสังเคราะห์เพื่อเรียบเรียงผล และนำเสนอผลการวิจัยแบบพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

#### 1. สรุปการวิจัย

##### 1.1 บทบาทจริงของสมาชิกสภาเทศบาล

จากการวิจัย สรุปได้ว่าบทบาทจริงของสมาชิกสภาเทศบาล คือ การเป็นตัวแทนของประชาชนในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ด้วยการเห็นความสำคัญ และมองเห็นปัญหาของประชาชน เพื่อเสนอปัญหา ความต้องการ ความเดือดร้อนของประชาชนต่อที่ประชุมสภาเทศบาลตำบลเพื่อแก้ไข พร้อมทั้งพัฒนาโดยแท้จริง ต่อไป ทั้งนี้จะต้องเป็นผู้กำหนด ดูแล และประสานเชื่อมโยงประชาชนเข้ากับหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะกับเทศบาลตำบล และดึงเอาภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาให้ประชาชน ในงานนิติบัญญัติจะต้องแสดงบทบาทในการร่างระเบียบบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ร่วมออกข้อบัญญัติและการพิจารณาให้ความเห็นชอบ อนุมัติ โอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีตลอดถึงการตั้งกระทู้ถามเพื่อสอบถามผู้บริหารเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงาน นอกจากนี้ จะเป็นผู้วางแผนพัฒนาพื้นที่ในตำบลด้วยการเสนอโครงการเพื่อพัฒนาชุมชนพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีกิน



ดี มีรายได้ต่อครอบครัวสูงขึ้น ฝึกและส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ประชาชน ในทางสังคมจะต้องช่วยสร้างความสามัคคีของคนในตำบล รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นบำรุงรักษาจารีตประเพณี และสาธารณประโยชน์ต่างๆ โดยคาดหวังว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะทำหน้าที่แก้ไขปัญหของชุมชน พัฒนาชุมชนให้เจริญรุ่งเรืองในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะพัฒนาสิ่งที่คืออยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันปรับปรุงสิ่งที่ไม่ดี

ความถี่ในการแสดงบทบาทจริงของสมาชิกสภาเทศบาลสรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทน้อย เนื่องจากไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ขาดภาวะผู้นำ พูดน้อย อาจเนื่องจากมีวุฒิการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าป.ตรี ขาดทักษะและสมรรถนะในการบริหารจัดการ ขณะเดียวกันไม่ค่อยรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเท่าที่ควร แม้ประชาชนจะเสนอข้อมูล/ข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็นไป ก็ไม่ค่อยได้รับความสนใจส่งผลให้การทำงานของสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เต็มที่ เนื่องจากต้องทำงานร่วมกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย จึงยังไม่มีความสำเร็จของบุคคลแต่ละฝ่าย

## 1.2 บทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล

บทบาทที่คาดหวังจากสมาชิกสภาเทศบาลจากการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1) ด้านอาชีพ คือ การร่วมแก้ไขปัญหของชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยประชาชนได้รับการส่งเสริมในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การทำสวนผลไม้ ด้วยการดูแลการตลาด การส่งเสริมด้านการพาณิชย์ การลงทุน และการประกอบอาชีพ และหางบประมาณซ่อมแซมส่วนที่ชำรุด และต่อเติมส่วนที่เหลืออยู่ให้ต่อเนื่อง เพิ่มเติมโครงการเพิ่มรายได้ให้ประชาชนในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำบลพะโต๊ะถือได้ว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งหนึ่งของจังหวัดชุมพร ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และสวยงาม

2) ด้านสังคม หวังว่าสมาชิกเทศบาลสภาตำบลจะส่งเสริมตำบลพะโต๊ะให้หน้าอยู่ยิ่งขึ้น มีระเบียบวินัย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีความเสมอภาค

3) ด้านการปฏิบัติหน้าที่ ขอให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุด โดยคาดหวังว่า จะเสนอแผนพัฒนาชุมชนที่ตรงเป้าหมาย ตามความต้องการของชุมชน ด้วยการนำแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ มาใช้ ไม่ติดขัดกับแนวทางเดิมๆ หากแต่เปิดกว้าง และรับรู้ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ เพื่อนำมาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาชุมชน

3.1) การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายมีความหวังในการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้ลดลง ตัดส่วนศึกษาดูงาน และเพิ่มในส่วนของการพัฒนาบุคคลในท้องถิ่นด้านการอบรมให้ความรู้ การศึกษา และการเกษตร เนื่องจากการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญจึงควรให้ความสำคัญ และ



ส่งเสริมเกี่ยวกับการศึกษาให้มากขึ้น และอีกประการหนึ่งด้านการเกษตร เนื่องจากประชาชนของเราส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรจึงอยากให้ช่วยเหลือทางด้านการเกษตรบ้างและเน้นการใช้งบประมาณโดยประหยัด

3.2) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขอให้เสนอข้อบัญญัติที่ดีมีสาระ เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

3.3) การอภิปรายการติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นขอให้ตรวจสอบ ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

3.4) การเป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชน หวังว่า “ตัวแทน” ของเราจะทำหน้าที่แทนเราได้เป็นอย่างดีเป็นปากเป็นเสียงของประชาชน รับฟังข้อเสนอแนะในชุมชนเพื่อนำไปเสนอ และหาทางแก้ไข เช่น ปัญหาเสาเสพติด การลักเล็กขโมยน้อย การแก้ปัญหาในหมู่บ้าน จะต้องมีส่วนร่วมในการคอยสอดส่องดูแลให้คำปรึกษา เป็นต้น

### 1.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกสภา

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกสภา จะมาจากหลายส่วนด้วยกันทั้งจากตัวสมาชิกสภาเอง ซึ่งเป็นปัจจัยภายใน และจากผู้เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) หน่วยงานที่ประสานความร่วมมือด้วย และฝ่ายบริหารของเทศบาลตำบล โดยสรุปปัจจัยต่างๆ ได้ดังนี้

#### 13.1 ปัจจัยภายใน

- การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล
- การขาดประสบการณ์ทำงานในองค์กร
- การขาดทักษะสำคัญๆ ด้านต่างๆ อาทิ ทักษะการสื่อสาร ทักษะการนำเสนอ ทักษะการต่อรอง ทักษะการคิด ทักษะการตัดสินใจ ทักษะการเก็บรวบรวมข้อมูล ปัญหา และความต้องการที่แท้จริงจากประชาชน และทักษะการแก้ปัญหา
- การขาดความเพียร ความมุ่งมั่นในการพัฒนาตนเอง การหาความรู้เพิ่มเติม และการปรับเปลี่ยนบุคลิกให้เหมาะสมกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

#### 13.2 ปัจจัยภายนอก

- วัฒนธรรมองค์กรที่ยังเป็นระบบอุปถัมภ์ เกิดการเอื้อประโยชน์พวกพ้อง และพิจารณาดำเนินการแบบต่างตอบแทนนำไปสู่ความไม่เสมอภาคในองค์กร เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก และการแบ่งชนชั้น
- ความเข้าใจที่ผิดพลาดเกี่ยวกับการทำงานแบบถ่วงดุล กับการเป็นฝ่ายค้าน ทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกเกิดเป็นความขัดแย้งภายในองค์กร

- การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรของทั้งฝ่ายผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาลในบางส่วน

- การไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่

- ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาเทศบาล

#### 1.4 ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล

ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถแสดงบทบาทสำคัญได้อย่างเต็มที่สรุปได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลไม่ขยันศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทตนเอง ปัญหาที่แท้จริงของชาวบ้าน การบริหารงานทั้งระบบของเทศบาล ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่กล้าคิด ไม่กล้าให้ความคิดเห็น และไม่กล้าตัดสินใจ ในการปฏิบัติงานยังพบว่า ความคิดเห็นบางอย่างบางประการไม่ตรงกัน มีการคัดค้านกันของสมาชิกที่มาจากคนละฝั่ง เกิดการการแบ่งพรรคแบ่งพวก การแตกแยก ขาดความสามัคคีภายในองค์กร ประกอบกับยังมีระบบอุปถัมภ์ เมื่อฝ่ายบริหารไม่ให้ความสนใจเสียงสมาชิกส่วนน้อย นโยบายด้านต่างๆ บางอย่างก็ไม่ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมทำให้เกิดความล่าช้า แม้มีแผนพัฒนา แต่เมื่อเดินหน้าไม่ได้ตามแผน/ปฏิบัติไม่ได้ ด้วยงบประมาณจำกัด งบประมาณบางอย่างไม่สามารถนำมาใช้ได้ จึงทำให้ทำงานได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังพบว่า มีปัญหาที่เกิดจากสภาพพื้นที่ของตำบลพะโต๊ะ กล่าวคือ พื้นที่ตำบลพะโต๊ะกว้าง แต่การคมนาคมไม่สะดวกสบาย ถนนหลายสายเป็นดินลูกรัง หรือบางพื้นที่เป็นพื้นที่เขาสลับห้วย ทำให้ยากต่อการเข้าถึง เมื่อเป็นพื้นที่ที่ลำบาก การดำเนินงานโครงการจึงต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก ทำให้ประสิทธิภาพของงานออกมาไม่เต็มที่

#### 1.5 แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล

แนวทางสนับสนุนให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการสนับสนุนให้ทุกคนควรได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานหรือทำงานร่วมกันนั่นคือ สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนจะต้องมีความสามัคคีในกลุ่มสมาชิกด้วยกัน และต้องพร้อมเพรียงเมื่อมีปัญหาต้องช่วยกันแก้ไข ซึ่งในการปฏิบัติงานควรมีแนวทางที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลยึดถือและปฏิบัติแบบเดียวกันพร้อมเพรียงและเป็นไปในแนวทางเดียวกันนอกจากนี้จะต้องให้ความเท่าเทียม ไม่แบ่งฝ่าย สร้างความสามัคคีในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลทุกฝ่าย ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหาร ใช้อำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นธรรม ในส่วนของเนื้องานตามบทบาทหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องได้รับความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาแผนงาน การสำรวจปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่นและการหาแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ระหว่างกาปฏิบัติงานในหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลสมาชิกทุกคนจะต้องมีโอกาสได้พูดคุยถึงปัญหา และอุปสรรคของแต่ละคนว่า เป็นอย่างไรบ้างในการปฏิบัติงาน รวมทั้งช่วยกันหาทางออกของปัญหา และอุปสรรคเหล่านั้น เพื่อที่จะได้ทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ด้วยการร่วมกันกำหนดแนวทางในการทำงานทั้งที่ทำส่วนตัวและส่วนรวม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการเตรียมตัวของผู้สนใจรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลควรมีวุฒิการศึกษาอย่างน้อยระดับอนุปริญญาขึ้นไป เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลกล้านำเสนอความคิดเห็น ผลงาน กล้าพูด กล้าให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะในการทำงานส่วนไหนผิดก็ควรท้วงติงไม่ใช่ปล่อยเลยตามเลยต้องคอยสอดส่องดูแลซึ่งกันและกัน นำปัญหามาเข้าที่ประชุมเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาเหล่านั้นร่วมกัน กล้าตัดสินใจ ด้วยการมีเวทีสาธารณะให้นำเสนอบ่อยๆ และต้องให้ความสำคัญต่อตัวสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้ในการทำงานร่วมกับฝ่ายบริหาร จะต้องสร้างบรรทัดฐานและสร้างความเป็นเอกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลจากฝ่ายบริหารและท้ายที่สุด ที่สำคัญ คือ สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องรู้หน้าที่ และบทบาทของตัวเอง เป็นอย่างดี โดยสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนต้องร่วมกันกำหนดทิศทางการทำงานให้เป็นไปในทางเดียวกัน

## 2. อภิปรายผล

จากการวิจัย วิเคราะห์ และสังเคราะห์บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของผู้นำชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยพบว่า ประเด็นที่น่าสนใจ และนำมาอภิปรายผล ดังนี้

ประชาชนมีความเชื่อตรงกันว่า การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่ดี ทำได้ทั่วถึง เข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย ประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หากเป็นการกระจายสู่ชุมชนอย่างเท่าเทียมในทุกด้าน และยังให้อิสระ และอำนาจในการปกครองแก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ เกิดการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ทั้งระบบสาธารณสุขูปโภค การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การบำรุงรักษาจารีตประเพณีในท้องถิ่นให้คงอยู่ ด้วยการบริหารงบประมาณที่เป็นธรรม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีงบประมาณเพียงพอต่อท้องถิ่น เงินภาษีของประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยมีหน่วยงานส่วนกลางคอยกำกับดูแลให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรม ไม่เอินเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนอกจากนี้ท้องถิ่นยังรู้ปัญหาที่แท้จริงของตนเอง ทำให้สามารถแก้ไขปัญหา รวมถึงสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นหรือชุมชนได้ การกระจายอย่างทั่วถึงทำให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง และนำไปสู่การบริหารองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับผลการศึกษาของเอกนรินทร์ ปันยานะ

(2546) ที่ได้ศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาอบต. ต่อการพัฒนาตามแนวทางการกระจายอำนาจ  
อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย พบว่า

1) การมีนโยบายกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ดีเพราะทำให้เกิดความเจริญในด้านต่างๆ  
งบประมาณกระจายมาสู่ท้องถิ่นได้รวดเร็ว ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา สิ่งที่ต้องการ  
ให้รัฐกระจายมาก คือ งบประมาณ บุคลากร และอำนาจการตัดสินใจ และ

2) ผลของการพัฒนาตามแนวทางนี้ทำให้ท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปมาก ประชาชนมี  
ความเป็นอยู่และสภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตลอดจนได้รับโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้น การสาธารณสุขที่ดีขึ้น

โดยสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทจริง ประกอบด้วยการเป็นตัวแทนของประชาชนใน  
การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ด้วยการเห็นความสำคัญ และมองเห็น  
ปัญหาของประชาชน เพื่อเสนอปัญหา ความต้องการ ความเดือดร้อนของประชาชนต่อที่ประชุม  
สภาเทศบาลตำบลเพื่อแก้ไข พร้อมทั้งพัฒนาโดยแท้จริงต่อไป ทั้งนี้ต้องเป็นผู้กำหนด ดูแล และ  
ประสานเชื่อมโยงประชาชนเข้ากับหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะกับเทศบาลตำบล และตั้งเอาภาครัฐ  
และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาให้ประชาชน ในงานนิติบัญญัติจะต้องแสดงบทบาท  
ในการร่างระเบียบบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ร่วมออกข้อบัญญัติและการพิจารณาให้ความเห็นชอบ  
อนุมัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีตลอดถึงการตั้งกระทู้ถามเพื่อสอบถามผู้บริหารเกี่ยวกับ  
ข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงาน นอกจากนี้ จะเป็นผู้วางแผนพัฒนาพื้นที่ในตำบลด้วยการเสนอ  
โครงการเพื่อพัฒนาชุมชนพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีรายได้ต่อครอบครัว  
สูงขึ้น ฝึกและส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ประชาชน ในทางสังคมจะต้องช่วยสร้างความสามัคคี  
ของคนในตำบล รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นบำรุงรักษาจารีตประเพณี และสาธารณะ  
ประโยชน์ต่างๆ โดยคาดหวังว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาของชุมชน พัฒนา  
ชุมชนให้เจริญรุ่งเรืองในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะพัฒนาสิ่งที่ดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันปรับปรุง  
สิ่งที่ไม่ดี สอดคล้องกับการศึกษาของธันวาคม 2546) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของสมาชิกสภา  
องค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา  
พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมในด้าน  
ต่างๆ เรียงตามลำดับ คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ด้านการประชุม ด้านการพิจารณา ให้ความ  
เห็นชอบในที่ประชุมหรือมีการแสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วมและด้านอื่นๆ ใน  
ระดับมาก

ในการแสดงบทบาทจริงของสมาชิกสภาเทศบาลกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า สมาชิกสภา  
เทศบาลมีบทบาทน้อย เนื่องจากไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ขาดภาวะผู้นำ พุดน้อย อาจเนื่องจากมี  
วุฒิการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าป.ตรี ขาดทักษะและสมรรถนะในการบริหารจัดการ ขณะเดียวกัน

ไม่ค่อยรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเท่าที่ควร แม้ประชาชนจะเสนอข้อมูล/ข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็นไป ก็ไม่ค่อยได้รับความสนใจส่งผลให้การทำงานของสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เต็มที่ เนื่องจากต้องทำงานร่วมกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย จึงยังไม่มี ความชัดเจนของบุคคลแต่ละฝ่าย สอดคล้องกับผลการศึกษาของมนัส สุริยสิงห์ (2543) ได้ศึกษาบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สมาชิกฯ ส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ บทบาท และหน้าที่ของตนเองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังพบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนา ปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับ และบทบาทของสมาชิกฯ ถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ต่างๆ มาก ปัญหาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของสมาชิกฯ มีน้อย ปัญหาการขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การขาดการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ปัญหาสมาชิกฯ มักยังต้องอาศัยการชี้แจงจากกรรมการบริหารและข้าราชการประจำอยู่ แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

ในส่วนของบทบาทคาดหวังจากสมาชิกสภาเทศบาลจากการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1) ด้านอาชีพ คือ การร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยประชาชนได้รับการส่งเสริมในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การทำสวนผลไม้ ด้วยการดูแลการตลาด การส่งเสริมด้านการพาณิชย์ การลงทุน และการประกอบอาชีพ และหางบประมาณซ่อมแซมส่วนที่ชำรุด และต่อเติมส่วนที่เหลืออยู่ให้ต่อเนื่อง เพิ่มเติมโครงการเพิ่มรายได้ให้ประชาชนในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พะโต๊ะถือได้ว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งหนึ่งของจังหวัดชุมพร ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และสวยงาม

2) ด้านสังคม หวังว่าสมาชิกเทศบาลตำบลจะส่งเสริมตำบลพะโต๊ะให้น่าอยู่ยิ่งขึ้น มีระเบียบวินัย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีความเสมอภาค

3) ด้านการปฏิบัติหน้าที่ ขอให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดโดยคาดหวังว่า จะเสนอแผนพัฒนาชุมชนที่ตรงเป้าหมาย ตามความต้องการของชุมชน ด้วยการนำแนวทางการพัฒนาใหม่ๆ มาใช้ ไม่ติดขัดกับแนวทางเดิมๆ หากแต่เปิดกว้าง และรับรู้ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ เพื่อนำมาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาชุมชน

3.1) การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายมีความหวังในการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้ลดลง ตัดส่วนศึกษาดูงาน และเพิ่มในส่วนของการพัฒนาบุคคลในท้องถิ่นด้านการอบรมให้ความรู้ การศึกษา และการเกษตร เนื่องจากการศึกษาเป็นสิ่งที่สำคัญจึงควรรีให้มีความสำคัญ และ



ส่งเสริมเกี่ยวกับการศึกษาให้มากขึ้น และอีกประการหนึ่งด้านการเกษตร เนื่องจากประชาชนของเราส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรจึงอยากให้ช่วยเหลือทางด้านการเกษตรบ้างและเน้นการใช้งบประมาณโดยประหยัด

3.2) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขอให้เสนอข้อบัญญัติที่ดีมีสาระ เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

3.3) การอภิปรายการติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น ขอให้ตรวจสอบ ติดตามการทำงาน of ฝ่ายบริหารท้องถิ่น

3.4) การเป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชน หวังว่า “ตัวแทน” ของเราจะทำหน้าที่แทนเราได้เป็นอย่างดีเป็นปากเป็นเสียงของประชาชน รับฟังข้อเสนอแนะในชุมชนเพื่อนำไปเสนอ และหาทางแก้ไข เช่น ปัญหาเสาเสด็จ การลักเล็กขโมยน้อย การแก้ปัญหาในหมู่บ้าน จะต้องมีส่วนร่วมในการคอยสอดส่องดูแลให้คำปรึกษา เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถแสดงบทบาทสำคัญได้อย่างเต็มที่สรุปได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลตำบลไม่ขยันศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทตนเอง ปัญหาที่แท้จริงของชาวบ้าน การบริหารงานทั้งระบบของเทศบาล ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่กล้าคิด ไม่กล้าให้ความคิดเห็น และไม่กล้าตัดสินใจ ในการปฏิบัติงานยังพบว่า ความคิดเห็นบางอย่างบางประการไม่ตรงกัน มีการคัดค้านกันของสมาชิกที่มาจากคนละฝั่ง เกิดการการแบ่งพรรคแบ่งพวก การแตกแยก ขาดความสามัคคีภายในองค์กร ประกอบกับยังมีระบบอุปถัมภ์ เมื่อฝ่ายบริหารไม่ให้ความสนใจเสียงสมาชิกส่วนน้อย นโยบายด้านต่างๆ บางอย่างก็ไม่ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมทำให้เกิดความล่าช้า แม้มีแผนพัฒนา แต่เมื่อเดินหน้าไม่ได้ตามแผน/ปฏิบัติไม่ได้ ด้วยงบประมาณจำกัด งบประมาณบางอย่างไม่สามารถนำมาใช้ได้ จึงทำให้ทำงานได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังพบว่า มีปัญหาที่เกิดจากสภาพพื้นที่ของตำบลพะโต๊ะ กล่าวคือ พื้นที่ตำบลพะโต๊ะกว้าง แต่การคมนาคมไม่สะดวกสบาย ถนนหลายสายเป็นดินลูกรัง หรือบางพื้นที่เป็นพื้นที่เขาสลับห้วย ทำให้ยากต่อการเข้าถึง เมื่อเป็นพื้นที่ที่ลำบาก การดำเนินงาน โครงการจึงต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก ทำให้ประสิทธิภาพของงานออกมาไม่เต็มที่ สอดคล้องกับผลการศึกษาของชนวิวัฒน์ ยอดใจ (2546) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคการแสดงผลบทบาท และกรมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) ปัญหาอุปสรรคด้านเงินอุดหนุนของรัฐน้อยเกินไป งบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ



(2) ประชาชนมีความแตกแยกทางความคิด และมีกลุ่มอิทธิพลซึ่งมีบทบาทเหนือ  
นักการเมืองท้องถิ่น

(3) ตำแหน่งหน้าที่ในฝ่ายสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยที่มี  
ต่อการแสดงบทบาทอำนาจ หน้าที่และการมีส่วนร่วม ในขณะที่ปัจจัยอายุ ระดับการศึกษา ระดับ  
รายได้ และประสบการณ์ไม่มีผลต่อการแสดงบทบาท อำนาจ หน้าที่ และการมีส่วนร่วม และ

(4) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง  
ท้องถิ่น และการจัดเก็บรายได้ให้มากยิ่งขึ้น ทำการปรับปรุงบทบาทด้านการประชุม เพิ่มเติมความรู้  
เกี่ยวกับบทบาทในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น และให้ความสำคัญต่อ  
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อลดความ  
ขัดแย้งของประชาชนในท้องถิ่น และลดบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เหนือนักการเมือง  
ท้องถิ่น

และสอดคล้องกับผลการศึกษาของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (2551) ที่ได้  
ศึกษาวิจัย พบว่า สภาท้องถิ่นยังคงมีปัญหาในการปฏิบัติงาน แบ่งเป็น 8 เรื่องหลัก ดังนี้ 1) ขาดความรู้  
ความเข้าใจและทักษะในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย และขาดการพิจารณารายละเอียดของร่าง  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2) ขาดความรู้ และทักษะในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ขาดความรู้ว่า  
มีพระราชบัญญัติ หรือ กฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความชัดเจนใน  
กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น สภาพบังคับใช้ของข้อบัญญัติท้องถิ่น และการ  
ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นบางเรื่องขัดกับหลักการเรื่องการเป็นตัวแทน 3) ไม่มีนำหลักการและวิธีการ  
อภิปรายมาใช้ในกระบวนการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่น ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสนใจและ  
สำคัญต่อการแถลงข้อเท็จจริงในการอภิปรายทั่วไป และการตอบกระทู้ และขาดความร่วมมือจาก  
ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนด้านข้อมูลในกระบวนการอภิปรายทั่วไป 4) การติดตาม  
ตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมของฝ่ายบริหารรายโครงการ ในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ  
ควบคุมเป็นเพียงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น ในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ  
ควบคุม และขาดการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมในกิจกรรมด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การ  
จัดการสิ่งแวดล้อม 5) การเข้าใจผิดในหลักการของคำว่า การถ่วงดุลกับคำว่า ฝ่ายค้าน 6) ขาด  
ความสามารถในการสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชน โดยอาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง  
ไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับกระบวนการประชาคม และไม่สามารถสะท้อนปัญหาความ  
ต้องการในระดับภาพรวมได้ 7) ขาดความรู้ ความสามารถและความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่  
ของตนเอง ขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และข้อมูลข่าวสาร และการใช้จ่ายงบประมาณของสภา  
ท้องถิ่นต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายบริหาร และ 8) การลาออกก่อนหมดวาระของผู้บริหาร

ท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันก็ยังพบกับปัญหาข้างต้นกับสมาชิกสภาเทศบาลพะโต๊ะ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นกับบทบาทด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

จากการศึกษาบทบาทจริง บทบาทคาดหวัง ปัญหาและอุปสรรค ทำให้ได้แนวทางสนับสนุนให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการสนับสนุนให้ทุกคนควรมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานหรือทำงานร่วมกันนั่นคือ สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนจะต้องมีความสามัคคีในกลุ่มสมาชิกด้วยกัน และต้องพร้อมเพรียงเมื่อมีปัญหาต้องช่วยกันแก้ไข ซึ่งในการปฏิบัติงานควรมีแนวทางที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลยึดถือและปฏิบัติแบบเดียวกันพร้อมเพรียงและเป็นไปในแนวทางเดียวกันนอกจากนี้จะต้องให้ความเท่าเทียม ไม่แบ่งฝ่ายสร้างความสามัคคีในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลทุกฝ่าย ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหาร ใช้อำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นธรรม ในส่วนของเนื้องานตามบทบาทหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องได้รับความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาแผนงาน การสำรวจปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่นและการหาแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยระหว่างการปฏิบัติงานในหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลสมาชิกทุกคนจะต้องมีโอกาสได้พูดคุยถึงปัญหา และอุปสรรคของแต่ละคนว่า เป็นอย่างไรบ้างในการปฏิบัติงาน รวมทั้งช่วยกันหาทางออกของปัญหา และอุปสรรคเหล่านั้น เพื่อที่จะได้ทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ด้วยการร่วมกันกำหนดแนวทางในการทำงานทั้งที่ทำส่วนตัวและส่วนรวม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการเตรียมตัวของผู้สนใจรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลควรมีวุฒิการศึกษาอย่างน้อยระดับอนุปริญญาขึ้นไป เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลกล้านำเสนอความคิด ผลงาน กล้าพูด กล้าให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะในการทำงานส่วนไหนผิดก็ควรท้วงติงไม่ใช่ปล่อยเลยตามเลยต้องคอยสอดส่องดูแลซึ่งกันและกัน นำปัญหามาเข้าที่ประชุมเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาเหล่านั้นร่วมกัน กล้าตัดสินใจ ด้วยการมีเวทีสาธารณะให้นำเสนอบ่อยๆ และต้องให้ความสำคัญต่อตัวสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้ในการทำงานร่วมกับฝ่ายบริหาร จะต้องสร้างบรรทัดฐานและสร้างความเป็นเอกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลจากฝ่ายบริหารและท้ายที่สุด ที่สำคัญ คือ สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องรู้หน้าที่ และบทบาทของตัวเอง เป็นอย่างดี โดยสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนต้องร่วมกันกำหนดทิศทางการทำงานให้ไปในทางเดียวกัน

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 ข้อเสนอแนะเพื่อการใช้ประโยชน์จากผลการวิจัย

1) กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้สมาชิกสภาเทศบาลยึดถือปฏิบัติแบบเดียวกันอย่างพร้อมเพรียงและเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความสามัคคีในกลุ่มสมาชิกให้เกิดความเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งฝ่าย ใช้ธรรมาภิบาลในการบริหาร ใช้อำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นธรรม

2) กำหนดเนื้องานตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลและให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนได้รับรู้ตรงกัน

3) จัดให้มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาแผนงาน การสำรวจปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่นและการหาแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้กับสมาชิกสภาเทศบาล

4) สร้างบรรยากาศ และโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้พูดคุยถึงปัญหาและอุปสรรคของแต่ละคน ในระหว่างการปฏิบัติงานในหน้าที่ว่าเป็นอย่างไรบ้าง รวมทั้งสร้างเจือใจให้สามารถช่วยกันหาทางออกของปัญหานั้น

5) จัดให้มีการเตรียมตัวผู้สนใจรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยกำหนดให้มีวุฒิการศึกษาอย่างน้อยระดับอนุปริญญา จัดให้มีเวทีสาธารณะเพื่อฝึกการพูดต่อหน้าชุมชน การมองปัญหาและการแก้ปัญหาาร่วมกันภายในชุมชน และการนำเสนอความคิดต่อที่สาธารณะบ่อยๆสำหรับผู้สนใจรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลรุ่นใหม่

6) สร้างบรรทัดฐานและสร้างความเป็นเอกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในการทำงานร่วมกับฝ่ายบริหาร ลดการถูกครอบงำจากระบบอุปถัมภ์ และทำให้สมาชิกสภาเทศบาลรู้หน้าที่ และบทบาทของตนเองเป็นอย่างดี

7) สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องปรับทัศนคติ และพัฒนาตนเองโดยใช้บทบาทจริงและบทบาทคาดหวัง จากการศึกษาครั้งนี้เป็นแนวทาง จะทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถปฏิบัติงานร่วมกับผู้เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายบริหารเทศบาล หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน โดยเฉพาะประชาชน และได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นอย่างดี

#### 3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

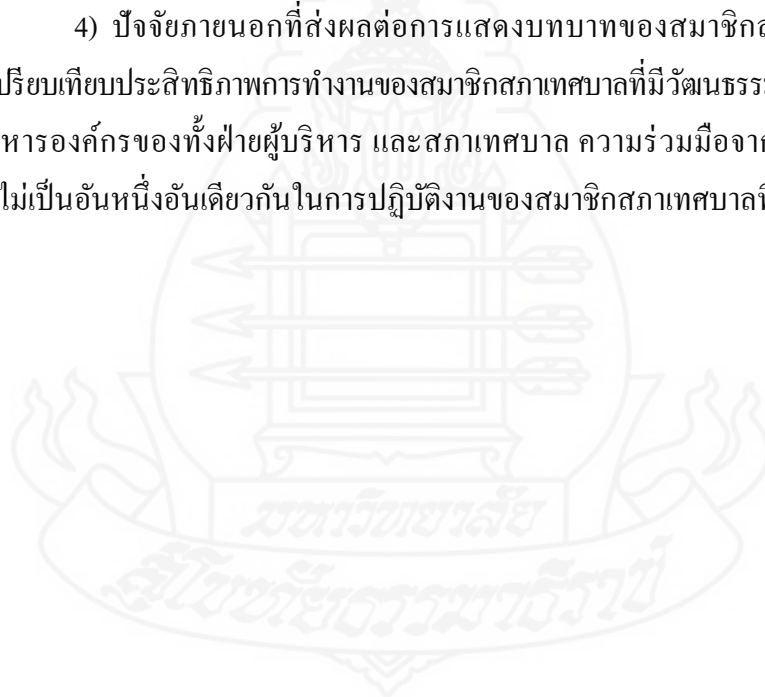
1) ประเด็นวิจัยเพื่อการจัดทำแผนการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมศักยภาพสมาชิกสภาเทศบาลโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรภาครัฐ และภาคเอกชน ด้วยทฤษฎีการ

เสริมพลังอำนาจที่ประกอบด้วยเนื้อหาหลักที่เป็นความต้องการจำเป็นที่ค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ อาทิ ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล การบริหารงานเทศบาลตามแนวคิดการบริหารคุณภาพแบบองค์รวม ทักษะการนำเสนอ เป็นต้น

2) ประเด็นวิจัยเพื่อการปรับทัศนคติ สร้างค่านิยมการถ่วงดุลทดแทนค่านิยมฝ้ายค้ำ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการสะท้อนปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนสู่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น และใช้หลักการ วิธีการอภิปรายในกระบวนการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่น

3) จากปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ นำไปสู่การศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาเทศบาล โดยเน้นที่การพัฒนาทักษะสำคัญๆ ด้านต่างๆ อาทิ ทักษะการสื่อสาร ทักษะการนำเสนอ ทักษะการต่อรองทักษะการคิด ทักษะการตัดสินใจ ทักษะการเก็บรวบรวมข้อมูล ปัญหา และความต้องการที่แท้จริงจากประชาชน และทักษะการแก้ปัญหา

4) ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลนำไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพการทำงานของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีวัฒนธรรมองค์กร ธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารองค์กรของทั้งฝ่ายผู้บริหาร และสภาเทศบาล ความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ และความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาเทศบาลที่แตกต่างกัน





บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- กั้ววาลย์ บัวจีบ (2544) “บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลลำโพ อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- โกวิท พวงงาม (2542) *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* กรุงเทพมหานคร บพิธการพิมพ์
- จรัส สุวรรณมาลา (2539) *สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- \_\_\_\_\_. (2550) *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าประจำปี 2550 เรื่อง วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย : วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า*
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร พินเนส พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์
- ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518) *การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลตำบลพะโต๊ะ (2556) *แผนพัฒนาสามปี เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร ชุมพร เทศบาลตำบลพะโต๊ะ*
- ธนยศ พรหมนาเวป (2557) *ประธานสภาวัฒนธรรมอำเภอพะโต๊ะสัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)*
- นภคกุล ฤทธิกุล (2557) *ผู้ใหญ่บ้านสัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)*
- นิภารัตน์ ชนะ (2557) *ผู้ใหญ่บ้านสัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)*
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2525) *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- \_\_\_\_\_. (2535) *การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภา*
- ประทุม ภูงาญเมือง (2557) *ประธานกลุ่มออมทรัพย์ หมู่ที่ 8 สัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)*
- ประหยัด หงส์ทองคำ (2526) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช



- ปรีชา ชูสุริแสง (2557) รองประธานกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มมังคุด อำเภอพะโต๊ะสัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)
- ปิยะ เข้มชะยา (2557) กำนัน ตำบลพะโต๊ะสัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)
- พัทยา สายหู (2522) ปัญหาการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมในแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (2551) แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาถิ่น นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า
- สุทธิพงษ์ ทองคง (2557) ผู้ใหญ่บ้านสัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)
- สุทธิศักดิ์ ด่านสวัสดิ์ (2557) นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการสัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)
- สุภางค์ จันทวานิช (2550) วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย
- สุรียา แก้วนารายณ์ (2548) บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสมุทรสาครนครปฐมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
- อรทัย ก๊กผล (2547) รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น
- อุทัย หิรัญโต (2523) การปกครองท้องถิ่นของไทย กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อุทัยวรรณ ยอดใหม่ (2557) ประธานกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร หมู่ที่ 8 ตำบลพะโต๊ะ สัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)
- เอกนรินทร์ ปันยานะ (2546) “การศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาตามแนวทางการกระจายอำนาจ อำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย” ภาคนิพนธ์ ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- โอภาส นบnun (2557) ผู้ใหญ่บ้านสัมภาษณ์โดย นายทวี พรหมทอง ตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร (31 พฤษภาคม)
- Allport W.G. (1967) In E.G. Boring and G. Lindzey Editor *A history of psychology in autobiography* pp. 1-25. New York Appleton – Century – Crofts.
- Broom, R. and Phillip, S. (1973). *Sociology* 5<sup>th</sup> ed. New York: Harper and Row Publish.
- Denzin, N. (1978). *Sociological Method: A Source Book*. Chicago: Aldine.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

ภาคผนวก ก

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ ตรวจสอบเครื่องมือ (แบบสัมภาษณ์)



รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ ตรวจสอบเครื่องมือ (แบบสัมภาษณ์)

รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช





ภาคผนวก ข  
แบบสัมภาษณ์

### แบบสัมภาษณ์

ผู้นำชุมชนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ เทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร  
การวิจัยเรื่อง บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลในทัศนะของ  
ผู้นำชุมชน กรณีศึกษาเทศบาลตำบลพะโต๊ะ อำเภอพะโต๊ะ จังหวัดชุมพร

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

- 1) ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ..... ตำแหน่งปัจจุบัน .....
- 2) เพศ  ชาย  หญิง
- 3) อายุ .....ปี (นับปีเต็มเกิน 6 เดือนนับเป็น 1 ปี)
- 4) ระดับการศึกษา
  - ประถมศึกษา
  - มัธยมศึกษาตอนต้น
  - มัธยมศึกษาตอนปลาย / ปวช
  - ประกาศนียบัตร(ปวท. ปวส.)
  - อนุปริญญา
  - ปริญญาตรีขึ้นไป

#### ส่วนที่ 2 ความคาดหวังของผู้นำชุมชนต่อสมาชิกสภาเทศบาล

##### บทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล

- 5) ท่านคาดหวังกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างไร ?  
.....
- 6) ท่านคิดว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญอะไรบ้าง  
.....
- 7) ท่านคิดว่า สมาชิกสภาที่ท่านเลือกเข้าไปได้ทำบทบาทสำคัญดังกล่าวมาน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด  
.....

##### ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล

- 8) ท่านมีความคาดหวังจากสมาชิกสภาเทศบาลในเรื่องอะไรบ้าง (ขอให้ระบุ) ?  
.....



9) ท่านคาดหวังให้สมาชิกสภาที่ท่านเลือกเข้าไป มีบทบาทอย่างไร

10) ท่านคิดว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีศักยภาพในการปฏิบัติงาน เป็นอย่างไร ?

11) ท่านมีความหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย อย่างไร?

12) ท่านมีความหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อย่างไร?

13) ท่านมีความหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการอภิปรายการติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น อย่างไร?

14) ท่านมีความหวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการเป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหา ความต้องการของประชาชน ไว้ได้อย่างไร?

15) ท่านคิดว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถแสดงบทบาทสำคัญได้ อย่างเต็มที่ คือ อะไรบ้าง?

16) ท่านคิดว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ คือ อะไรบ้าง?

**แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล**

17) ท่านคิดว่า แนวทางสนับสนุนให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็น อย่างไร?

18) ท่านคิดว่า แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทสำคัญของสมาชิกสภาเทศบาล เป็นอย่างไร?

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายทวิ พรหมทอง
วัน เดือน ปีเกิด	6 เมษายน 2520
สถานที่เกิด	อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2546
สถานที่ทำงาน	กรมเจ้าท่า กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานสื่อสาร ศูนย์สื่อสาร สำนักความปลอดภัยและ สิ่งแวดล้อมทางน้ำ

